

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA

**A SECURITIZAÇÃO DO TERRORISMO INTERNACIONAL
APÓS 11 DE SETEMBRO DE 2001: O CASO DA ÁFRICA**

Porto Alegre

2019

GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA

**A SECURITIZAÇÃO DO TERRORISMO INTERNACIONAL
APÓS 11 DE SETEMBRO DE 2001: O CASO DA ÁFRICA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Ziebell de Oliveira, Guilherme
A Securitização do Terrorismo Internacional após 11
de Setembro de 2001: o caso da África / Guilherme
Ziebell de Oliveira. -- 2019.
223 f.
Orientador: Carlos Schmidt Arturi.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Relações Internacionais. 2. Terrorismo. 3.
África. 4. Securitização. 5. Estados Unidos. I.
Arturi, Carlos Schmidt, orient. II. Título.

GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA

**A SECURITIZAÇÃO DO TERRORISMO INTERNACIONAL
APÓS 11 DE SETEMBRO DE 2001: O CASO DA ÁFRICA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi – Orientador
PPGCP/UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
PPGCP/UFRGS

Prof. Dr. Fabiano Pellin Mielniczuk
PPGEEI/UFRGS

Prof. Dr. Igor Castellano da Silva
PPGRI/UFSM

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde fiz toda minha trajetória acadêmica, por ter me proporcionado, por mais de uma década, ensino da mais alta qualidade em todos os níveis de formação. Mantenho, sempre, meu desejo de um dia retribuir à altura, e minha esperança de que as universidades públicas, gratuitas e de qualidade, como a UFRGS, sejam cada vez mais valorizadas e tenham sua importância cada vez mais reconhecida em nosso país. Sou grato, igualmente, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade, por ter me recebido como um de seus estudantes, e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela bolsa de estudos que me foi concedida ao longo do doutorado, fundamental para viabilizar sua realização.

De forma especial, gostaria de agradecer ao professor Carlos Arturi, não apenas por ter me orientado nesta pesquisa, mas também – e sobretudo – pelo apoio, compreensão e confiança constantes, e por tudo que me ensinou ao longo dessa trajetória. Me sinto muito honrado de ter tido a oportunidade de trabalhar com alguém que é, para mim, um modelo. Agradeço também ao professor André Reis, pela amizade e respeito constantes, por ter se preocupado, sempre que pode, em me ajudar e ensinar, e a quem devo muito de minha formação acadêmica e profissional.

Ainda que seja impossível agradecer de maneira apropriada a todas as pessoas que participaram – de maneira mais ou menos direta – dessa trajetória, há algumas que não poderia deixar de citar. Agradeço a André Holthausen, Victor Sansone, Leandro Bandeira, Pedro Laval e Gerson Lopes, pela amizade, companheirismo, lealdade, risadas e diversão constantes. Pelos mesmos motivos, agradeço a Nilton Cardoso, a quem também sou grato pela contínua e frequente colaboração acadêmica ao longo de toda a pós-graduação. Sou grato igualmente a Fabiana Westphalen, Anselmo Otávio, Laura Quaglia, Roberto Fleck, Cláudia Pfeifer e Iara Machado, amigas e amigos que pude fazer durante minha longa trajetória na UFRGS e por quem guardo imenso carinho – e que, ainda que nem sempre por perto, foram, cada um e cada uma, à sua maneira, fundamentais para que eu completasse mais essa etapa.

Toda minha trajetória acadêmica e pessoal, bem como a realização deste trabalho, certamente não teriam sido possíveis sem o apoio de minha família, que sempre me proporcionou as melhores oportunidades que pode, e sempre me incentivou e confiou em mim. A ela sou e serei eternamente grato. Finalmente, gostaria de agradecer a Luana Arosteguy, pela convivência, incentivo, ajuda e paciência, especialmente ao longo do último ano, sem os quais teria sido impossível finalizar esta etapa. Muito obrigado por tudo.

Durante a minha vida, dediquei-me a esta luta do povo africano. Eu lutei contra a dominação dos brancos, e lutei contra a dominação dos negros. Eu cultivei o ideal de uma sociedade democrática e livre, na qual todas as pessoas vivem juntas, em harmonia e com oportunidades iguais. É um ideal pelo qual espero viver e o qual espero alcançar. Mas, se necessário, é um ideal pelo qual eu estou preparado para morrer.

Nelson Mandela (1964)

Eu fui chamado de terrorista, mas quando saí da cadeia, muitas pessoas me abraçaram, inclusive meus inimigos, e é isso que normalmente digo às pessoas que dizem que aqueles que lutam pela libertação de seu país são terroristas. Eu digo a eles que eu também fui terrorista ontem, mas hoje sou admirado pelas mesmas pessoas que disseram que eu era um.

Nelson Mandela (2000)

É uma tragédia o que está acontecendo, o que Bush está fazendo. Tudo que Bush quer é o petróleo iraquiano. Não há dúvida de que os EUA estão se comportando mal. Por que eles não estão tentando confiscar armas de destruição em massa de seu aliado Israel? Esta é apenas uma desculpa para pegar o petróleo do Iraque.

Nelson Mandela (2003)

RESUMO

Os atentados de 11 de setembro de 2001 aos EUA foram fundamentais para que o terrorismo passasse a ocupar um papel central nas relações internacionais – especialmente a partir da intensificação de um processo de securitização do fenômeno, que começara ainda na década anterior e que passava então a se consolidar. Nessa conjuntura, o continente africano ganhou destacada importância, sendo a partir de então alvo de grande atenção dos EUA. Esse trabalho se insere nesse contexto, e busca compreender de que forma a África – e os países do continente – tem respondido ao processo de securitização do terrorismo internacional, especialmente no período subsequente aos atentados de 2001. A tese proposta neste trabalho é de que os países africanos têm buscado, especialmente sob a égide da União Africana, utilizar a securitização do terrorismo como ferramenta para avançar agendas próprias e, simultaneamente, restringir a ingerência de atores externos no continente. A pesquisa tem como base o método histórico-comparativo, e usa o mapeamento de processos como ferramenta metodológica. Destarte, busca identificar as iniciativas, ligadas à (ou justificadas pela) questão do terrorismo internacional, criadas pelos EUA, que têm como foco de atuação o continente africano; analisar o impacto de tais iniciativas nos países africanos, identificando o posicionamento desses países em relação às iniciativas; e, identificar e analisar as iniciativas africanas ligadas à questão do terrorismo internacional, especialmente no pós-11 de setembro de 2001. A partir dessa análise, percebe-se que o processo de securitização do terrorismo promovido pelos EUA se deu de forma paralela a um incremento na atenção dedicada, na África, à questão – sendo essa, por sua vez, reflexo de um importante conjunto de mudanças que ocorreram no continente ao longo dos anos 1990, e que culminaram na transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana. Se por um lado a presença estadunidense no continente tem aumentado desde o início dos anos 2000 – adquirindo um caráter primordialmente militarizado –, por outro os países africanos têm conseguido estabelecer seu protagonismo na definição do tratamento dispensado à questão do terrorismo no continente.

Palavras-chave: Relações Internacionais. Terrorismo. África. Securitização. Estados Unidos.

ABSTRACT

The September 11, 2001 attacks on the United States were fundamental for terrorism to begin to play a central role in the international relations – especially since the intensification of a process of securitization of the phenomenon, which had already begun in the previous decade and was starting to consolidate. In this scenario, the African continent gained prominence, starting to be a target of great attention of the United States. This work is based on this context and seeks to understand how Africa – and the countries of the continent – has responded to the process of securitization of international terrorism, especially in the aftermath of the 2001 attacks. The thesis proposed here is that the African countries have sought, especially under the aegis of the AU, to use the securitization of terrorism as a tool to advance their own agendas and, at the same time, restrict the interference of external actors in the continent. The research is based on the historical-comparative method, and uses process tracing as a methodological tool. Therefore, it also seeks to identify the initiatives, linked to (or justified by) the issue of international terrorism, created by the USA, whose focus is the African continent; analyze the impact of such initiatives in African countries, identifying the position of these countries in relation to the initiatives; and to identify and analyze the African initiatives related to the issue of international terrorism, especially in the post-9/11, 2001. Based on this analysis, it can be seen that the process of securitization of terrorism promoted by the USA occurred in parallel with an increase in Africa's attention to the issue – which in turn is a reflection of an important set of changes that have taken place on the continent throughout the 1990s, culminating in the transformation of the Organization of African Unity into the African Union. While on the one hand the American presence on the continent has increased since the beginning of the 2000s – acquiring a primarily militarized character –, on the other hand the African countries have managed to establish their protagonism in the definition of the treatment given to the issue of terrorism in the continent.

Keywords: International Relations. Terrorism. Africa. Securitization. United States.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – Diagrama conceitual de condições necessárias..... | 25 |
| Figura 2 – Diagrama conceitual da importância relativa causas necessárias..... | 25 |
| Figura 3 – Diagrama conceitual de condições suficientes..... | 26 |
| Figura 4 – Diagrama conceitual de condições necessárias e suficientes..... | 27 |
| Figura 5 – Diagrama conceitual de condições INUS..... | 28 |
| Figura 6 – Diagrama conceitual de condições SUIN..... | 29 |
| Figura 7 – Árvore de identificação de relações entre hipóteses rivais..... | 33 |
| Figura 8 – Espectro dos temas públicos..... | 40 |
| Figura 9 – Dimensões da Macrossegurização..... | 58 |
| Figura 10 – Estratégia de Combate ao Terrorismo da ECOWAS..... | 178 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 – Principais fontes de financiamento da CJTF-HOA no ano fiscal de 2010..... | 130 |
| Gráfico 2 – Fundos dos EUA alocados no Leste da África para assistência no combate ao terrorismo (2009-2013)..... | 132 |
| Gráfico 3 – PRACT - Alocação de recursos 2009-2013 (principais receptores)..... | 133 |
| Gráfico 4 – Fundos alocados para a TSCTP (2009-2013)..... | 135 |
| Gráfico 5 – TSCTP - Alocação de recursos 2009-2013 (principais receptores)..... | 136 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Características ideais dos diferentes tipos de terrorismo..... | 77 |
|---|----|

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ACIRC | – Capacidade Africana de Resposta Imediata a Crises |
| ACOTA | – Programa de Treinamento e Assistência a Operações Contingenciais Africanas |
| ACRI | – Iniciativa de Resposta a Crises Africanas |
| ACSRT | – Centro Africano de Estudo e Pesquisa em Terrorismo |
| ADFL | – Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo |
| AFAFRICA | – Força Aérea dos EUA para Europa e África |
| AFRICOM | – Comando dos Estados Unidos para a África |
| AFRIPOL | – Mecanismo Africano para Cooperação Policial |
| AGOA | – Lei de Crescimento e Oportunidades para a África |
| ALN | – Ação Libertadora Nacional |
| AMISOM | – Missão da União Africana para a Somália |
| AMU | – União do Magrebe Árabe |
| APRM | – Mecanismo Africano de Avaliação Paritária |
| APRRP | – Parceria Africana de Resposta Rápida à Manutenção de Paz |
| APS | – African Partnership Station |
| APSA | – Arquitetura de Paz e Segurança Africana da União Africana |
| AQIM | – Al-Qaeda do Magrebe Islâmico |
| ARPCT | – Aliança para a Restauração da Paz e Combate ao Terrorismo |
| ARS | – Aliança para a Re-libertação da Somália |
| ASF | – Forças Africanas de Pronto Emprego |
| AUPSD | – Departamento de Paz e Segurança da União Africana |
| CADSP | – Política Africana Comum de Defesa e Segurança |
| CCCT | – Gabinete para o Combate ao Terrorismo |
| CCSS | – Comitê de Coordenação de Serviços de Segurança |
| CEMOC | – Comitê do Estado Maior Operacional Conjunto |
| CEN-SAD | – Comunidade dos Estados do Sahel-Saara |
| CENTCOM | – Comando Central |
| CEPGL | – Comunidade Econômica dos Estados dos Grandes Lagos |
| CIA | – Agência Central de Inteligência |
| CISSA | – Comitê de Inteligência e Serviços de Segurança da África |

| | |
|----------|---|
| CJTF-HOA | – Força Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África |
| CNA | – Congresso Nacional Africano |
| COMESA | – Mercado Comum da África Oriental e Austral |
| COPAX | – Conselho de Paz e Segurança na África Central |
| CSN | – Conselho de Segurança Nacional |
| CSONU | – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas |
| CTPF | – Fundo de Parcerias Contraterrorismo |
| CTTC | – Centro de Treinamento em Combate ao Terrorismo da ECOWAS |
| DA | – Assistência ao Desenvolvimento |
| DDO | – Diretoria Adjunta de Operações |
| DOD | – Departamento de Defesa dos EUA |
| EAC | – Comunidade da África Oriental |
| EACTI | – Iniciativa Contraterrorista no Leste Africano |
| EARSI | – Iniciativa Estratégica Regional Leste da África |
| ECCAS | – Comunidade Econômica dos Estados da África Central |
| ECOWARN | – Mecanismo de Alerta Prévio e de Resposta |
| ECOWAS | – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental |
| ECPF | – Quadro da ECOWAS para Prevenção de Conflitos |
| EPLS | – Exército Popular de Libertação do Sudão |
| ESF | – Fundos de Suporte Econômico |
| ETA | – Pátria Basca e Liberdade |
| EUA | – Estados Unidos da América |
| EUCOM | – Comando Europeu dos EUA |
| FBI | – Gabinete Federal de Investigação |
| FLN | – Frente de Libertação Nacional |
| FMF | – Financiamento Militar Externo |
| FMI | – Fundo Monetário Internacional |
| FPLP | – Frente Popular para Libertação da Palestina |
| FPR | – Frente Patriótica Ruandesa |
| FRELIMO | – Frente de Libertação de Moçambique |
| GAO | – <i>Government Accountability Office</i> |
| GIA | – Grupo Islamista Armado |
| GIABA | – Grupo Intergovernamental de Combate à Lavagem de Dinheiro |

| | |
|--------------|--|
| GPOI | – Iniciativa de Operações de Paz Global |
| GSPC | – Grupo Salafista de Pregação e Combate |
| ICPAT | – Programa de Fortalecimento Institucional contra o Terrorismo da IGAD |
| IGAD | – Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento |
| IGADD | – Autoridade Intergovernamental para Seca e o Desenvolvimento |
| INCLE | – Controle Internacional de Narcóticos e Cumprimento da Lei |
| IPSS | – Estratégia de Paz e Segurança |
| IRA | – Exército Republicano Irlandês |
| ISIS | – Estado Islâmico do Iraque e da Síria |
| ISSP | – Programa do Setor de Segurança da IGAD |
| LPA | – Plano de Ação de Lagos |
| LRA | – Exército de Resistência do Senhor |
| MAP | – Programa de Recuperação Africana |
| MARFORAF | – Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA para Europa e África |
| MEISON | – Movimento Socialista Pan-Etíope |
| MPLA | – Movimento Popular de Libertação de Angola |
| MUJAO | – Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental |
| NADR | – Não-proliferação, Antiterrorismo, Desminagem e relacionados |
| NAVEUR-NAVAF | – Força Naval dos EUA para Europa e África |
| NCTC | – Centro Nacional de Combate ao Terrorismo |
| NEP | – Política Nacional de Energia |
| NEPAD | – Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano |
| NEPDG | – Grupo de Desenvolvimento da Política Nacional de Energia |
| NIF | – Frente Nacional Islâmica |
| NSS | – Estratégia de Segurança Nacional |
| OAS | – Organização Armada Secreta |
| OCI | – Organização da Conferência Islâmica |
| OLP | – Organização para a Liberdade da Palestina |
| ONU | – Organização das Nações Unidas |
| OTAN | – Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| OUA | – Organização da Unidade Africana |
| PKO | – Operações de Manutenção de Paz |

| | |
|-----------|---|
| PREACT | – Parceria Regional Contraterrorista para o Leste da África |
| PRPE | – Partido Revolucionário do Povo Etíope |
| PSC | – Conselho de Paz e Segurança da União Africana |
| PSI | – Iniciativa Pan-Sahel |
| RAF | – Facção do Exército Vermelho |
| RECs | – Comunidades Econômicas Regionais |
| RENAMO | – Resistência Nacional Moçambicana |
| SADC | – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral |
| SADCC | – Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral |
| SGI | – Iniciativa de Governança em Segurança |
| SNM | – Movimento Nacional Somali |
| SOCAFRICA | – Comando de Operações Especiais para África |
| SOCEUR | – Comando de Operações Especiais para Europa |
| TFG | – Governo Federal de Transição |
| TSCTI | – Iniciativa Contraterrorista Trans-Saara |
| TSCTP | – Parceria Contraterrorista Trans-saara |
| UA | – União Africana |
| TUCP | – Plano de Comando Unificado |
| UDEAC | – União Econômica e Aduaneira da África Central |
| UIC | – União das Cortes Islâmicas |
| UNAMIR | – Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda |
| UNDP | – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| UNECA | – Comissão Econômica das Nações Unidas para a África |
| UNITA | – União Nacional para a Independência Total de Angola |
| UNITAF | – Força Tarefa Unificada |
| UNOAU | – Escritório das Nações Unidas para a União Africana |
| UNOSOM | – Operação das Nações Unidas na Somália I |
| UNOSOM II | – Operação das Nações Unidas na Somália II |
| UPDF | – Força de Defesa do Povo de Uganda |
| URSS | – União Soviética |
| USAID | – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional |

USARAF

– Exército dos EUA para África

USPACOM

– Comando do Pacífico

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 18 |
| 2 O CONCEITO DE SECURITIZAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS..... | 35 |
| 3 A EVOLUÇÃO DO TERRORISMO INTERNACIONAL E DE SEU CAMPO DE ESTUDO | 66 |
| 3.1 A FORMAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDOS DE TERRORISMO..... | 66 |
| 3.2 AS ONDAS DE TERRORISMO | 77 |
| 3.3 DA DIFICULDADE DE DEFINIÇÃO DO TERRORISMO | 88 |
| 3.4 TERRORISMO NO CONTINENTE AFRICANO | 92 |
| 4 A ÁFRICA NA GUERRA GLOBAL AO TERROR..... | 100 |
| 4.1 O ESPAÇO DA ÁFRICA PARA OS EUA NO CONTEXTO DA GUERRA FRIA | 101 |
| 4.2 A ÁFRICA PÓS-GUERRA FRIA PARA OS EUA: SELETIVIDADE E FALTA DE INTERESSE ESTRATÉGICO..... | 103 |
| 4.3 OS ANOS 2000: AUMENTO DA PRESENÇA AMERICANA E MILITARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES EUA-ÁFRICA | 112 |
| 5 A ÁFRICA E O TERRORISMO | 145 |
| 5.1 TRANSFORMAÇÃO AFRICANA: DAS DÉCADAS PERDIDAS AO RENASCIMENTO | 145 |
| 5.2 A ESTRUTURA AFRICANA DE COMBATE AO TERRORISMO | 152 |
| 5.3 OS INSTRUMENTOS REGIONAIS DE COMBATE AO TERRORISMO | 172 |
| 5.3.1 União do Magrebe Árabe (AMU)..... | 173 |
| 5.3.2 Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD) | 173 |
| 5.3.3 Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) | 174 |
| 5.3.4 Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS)..... | 180 |
| 5.3.5 Comunidade da África Oriental (EAC)..... | 181 |
| 5.3.6 Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) | 182 |
| 5.3.7 Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) | 184 |
| 5.3.8 Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)..... | 184 |
| CONCLUSÃO..... | 187 |
| REFERÊNCIAS..... | 198 |

1 INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria foi acompanhado, para muitos analistas, de um grande otimismo em relação às Relações Internacionais. O fim da lógica bipolar – e, conseqüentemente, das esferas de influência –, associado à noção de uma globalização acentuada, com o surgimento de atores, instituições e redes transnacionais e com a intensificação da integração econômica, financeira e do comércio internacional, apontava, para muitos, na direção de um longo período de estabilidade e paz no sistema internacional. A década de 1990, dessa forma, foi marcada por uma aparente vitória da globalização de orientação neoliberal, bem como por todas as promessas que lhe acompanhavam.

O resultado verificado, contudo, foi muito diferente do que se esperava. O fim da Guerra Fria implicou em uma desestruturação do sistema até então vigente, que mantinha considerável estabilidade no sistema internacional, com níveis de conflito e violência controlados pela lógica bipolar. A desintegração da União Soviética (URSS) e dos regimes comunistas europeus aumentou significativamente a instabilidade internacional, com a proliferação de tendências separatistas em diversos Estados nacionais (como Espanha, Bélgica, Grã-Bretanha e Itália) e a intensificação de guerras transfronteiriças e de intervenções armadas – em geral, sem soluções estáveis (HOBSBAWM, 2007). As práticas econômicas de orientação neoliberal, por seu turno, produziram efeitos deletérios tanto nos países centrais, quanto (e especialmente) nos países periféricos. Em resposta, passaram a surgir e a ganhar força movimentos internacionais de contestação política à essa ordem mundial baseada, fundamentalmente, nas dimensões econômica e intergovernamental, expressando-se em manifestações antiglobalização econômica, por exemplo, em Seattle, Praga, Nice, Gênova e Porto Alegre – com o Fórum Social Mundial em 2001, 2002 e 2003 (ARTURI, 2004).

Nesse contexto de crescente instabilidade, o início do século XXI foi fortemente marcado pelo inesperado e impactante atentado de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos. A partir deste momento, o terrorismo foi alçado a uma posição de destaque nas discussões sobre segurança, relações internacionais e o sistema internacional. Além de servir de justificativa para o “lançamento”, pelos EUA, da chamada Guerra Global ao Terror – e para as operações militares estadunidenses no Afeganistão (a partir de 2001) e no Iraque (a partir de 2003) –, o atentado serviu como justificativa para o reforço de muitas medidas que já vinham sendo implementadas, ou já estavam em vigor desde o início dos protestos antiglobalização, que visavam a combater as chamadas “novas ameaças” (imigração ilegal, crime organizado, terrorismo e movimentos antiglobalização). Ainda, a tendência de articulação securitária

internacional, presente desde antes dos atentados, também passou por uma intensificação expressiva a partir de então (ARTURI, 2004).

Esse contexto, contudo, contribuiu para a proliferação de grupos rotulados como terroristas e a intensificação do número e da letalidade dos atos por eles promovidos (HOBSBAWM, 2007). Diante dessa situação, cada vez mais passou a ganhar força um discurso de surgimento de um novo tipo de terrorismo internacional, que teria motivações, natureza e modos de operação distintos, exigindo, portanto, uma intensificação ainda maior da segurança e um recrudescimento do combate internacional ao fenômeno. Os movimentos considerados por alguns atores como sendo terroristas, contudo – a despeito das novas táticas adotadas, capazes de causar danos muito grandes com recursos bastante escassos –, jamais se apresentaram como ameaças à existência de qualquer Estado, tendo um poder desestabilizador, mesmo nos piores ataques, extremamente reduzido (HOBSBAWM, 2007). Como destaca Hobsbawm (2007, p.135),

Isso ressalta a fraqueza relativa e absoluta dos movimentos terroristas da fase atual. Eles são sintomas, e não agentes históricos significativos. E isso não deixa de ser válido nem em razão de que graças às mudanças nos armamentos e nas táticas, pequenos grupos e até indivíduos agora podem causar muito mais dano per capita do que antes, nem em função dos objetivos utópicos sustentados por alguns grupos terroristas ou a eles atribuídos. Operando em países estáveis, com regimes estáveis e sem o apoio de setores relevantes da população, eles são um problema policial, e não militar.

Ainda assim, crescentemente tem-se verificado um processo de progressiva securitização do terrorismo, que tem sido tratado essencialmente como uma questão pertinente à esfera securitária, com outros fatores fundamentais – como elementos sociais, econômicos e, principalmente, políticos – ligados ao fenômeno sendo ignorados. Nesse contexto é que se insere este trabalho, que busca compreender de que forma o continente africano tem respondido ao processo de securitização do terrorismo internacional, promovido, sobretudo, pelos EUA, que teve início nos anos 1990 e se consolidou no pós-11/09. Assim sendo, a tese analisa as políticas securitárias e ligadas à questão do terrorismo do continente africano, bem como aquelas dos EUA voltadas para a África, com especial atenção para o período que começa a partir do início dos anos 2000.

A partir dos ataques terroristas aos EUA em setembro de 2001, o terrorismo internacional ganhou crescente relevância, não só no âmbito acadêmico – fortalecido pela criação de diversos novos periódicos e centros de pesquisa voltados ao estudo da temática –, mas também pelas discussões a respeito de política internacional. Para alguns pesquisadores,

tratava-se de um fenômeno novo, que teria neste evento sua principal expressão (BREMER, 2001; HOFFMAN, 1998; MORGAN, 2004). Nesse contexto, ganhou força a partir do pós-11/09 um discurso, promovido principalmente pelos EUA e seus aliados próximos, de necessidade de globalizar a segurança – sob a justificativa de existência de uma “(in)segurança” global ligada a organizações criminosas e, principalmente, terroristas, e a governos que apoiariam tais organizações. Tal discurso foi acompanhado por um outro, que promoveu um alargamento do conceito de terrorismo (que passou a englobar temas como meio ambiente, tráfico de drogas e internet, entre outros) e passou a ignorar diversos elementos ligados ao fenômeno, como suas componentes sociais, econômicas e, sobretudo, políticas. Esses fatores contribuíram para a generalização de um permanente estado de emergência (BIGO, 2006). Como destaca Gofas (2012, p.19),

[...] o conceito de "novo" terrorismo, que até o 11 de setembro era uma questão de deliberação acadêmica, proporcionou imediatamente uma narrativa central acabada e bastante simples para uma nova estrutura de pensamento e prescrição política que moveu a ameaça de terrorismo para o centro da agenda de segurança de ambos os lados do Atlântico.

A cooperação securitária internacional, até então desenvolvida como uma resposta à emergência de movimentos “antiglobalização” e do crime organizado internacional, passou a ser focada no combate a grupos transnacionais classificados como terroristas, e houve uma proliferação de medidas jurídico-legais e policiais-operacionais – que já estavam em experimentação anteriormente – nos centros de poder mundial. O forte impulso dado à cooperação securitária interestatal implicou o desenvolvimento de novas instituições e organizações, regionais e interestatais, e no desenvolvimento de legislações securitárias e acordos judiciais e operacionais de natureza internacional (ARTURI, 2004). O contexto pós-11/09, assim, contribuiu para tornar cada vez mais obsoleta (e menos clara) a distinção entre a esfera da guerra, da defesa, da ordem internacional e da estratégia; e aquela dos crimes, da segurança interna, da ordem pública e das investigações policiais (BIGO, 2006).

Paralelamente a esse contexto, o continente africano passou a ter sua relevância internacional cada vez mais destacada (SILVA, 2008). Após duas décadas de crise e de grande isolamento e marginalização no sistema internacional, frutos da intensificação do processo de globalização internacional e do fim da Guerra Fria, os países da África, ao longo dos anos 2000, passaram a conseguir se reorganizar em bases mais autônomas, criando novas estruturas e práticas para lidar com os desafios sociopolíticos e de desenvolvimento enfrentados pelo continente. A criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD) e a

transformação da Organização da Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA) são exemplos claros – a primeira em termos econômicos, a segunda em termos políticos – desse processo (OLIVEIRA, 2015b).

Outro fenômeno importante verificado a partir do início dos anos 2000 é a ampliação da inserção de potências emergentes no continente africano. Países como China, Índia e Brasil passaram a buscar intensificar (de maneira não só quantitativa, mas também qualitativa) seus laços econômicos e diplomáticos com o continente africano, sendo seguidos nesse movimento de aproximação (ou reaproximação) por outras potências emergentes – como Rússia, Cuba, Turquia, Irã, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, entre outros. As imensas carências (de infraestrutura, de capacitação técnica e de investimentos em geral) e mercados consumidores dos países africanos se apresentaram não só como oportunidades de negócios muito interessantes – tanto para os emergentes, quanto para os africanos –, mas igualmente como uma oportunidade para a “emergência de um novo paradigma socioeconômico [...] de projetos políticos, diplomáticos e sociais alternativos” (VISENTINI, 2013, p.10).

Diante do estreitamento dos laços entre o continente africano e as potências emergentes (que, com grande velocidade, passaram a ocupar espaços outrora ocupados pelos parceiros “tradicionais”), as potências centrais passaram a reagir a esse fenômeno. Assim, os EUA, que desde o início dos anos 2000 já haviam inserido o continente na sua guerra ao terrorismo (com a criação de programas como a Iniciativa Pan-Sahel, em 2002, e a Iniciativa de Contraterrorismo Transaariana, em 2005), abriram a sua primeira base militar no continente, reativaram a Quarta Frota e criaram o Comando dos EUA para a África (AFRICOM) em 2008, intensificando, dessa forma, a sua presença no Atlântico Sul e na África (PENHA, 2011). As potências europeias, por sua vez, têm adotado uma estratégia semelhante na África, buscando incrementar os laços comerciais, mas também intensificando a sua presença militar no continente – movimento que tem como principal exemplo as intervenções no norte da África, no contexto da chamada “Primavera Árabe” (OLIVEIRA, 2015a).

Nesse contexto, a tese proposta nesse trabalho é que os países africanos têm buscado, especialmente sob a égide da UA, se apropriar da representação discursiva de securitização do terrorismo promovida pelos EUA, de forma a utilizá-la em benefício próprio – especialmente com o objetivo de se proteger da/controlar a ingerência externa no continente. Nesse sentido, se por um lado os países do continente aceitam a representação discursiva – passando a incorporar a questão do terrorismo à sua agenda, com a criação de um arcabouço bastante robusto de combate ao fenômeno em nível continental –, por outro, muitos deles – e em certo

sentido a própria UA – têm usado a securitização do terrorismo para avançar agendas próprias, distintas das do agente securitizador.

A partir de um enfoque histórico-comparativo, esta tese problematiza a questão da seguinte forma: como o continente africano responde ao processo de securitização do terrorismo promovido pelas potências centrais do Sistema Internacional – especialmente os EUA – no pós-11/09 de 2001? Diante disso, a hipótese de trabalho a ser testada é a seguinte: os países africanos, individualmente e no âmbito da UA, têm buscado se apropriar do processo de securitização promovido pelos atores extracontinentais – especialmente os EUA – de forma a tirar benefícios de tal processo. Nesse sentido, há o desenvolvimento de uma série de ferramentas que buscam permitir aos países do continente controlar e limitar a atuação de atores extracontinentais, especialmente a partir da incorporação do discurso securitário em relação ao fenômeno do terrorismo.

Ainda que o Brasil não esteja fortemente inserido nessas dinâmicas, o estudo de tal temática se mostra de relevância ímpar, uma vez que um entendimento mais amplo do fenômeno pode contribuir para a melhor compreensão dos cenários regional e internacional, bem como do próprio cenário interno, sobretudo após a aprovação de uma de lei relativa ao tema no país. A lei nº13.260, de 16 de março de 2016, regulamenta os crimes de terrorismo no Brasil. De acordo com artigo 2º dessa lei, atos terroristas são aqueles que têm por finalidade provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo não só pessoas, mas também patrimônios, a paz e a segurança públicas, sendo motivados por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião. Ainda, são definidos como atos de terrorismo ameaçar e/ou usar, transportar, guardar ou trazer consigo elementos (como explosivos, elementos tóxicos, etc.), capazes de causar danos e/ou promover destruição em massa; sabotar o funcionamento ou apoderar-se do controle de meios de comunicação, transporte ou onde funcionem serviços públicos essenciais, por meio da violência, de sua ameaça, ou do uso de meios cibernéticos; e atentar contra a vida ou a integridade de pessoa física. A lei estabelece que ela não se aplica à conduta de indivíduos ou de grupos em manifestações políticas, movimentos sociais e etc., que tenham como elemento motivador questões sociais ou reivindicatórias (BRASIL, 2016). Ainda assim, a tipificação dos atos terroristas é bastante ampla, abrindo grande margem para interpretações e diferentes aplicações.

O objetivo geral da pesquisa proposta é examinar de que forma os países africanos têm respondido ao processo de securitização do terrorismo internacional, com especial atenção ao período subsequente ao 11 de setembro de 2001, bem como às iniciativas ligadas à questão, voltadas para o continente, promovidas pelos EUA. De forma específica, busca-se: identificar

quais foram as iniciativas, ligadas à (ou justificadas pela) questão do terrorismo internacional, criadas pelos EUA, que têm como foco de atuação o continente africano; analisar o impacto de tais iniciativas nos países africanos, identificando o posicionamento desses países em relação às iniciativas; e, identificar e analisar as iniciativas africanas ligadas à questão do terrorismo internacional, especialmente no pós-11/09 de 2001. Busca-se, assim, demonstrar que os países africanos têm procurado responder às iniciativas externas e, simultaneamente, criar iniciativas próprias, com o objetivo de se apropriar do processo de securitização do terrorismo – de forma a, entre outros, diminuir a ingerência externa no continente.

Para testar a hipótese proposta nesta pesquisa, serão utilizadas revisão bibliográfica, análise de dados secundários e análise de documentos e declarações oficiais, além de análises das políticas adotadas por atores africanos e, especialmente, pela UA no pós-11/09, sobretudo aquelas promovidas a partir de discursos ligados a questões securitárias. Como fontes principais para a revisão bibliográfica e para a análise de dados secundários, serão utilizados a imprensa, *Think Tanks*¹ ligados ao setor de segurança e a comunidade epistêmica de segurança, dado que esses são atores que exercem grande influência no processo de securitização. As atividades de pesquisa privilegiadas serão a coleta de dados sobre o tema em fontes oficiais (publicações e sites de órgãos estatais e regionais) e fontes especializadas (sites de estratégia e segurança, imprensa); levantamento bibliográfico e revisão da literatura especializada nacional e estrangeira sobre o tema, tanto em termos teóricos quanto empíricos; bem como exame das ações e políticas promovidas por atores africanos – especialmente a União Africana –, sobretudo aquelas inerentemente ligadas a questões securitárias e/ou justificadas por elas.

O método usado é o histórico-comparativo, um dos mais tradicionais das ciências sociais, e que tem vivenciado um significativo progresso ao longo da última década, com alguns autores fazendo grande esforço para conferir-lhe um grau de formalização até então não alcançado (GOERTZ; MAHONEY, 2012; MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009). Apesar dos avanços recentes, o método histórico-comparativo não é novo, originando-se ainda no século XIX, com autores como Karl Marx e John Stuart Mill entre alguns de seus precursores (MAHONEY; RUESCHEMEYER, 2003). Entre seus principais focos, destaca-se a compreensão de processos históricos específicos (como a formação dos Estados, as revoluções e a democratização²), a conceituação de suas principais características, e a identificação das

¹ *Think tanks* são institutos de pesquisa política envolvidos na análise de uma área política específica, ou em uma ampla gama de assuntos políticos, com o objetivo de aconselhar os formuladores de política ou de informar o debate público sobre questões políticas.

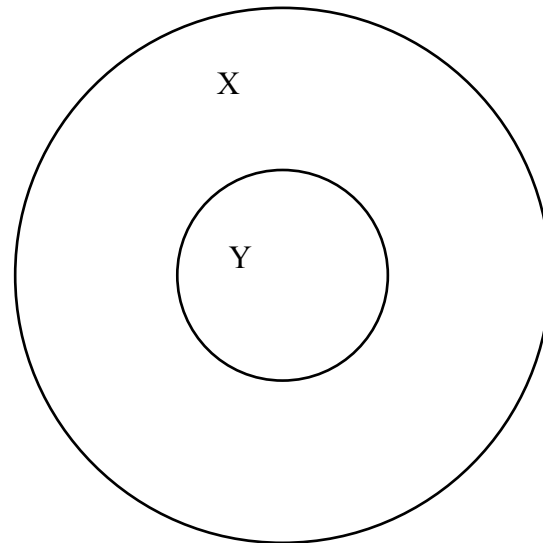
² Não é à toa que o método tenha se notabilizado por conta dos estudos de Barrington Moore Jr., Theda Skocpol e Charles Tilly (NETO; RODRIGUEZ, 2016).

condições explicativas dos resultados obtidos. Assim sendo, o método histórico-comparativo serve de ferramenta fundamental para a tentativa de compreensão das causas de um dado resultado ou fenômeno político por meio da observação de processos históricos (NETO; RODRIGUEZ, 2016).

Por conta de suas características, o método histórico-comparativo, diferente de outros métodos, não se adequa às noções de variáveis dependentes, independentes e intervenientes. As variáveis explicativas, assim, são substituídas por condições explicativas, mais condizentes com a apresentação de possibilidades do que de determinações. Destarte, como definem Mahoney, Kimball e Koivu (2009), podemos elencar cinco tipos de causas ou condições: (i) aquelas necessárias, mas não suficientes; (ii) aquelas suficientes, mas não necessárias; (iii) aquelas que são necessárias e suficientes; (iv) INUS; e, (v) SUIN.

Como destacam Jack Levy e Gary Goertz (2007), a primeira etapa da aplicação do método histórico-comparativo é a identificação das condições suficientes, sendo que estas devem dialogar com as causas necessárias. Condições necessárias seriam aquelas que, caso não existissem, impediriam que um dado resultado acontecesse. Sua presença, contudo, não garantiria o acontecimento de tal resultado. Nesse sentido, a ausência de uma tal condição teria efeitos mais fortes do que sua presença. A partir do uso da teoria de conjuntos, Mahoney, Kimball e Koivu (2009, p. 118, tradução nossa) apresentam a seguinte definição “X é uma causa necessária de Y, se Y é um subconjunto de X”. Assim, qualquer elemento que fizer parte do conjunto Y, necessariamente fará parte do conjunto X – o inverso, todavia, não sendo verdadeiro – como representado na figura abaixo. Portanto, podemos dizer que as condições necessárias não são garantidoras, sendo, entretanto, possibilitadoras do resultado que se busca explicar (NETO; RODRIGUEZ, 2016).

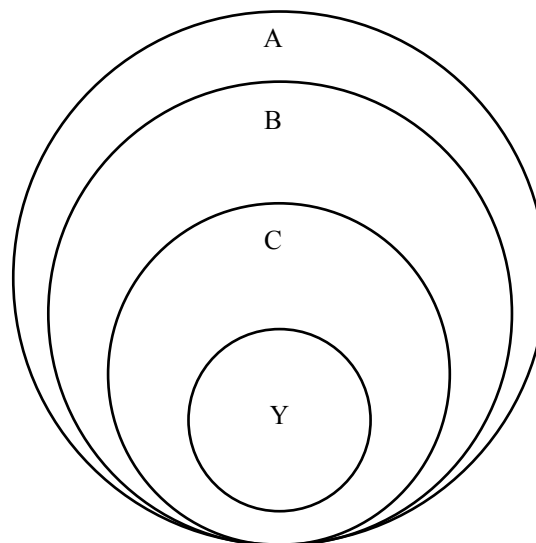
Figura 1 – Diagrama conceitual de condições necessárias



Fonte: adaptado de MAHONEY; KIMBALL; KOIVU (2009, p.119).

Ainda, assumindo a existência de múltiplas condições necessárias para um mesmo resultado, estas podem ser ordenadas em relação à sua relevância para tal resultado. A avaliação da importância de uma dada causa poderia ser feita tanto por critérios subjetivos, como a partir do uso de critérios empíricos – com a relevância sendo determinada pela frequência com que cada uma das causas está presente, independente da presença do resultado (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009). Tal avaliação pode ser visualizada na figura 2. Quanto mais próxima de Y, mais relevante uma dada causa é para o resultado.

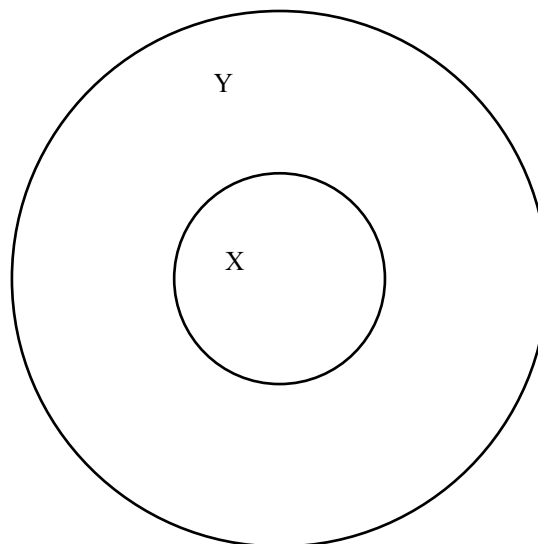
Figura 2 – Diagrama conceitual da importância relativa causas necessárias



Fonte: adaptado de MAHONEY; KIMBALL; KOIVU (2009, p.120).

As condições suficientes, por sua vez, são aquelas que não se fazem necessárias para que um dado evento ocorra, ainda que sua presença necessariamente leve ao seu acontecimento. Isto posto, podemos dizer que elas possuem definição oposta à das condições necessárias, e que se tratam de condições mais raras no contexto das ciências sociais – justamente porque sua mera existência garante a concretização do resultado que se busca explicar (NETO; RODRIGUEZ, 2016). Dessa forma, como destacam Mahoney, Kimball e Koivu (2009, p. 121, tradução nossa), “X é uma condição suficiente de Y se X for um subconjunto de Y”, o que pode ser visualizado na figura 3, abaixo.

Figura 3 – Diagrama conceitual de condições suficientes

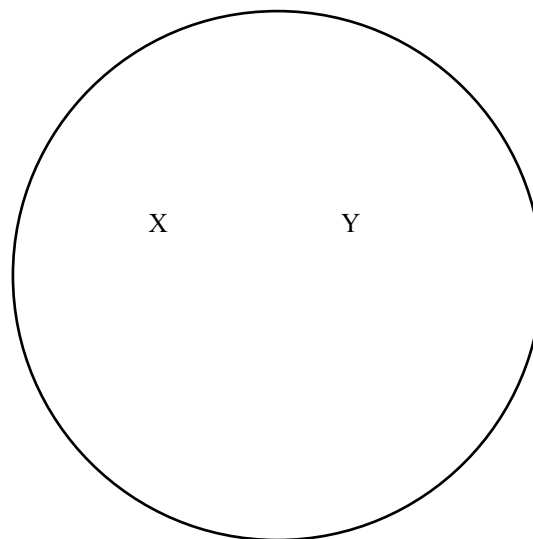


Fonte: adaptado de MAHONEY; KIMBALL; KOIVU (2009, p.122).

As causas suficientes, assim como as necessárias, também podem ser classificadas de acordo com sua importância. Quanto mais próxima uma condição é de ser o único elemento responsável pelo resultado em questão, mais relevante ela se torna – ou seja, ela se torna mais importante à medida em que ela se aproxima do limiar de ser, simultaneamente, uma condição necessária. No diagrama acima, isso seria representado por um aumento no tamanho de X, aproximando-se assim da totalidade de Y. Em casos em que há mais de uma condição suficiente, sua importância relativa pode ser avaliada pela frequência com que elas ocorrem, garantindo a existência do resultado em questão. Aquela que for presente com maior frequência é a de maior importância (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009)

As condições necessárias e suficientes, por sua vez, seriam aquelas que teriam igual influência sobre o mesmo subgrupo (NETO; RODRIGUEZ, 2016). Assim, se pensarmos em termos da teoria dos conjuntos, uma condição necessária e suficiente poderia ser definida da seguinte forma: “X é uma condição necessária e suficiente de Y se o conjunto de X é idêntico ao conjunto de Y” (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p.123, tradução nossa). Tal condição se expressa na figura 4, abaixo. Ainda que tal tipo de condição seja bastante rara – senão inexistente – em ciências sociais, sua consideração mostra-se relevante. Por um lado, por que em termos lógicos ela resta possível; por outro, porque elas podem ser entendidas como o padrão áureo das avaliações de causação, servindo de referência para a avaliação de todas as demais condições. Logo, uma dada condição é tão mais importante quanto mais próxima ela for de ser necessária e suficiente (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009).

Figura 4 – Diagrama conceitual de condições necessárias e suficientes

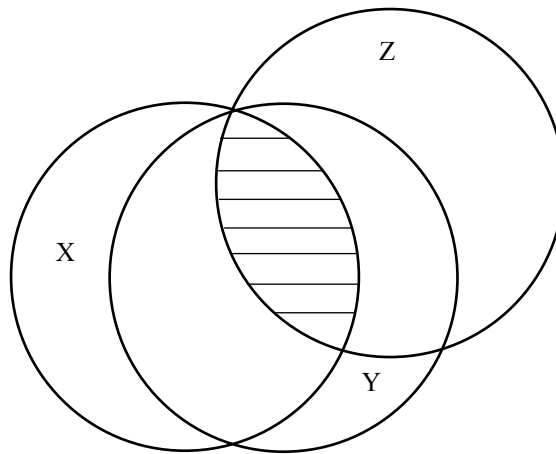


Fonte: adaptado de MAHONEY; KIMBALL; KOIVU (2009, p.124).

As condições encontradas com maior frequência nos estudos em ciências sociais, todavia, são aquelas que Mahoney, Kimball e Koivu (2009) chamam de INUS e SUIN – siglas que remetem a seus significados em inglês. As condições INUS são aquelas que, individualmente, não são nem necessárias e nem suficientes para um dado resultado, mas que fazem parte de um conjunto de condições que são suficientes, mas não necessárias, para esse resultado. Nas palavras dos autores, uma “parte *insuficiente*, mas *necessária*, de uma condição

que é ela mesma *não-necessária*, mas *suficiente* para o resultado” (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p.125, tradução nossa). Ou seja, é a contribuição de um dado fator para um conjunto de fatores que constitui, por sua vez uma causa suficiente (NETO; RODRIGUEZ, 2016). Em termos de teoria de conjuntos, uma condição INUS pode ser definida da seguinte forma: “X é uma condição INUS de Y se Y é um subconjunto do espaço conjunto criado por X quando combinado com um ou mais fatores causais” (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p.125, tradução nossa). A figura 5, abaixo, ilustra esse tipo de condição.

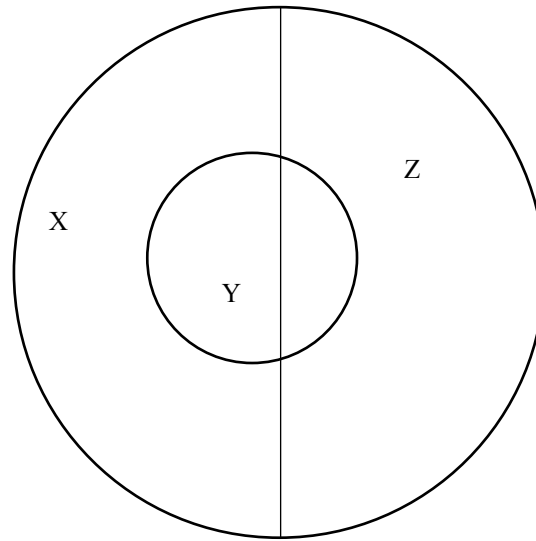
Figura 5 – Diagrama conceitual de condições INUS



Fonte: adaptado de MAHONEY; KIMBALL; KOIVU (2009, p.126).

As condições SUIN, por sua vez, são aquelas que “são uma parte *suficiente*, mas *não-necessária* de um fator que é *insuficiente*, mas *necessário* para um resultado” (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p.126, tradução nossa). Portanto, podemos dizer que as condições SUIN produzem efeitos indiretos para o resultado, uma vez que fazem parte de um conjunto de outras causas. Em linguagem de conjuntos, dizemos que “X é uma condição SUIN de Y, se Y é um subconjunto do espaço conjunto criado por X quando combinado com um ou mais fatores causais” (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p. 127, tradução nossa), o que pode ser visualizado graficamente na figura 6, abaixo. Nessa imagem, nem X nem Z são necessários ou suficientes para Y. Todavia, o espaço conjunto ocupado por essas condições é um sobreconjunto de Y, e como para fazer parte de Y é preciso fazer parte desse sobreconjunto, os fatores X e Z são condições SUIN.

Figura 6 – Diagrama conceitual de condições SUIN



Fonte: adaptado de MAHONEY; KIMBALL; KOIVU (2009, p.128).

A partir da compreensão dessas condições propostas pelo método histórico-comparativo, Neto e Rodriguez (2016) apontam o *process tracing* – ou mapeamento de processos – como uma das principais ferramentas para sua identificação. Destarte, em consonância com a posição dos autores, essa será a metodologia utilizada neste trabalho. O mapeamento de processos é uma ferramenta que busca permitir a realização de inferências descritivas e causais a partir de um conjunto de evidências, permitindo a identificação de uma sequência cronológica das ações que compõe um determinado resultado que se busca explicar. O método, assim, consiste na análise sistemática de evidências selecionadas e analisadas à luz das perguntas de pesquisa e das hipóteses estabelecidas pelo pesquisador (COLLIER, 2011). Trata-se, portanto, de uma ferramenta essencial para a identificação de mecanismos causais – aspecto-chave, por sua vez, do método histórico-comparativo (NETO; RODRIGUEZ, 2016).

A definição de mecanismos causais conta com pouco consenso na literatura de ciências sociais (MAHONEY, 2001). Por conta disso, neste trabalho eles serão entendidos como os elementos que ligam as causas (variáveis independentes) e as consequências (variáveis dependentes), tendo como objetivo evidenciar a concordância e/ou a correlação de determinados fenômenos ou eventos. Eles são, todavia, mais complexos do que as variáveis intervenientes (aquelas que fazem a intermediação entre as variáveis dependentes e as independentes), possuindo, portanto, um estatuto ontológico distinto delas (FALLETI; LYNCH, 2009). Eles podem ser entendidos, destarte, como um mapa que evidencia o caminho

percorrido entre um conjunto de causas e os resultados (NETO; RODRIGUEZ, 2016). Como destacam Falleti e Lynch (2009, p. 1147, tradução nossa, ênfase no original),

Enquanto variáveis são atributos observáveis das unidades de análise [...] os mecanismos são conceitos relacionais. Eles residem acima e fora das unidades em questão e explicam a ligação entre *inputs* e *outputs*. Os mecanismos descrevem as relações ou as ações entre as unidades de análise ou nos estudos de caso. Os mecanismos contam como as coisas acontecem: como os atores se relacionam, como os indivíduos passam a acreditar no que fazem ou no que extraem de experiências passadas, como as políticas e as instituições permanecem ou mudam, como resultados que são ineficientes se tornam difíceis de reverter [...].

É preciso, ainda, ressaltar que os resultados obtidos dependem essencialmente do contexto em que um dado mecanismo causal opera. Assim sendo, a ocorrência de um dado conjunto de eventos em uma sequência distinta configura, afinal, um contexto distinto, podendo, portanto, gerar resultados distintos – ainda que o mesmo mecanismo causal esteja em ação em todos os eventos (FALLETI; LYNCH, 2009). Diante disso, parece razoável conceber que um dado resultado pode ser fruto de diversas condições causais distintas, ocorridas em diferentes contextos ou sob diferentes trajetórias (NETO; RODRIGUEZ, 2016).

Os testes associados ao mapeamento de processos têm a capacidade de auxiliar os pesquisadores a estabelecer que: (1) um determinado processo ou um evento específico tenha acontecido; (2) um processo ou um evento distinto ocorreu posteriormente ao processo ou evento inicial; e (3) o primeiro evento ou processo tenha sido o gerador do segundo (MAHONEY, 2012). Quatro testes empíricos podem ser aplicados para atingir esses objetivos: teste sugestivo (*straw-in-the-wind test*), teste simples (*hoop test*), teste forte (*smoking gun test*) e teste duplamente decisivo (*doubly-decisive test*) (VAN EVERA, 1997; COLLIER, 2011; MAHONEY, 2012; NETO; RODRIGUEZ, 2016).

Testes sugestivos são aqueles que não oferecem condições necessárias nem suficientes para a validação da hipótese. São capazes de aumentar a plausibilidade de uma dada hipótese, ou mesmo de levantar questionamentos a respeito dela – sem, contudo, serem decisivos por si próprios. Ou seja, são o tipo de teste mais fraco, limitando-se a enfraquecer um pouco as hipóteses rivais e fortalecer um pouco a hipótese principal, servindo, portanto, como uma avaliação preliminar da hipótese principal por meio do uso de exemplos sugestivos ou ilustrativos (COLLIER, 2011; NETO; RODRIGUEZ, 2016).

Os testes básicos, por sua vez, são um pouco mais robustos do que os sugestivos, estabelecendo um padrão mais elaborado. São aqueles que permitem a identificação de condições necessárias, mas não suficientes, da validade de uma hipótese principal. Assim, para

que permaneça sob consideração, a hipótese principal precisa passar no teste – o que, todavia, não confirma sua validade. Ainda, quando a hipótese principal passa no teste básico, as hipóteses rivais são enfraquecidas em certa medida, sendo o inverso – quando a hipótese principal não passa no teste, as hipóteses rivais se fortalecem em alguma medida – verdadeiro (NETO; RODRIGUEZ, 2016). Assim, de acordo com Collier (2011, p. 826, tradução nossa),

[...] passar no teste não confirma, por si só, a hipótese. Ainda que não produza um critério *suficiente* para aceitar a explicação, estabelece um critério *necessário*. Testes básicos não confirmam a hipótese, mas podem eliminá-la. [...] passar em testes simples tem implicações mais relevantes para hipóteses rivais: enfraquece *relativamente* sua plausibilidade, sem impedir a possibilidade de que a hipótese alternativa seja relevante.

Os testes fortes são aqueles que estabelecem condições suficientes, mas não necessárias, para que uma dada hipótese seja validada. Passar em testes fortes confirma a hipótese principal, enfraquecendo as hipóteses rivais em boa medida. A reprovação no teste, entretanto, não implica a rejeição da hipótese principal, ainda que fortaleça as hipóteses rivais em certa medida. Os testes fortes, portanto, costumam investigar a existência de rastros para os quais uma causa ou um resultado específicos são uma condição suficiente. Assim, caso o pesquisador consiga demonstrar de forma clara que um ou mais rastros estão presentes, é possível inferir, de forma segura, que uma causa ou resultado ocorreu – o que contribui para que os testes fortes sejam sensivelmente mais robustos do que os testes básicos (MAHONEY, 2012; NETO; RODRIGUEZ, 2016).

Por fim, os testes duplamente decisivos são aqueles que estabelecem condições necessárias e suficientes para validar uma hipótese, comprovando-a e eliminando as rivais ao mesmo tempo. Esse é, por certo, o tipo de teste mais robusto entre todos. Sua existência, porém, é bastante rara nas ciências sociais, sendo mais factível atingir esse tipo de resultado por meio da combinação de múltiplos testes que, em conjunto, consigam simultaneamente fortalecer uma explicação e eliminar todas as demais (COLLIER, 2011; BENNET, 2010).

Como a discussão a respeito dos tipos de testes ligados ao mapeamento de processos nos permite perceber, os três primeiros – sugestivos, básicos e fortes – têm como função principal a supressão de hipóteses concorrentes mais do que a confirmação das hipóteses principais. Para que tenham sucesso em eliminar hipóteses, contudo, é fundamental que estas sejam identificadas de forma clara, bem como as suas relações com a hipótese de interesse (NETO; RODRIGUEZ, 2016).

Diante disso, as relações entre as hipóteses podem ser de três tipos. O primeiro é a mútua exclusão, no qual duas explicações não podem ser, simultaneamente, verdadeiras em um mesmo caso. Podem, por sua vez, ser de três tipos: de resultado (quando duas teorias fazem previsões consistentemente divergentes a respeito do resultado); de evidências (quando uma teoria exige uma evidência incompatível com a outra teoria); e condicional (na qual alguma condição analítica ou idiosincrasia específica do caso em questão força as duas explicações a serem mutuamente excludentes em alguns aspectos, mas não em outros). Nas ciências sociais relações deste tipo são raras e difíceis de serem estabelecidas (ZAKS, 2017).

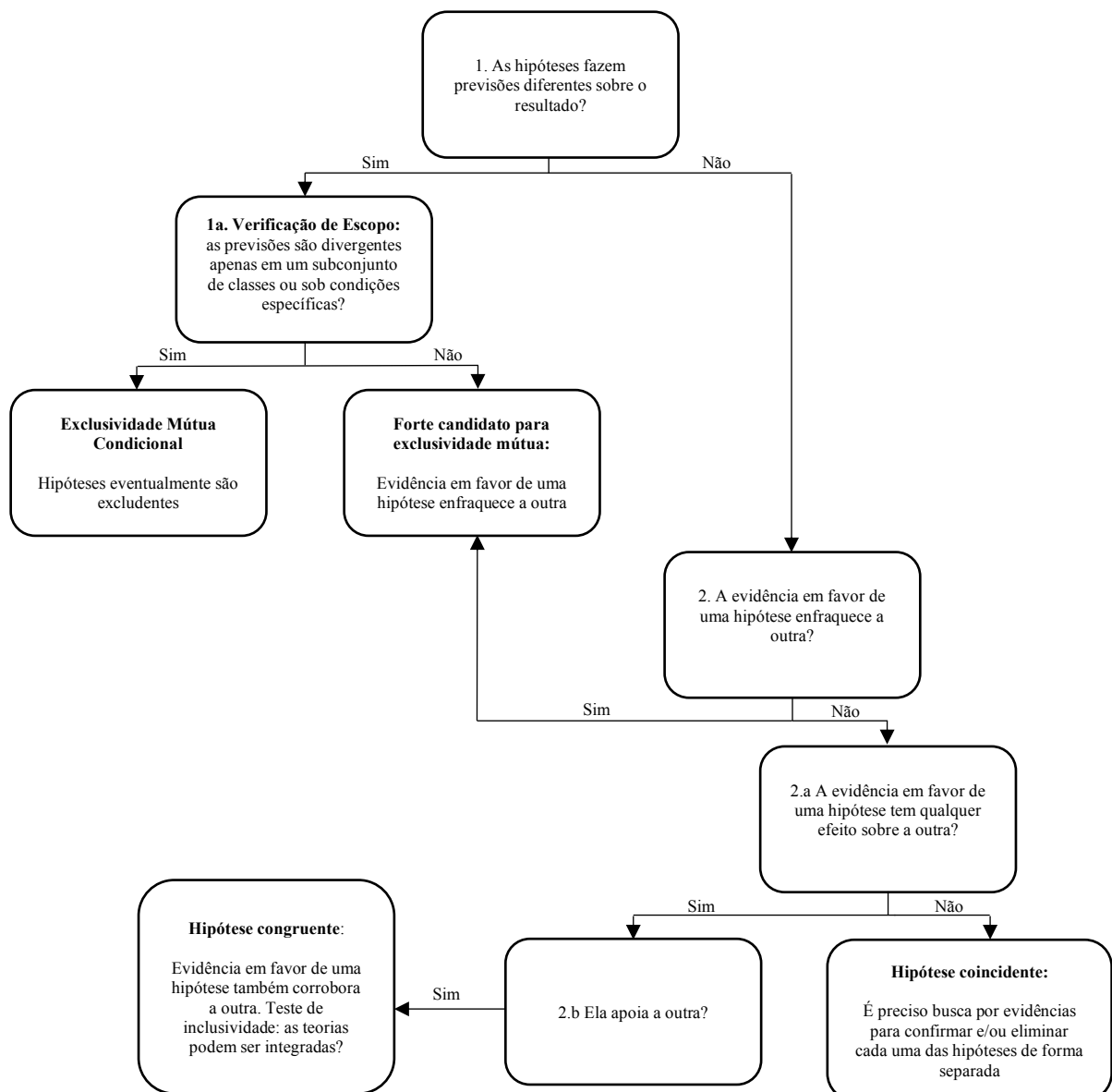
O segundo tipo é a coincidência, que acontece quando a validade de uma hipótese não tem impacto na validade das demais – ou seja, ambas operam por meio de mecanismos suficientemente diferentes de modo que podem, simultaneamente e de forma independente, contribuir para o resultado em questão. Assim, evidências em favor de uma hipótese não possuem, necessariamente, efeito nas demais. Portanto, a eliminação de uma hipótese rival pressupõe a coleta de evidências suplementares que sejam capazes de invalidar esta hipótese especificamente. O terceiro tipo possível de relação entre hipóteses rivais é a congruência. Nesse caso, as hipóteses fazem previsões similares ou operam por meio de mecanismos suficientemente similares para que evidências em favor de uma hipótese também corrobore a outra (ZAKS, 2017).

A tipologia apresentada nos leva a dois questionamentos de suma importância. Por um lado, a identificação de quais dessas relações estão presentes. Por outro, quais são as implicações, a partir das relações presentes, para a avaliação das evidências. Tais questionamentos são de grande relevância, uma vez que tanto a busca de evidências, quanto sua interpretação, são afetadas pelas diferentes relações entre hipóteses distintas – sendo, portanto, fundamental que a relação presente seja corretamente identificada. É justamente a partir dessa discussão que Zaks (2017) desenvolve um esquema analítico que tem por função auxiliar na identificação das relações presentes bem como na elaboração de inferências. A figura 7, abaixo, representa o esquema do autor.

O primeiro conjunto de perguntas a serem feitas diz respeito a questões teóricas amplas, questionando se as hipóteses rivais apresentam previsões divergentes a respeito do possível resultado. Caso a resposta seja positiva, o passo seguinte é realizar uma verificação de escopo – ou seja, questionar-se se as hipóteses apresentam previsões divergentes apenas em níveis distintos de análise ou sob condições específicas. Em caso de resposta positiva, é possível que as hipóteses apresentem exclusividade mútua condicional, sendo excludentes em alguns casos, e em outros não. Em caso de resposta negativa, as hipóteses apresentam-se como fortes

candidatas a apresentar exclusividade mútua. Nesses casos, é importante buscar variáveis ou condições adicionais que afetem a validade da teoria em casos específicos, redobrando o cuidado ao fazer generalizações a respeito das relações entre as hipóteses (ZAKS, 2017).

Figura 7: Árvore de identificação de relações entre hipóteses rivais.



Fonte: adaptado de Zaks (2017, p. 351).

Em seguida, apresenta-se um conjunto de questões a respeito da natureza das evidências requeridas em cada explicação. A pergunta inicial, assim, deve ser se as duas

hipóteses demandam tipos divergentes de evidências. Não se trata aqui, contudo, de questionar a existência de diferentes tipos de evidência para cada hipótese, mas sim a existência da necessidade de evidências incompatíveis entre as hipóteses. Caso não haja esse tipo de requisito contraditório, a pergunta seguinte a ser feita é se as evidências em favor de uma dada hipótese têm qualquer tipo de efeito na validade de outra hipótese. Em caso negativo, as hipóteses são provavelmente coincidentes, requerendo evidências distintas tanto para sua validação quanto para sua eliminação. Em caso positivo, é preciso questionar, em seguida, se o efeito contribui para validar ou para invalidar a hipótese. No primeiro caso, ambas as hipóteses tornam-se fortes candidatas para exclusividade mútua de evidência. No segundo, provavelmente apresentam congruência entre si (ZAKS, 2017).

Por fim, caso sejam congruentes, é preciso questionar se elas são candidatas a integração – ou seja, se a sua incorporação em um mesmo quadro teórico fornece mais capacidade analítica do que cada uma delas individualmente. Caso ambas hipóteses façam previsões sobre um mesmo resultado, e uma apresente uma nova dimensão ou canal por meio do qual a outra pode trabalhar, ambas são fortes candidatas a integração. Caso suas previsões e/ou mecanismos sejam muito diferentes para serem combinados em um único quadro teórico, elas seguem sendo congruentes (ZAKS, 2017).

De forma a alcançar os objetivos propostos, a tese aqui elaborada será dividida em quatro capítulos, além desta introdução e do capítulo de conclusões. O primeiro capítulo apresenta uma discussão da teoria da Securitização, desenvolvida por Buzan, Wæver e Wilde (1998), bem como de seus desdobramentos posteriores, pertinentes à discussão realizada nesta Tese. O segundo capítulo trata, a partir de uma perspectiva histórica, da evolução do processo de securitização do terrorismo internacional, discutindo, para tanto, a evolução do fenômeno e também a construção de um campo de estudos sobre o tema, bem como a dificuldade de definição do conceito de terrorismo e as implicações disso decorrentes, além de fazer uma discussão semelhante especificamente sobre a relação do continente africano com o fenômeno. O terceiro capítulo discute a evolução do processo de securitização do terrorismo no continente africano a partir da perspectiva dos EUA, buscando evidenciar seus interesses, características e processos constitutivos, com especial atenção para o período pós-11 de setembro de 2001. Por fim, o quarto capítulo trata da evolução das iniciativas africanas ligadas à questão do terrorismo – especialmente no âmbito da União Africana e de sua predecessora, a Organização da Unidade Africana –, dando especial enfoque ao período posterior ao 11 de setembro de 2001. Por fim, o trabalho é concluído com a apresentação sintética dos resultados da pesquisa e com uma discussão com a literatura a partir destes achados.

2 O CONCEITO DE SECURITIZAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS

Para a orientação deste trabalho, adota-se a Teoria da Securitização, desenvolvida por teóricos da Escola de Copenhague, cujos principais expoentes são Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde. Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e as intervenções militares estadunidenses no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003), a ideia de securitização ganhou uma posição de destaque dentro do debate acerca da ampliação do conceito de segurança, que teve início com o fim da Guerra Fria. Esses eventos criaram uma nova situação na política global, com a securitização da ameaça de terrorismo e com o surgimento de iniciativas voltadas à legitimação de novas políticas e estratégias de segurança (KELSTRUP, 2004).

O fim do conflito bipolar marcou um momento de importantes mudanças para as Relações Internacionais. Uma das relevantes novidades surgidas foi a ampliação e o alargamento do conceito de segurança, a partir da perspectiva liberal predominante no período. Ao longo da Guerra Fria a primazia da segurança nacional, definida em grande medida em termos militares, era vista praticamente como uma premissa, e os instrumentos militares eram o foco quase exclusivo da preocupação dos especialistas em segurança (BALDWIN, 1995; WÆVER, 1995). Assim, as discussões eram dominadas pelas abordagens realista e neorrealista, que assumem que a insegurança deriva da aparência objetivamente ameaçadora de certas questões, que só podem ser respondidas com uso da força (BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016).

A partir de 1990, contudo, o conceito de segurança passou por uma expansão, que tomou quatro formas principais. Primeiramente, foi estendido da noção de segurança de nações para a segurança de grupos e indivíduos. Em segundo lugar, foi estendido da noção de segurança de nações para a segurança do sistema internacional. Em terceiro lugar, houve uma expansão horizontal do conceito de segurança, que deixou de ser apenas no sentido militar, passando a abarcar os âmbitos político, social, ambiental e humano, a partir da compreensão de que diferentes entidades podem não estar seguras (ou inseguras) da mesma forma. Por fim, pode-se verificar uma expansão na responsabilidade política pelo provimento da segurança, que deixaria de ser responsabilidade apenas dos Estados nacionais, sendo também uma atribuição de instituições internacionais, governos regionais e locais e mesmo de organizações não-governamentais (ROTHSCHILD, 2007).

A década de 1990, assim, foi marcada, em diversos âmbitos, pelo alargamento conceitual da segurança em direção à noção de segurança humana, sendo a própria Organização

das Nações Unidas (ONU) um dos promotores dessa mudança. Nesse contexto, em 1995, o então Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, demandou que houvesse um avanço conceitual para além da noção de segurança territorial armada e em direção a um aumento da proteção da segurança das pessoas em suas casas, trabalhos e comunidades (ROTHSCHILD, 2007). Também nesse sentido, o Relatório sobre Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), publicado em 1994, formulou um conceito de segurança humana a partir da tentativa de coordenação de diversas tentativas anteriores de ampliar e substituir a noção de segurança nacional vigente durante a Guerra Fria (CEPIK, 2001). Como ressalta o relatório,

Precisamos outra profunda transição de pensamento – de segurança nuclear para segurança humana. [...] O conceito de segurança foi, por muito tempo, interpretado de forma reduzida: como segurança do território de agressões externas, ou como proteção dos interesses nacionais em política externa, ou como segurança global em relação à ameaça de um holocausto nuclear. Tem sido relacionado mais aos Estados-nação do que a pessoas. [...] Foram esquecidas as preocupações legítimas das pessoas comuns que buscam segurança no dia-a-dia de suas vidas. Para muitas delas, segurança simbolizava proteção das ameaças de doenças, fome, desemprego, crime, conflitos sociais, repressão política e ameaças ambientais. Com as sombras escuras da Guerra Fria se dissipando, podemos ver que muitos conflitos são dentro das nações, e não entre nações. Para a maioria das pessoas, um sentimento de insegurança surge mais das preocupações a respeito de seu cotidiano do que do medo de um evento mundial cataclísmico. Em uma análise final, segurança humana é uma criança que não morre, uma doença que não se espalha, um emprego que não é cortado, uma tensão étnica que não explode em violência, um dissidente que não é silenciado. Segurança humana não é uma preocupação com armas – é uma preocupação com a dignidade e a vida humana (UNDP, 1994, p.22, tradução nossa).

Essas mudanças, contudo, ainda que tenham se expressado de forma mais clara a partir do final da Guerra Fria, tinham suas origens mais diretas em um documento elaborado no início da década de 1980, conhecido como relatório da Comissão Palme.³ Ainda que a ideia de segurança comum estivesse exclusivamente ligada à questão da existência de armamentos nucleares (no sentido de ser uma forma de os Estados organizarem sua segurança na presença de armas nucleares), o relatório apresentava algumas concepções mais amplas da noção de segurança, defendendo, por exemplo, que ela deveria ser pensada não apenas em termos militares, mas também em termos econômicos e políticos (com a segurança militar sendo vista como um meio, enquanto as demais seriam fins em si mesmas). Ainda, o relatório defendia que a segurança deveria ser baseada em uma ordem internacional estruturada, com leis e normas

³ A Comissão Palme (nomeada a partir de seu presidente, o ex-primeiro ministro da Suécia, Olof Palme) reuniu representantes de dezessete países do Oeste, do Leste e do Sul em doze encontros ao longo de dezoito meses que tinham por objetivo discutir a corrida armamentista e a questão da segurança no contexto da Guerra Fria (GALTUNG, 1983).

que deveriam ser respeitadas e observadas por todos os Estados, além de ver a segurança tanto como um processo quanto como uma condição, na qual os participantes seriam indivíduos, grupos, governos e Estados (ROTHSCHILD, 2007).

Essa preocupação com a redefinição do conceito de segurança verificada ao longo da década de 1990 correspondeu a quatro propósitos principais, de diversos atores. Em primeiro lugar, buscava-se fornecer uma espécie de orientação para as políticas dos governos. Em segundo, buscava-se guiar a opinião pública sobre a política, sugerir uma forma de pensar sobre segurança e/ou princípios a serem adotados pelas pessoas a quem tal política se destinava. Em terceiro lugar, tinha como objetivo contestar as políticas existentes e, a partir dessa crítica, estabelecer novas políticas. Nesse sentido, as novas concepções de segurança foram encorajadas simultaneamente, ao longo da década de 1980, pelos mais diversos grupos com variados interesses. Por fim, buscava-se, influenciar, de forma direta, a distribuição de recursos (financeiros e de poder) – especialmente a partir da ideia de que com o fim do conflito bipolar os recursos até então destinados a gastos militares poderiam ser direcionados para outros objetivos e políticas (BALDWIN, 1995; ROTHSCHILD, 2007). Em parte, esse debate acerca da redefinição do conceito de segurança foi resultado da crescente importância de agendas econômicas e políticas internacionais, verificada ao longo das décadas de 1970 e 1980, e pelo aumento da preocupação com questões ligadas às identidades e aos crimes transnacionais, ao longo dos anos 1990 (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998)

Tal expansão do conceito de segurança, contudo, foi recebida com críticas por alguns autores. Stephen Walt (1991), por exemplo, ponderou que ainda que o poder militar não fosse a única fonte de segurança nacional, a incorporação de outros temas aos estudos de segurança poderia resultar em uma expansão exagerada do campo, especialmente a partir da incorporação de questões que não seriam centrais para o tema. Destarte, a inclusão de discussões sobre assuntos diversos na esfera de segurança poderia prejudicar a própria coerência do campo, contribuindo para enfraquece-lo. De acordo com o autor

Poder militar não é a única fonte de segurança nacional, e ameaças militares não são os únicos perigos que Estados enfrentam (ainda que eles sejam, normalmente, os mais sérios). Como um resultado disso, estudos de segurança também incluem o que por vezes é chamado de “estadismo” – controles de armas, diplomacia, gerenciamento de crises, por exemplo. Esses assuntos são claramente relevantes para o foco central do campo, porque eles se relacionam diretamente à probabilidade e ao caráter da guerra. Porque fenômenos não-militares também podem ameaçar Estados e indivíduos, alguns escritores têm sugerido ampliar o conceito de “segurança”, para incluir tópicos como pobreza, AIDS, ameaças ambientais, abuso de drogas, entre outros [...]. Tais propostas nos lembram que assuntos não-militares merecem relevante atenção de acadêmicos e formuladores de política, e que o poder militar não garante o bem-estar. Mas tal prescrição arriscaria expandir os “estudos de Segurança” excessivamente; por

essa lógica, assuntos como poluição, doenças, abuso infantil ou recessões econômicas poderiam todos ser vistos como ameaças à “segurança”. Definir o campo dessa forma destruiria sua coerência intelectual e tornaria mais difícil encontrar soluções para qualquer um desses importantes problemas (WALT, 1991, p. 213, tradução nossa).

Ole Wæver, por sua vez, em seu trabalho de 1995, *Securitization and Desecuritization*, também criticou a expansão excessiva do conceito. Para ele, a grande dificuldade de uma tal abordagem seria a definição clara dos limites da expansão, especialmente a partir da noção de que o conceito de segurança se tornaria um sinônimo de tudo que seria politicamente bom ou desejável. Nesse sentido, ao se considerar os mais diversos temas como segurança – e não apenas a defesa militar do Estado –, o efeito imediatamente gerado seria uma expansão indefinida do campo da segurança, de forma que este, em pouco tempo, englobaria a totalidade da agenda política e social – retirando toda e qualquer especificidade, e relevância, da discussão sobre segurança (WÆVER, 1995).

Ao mesmo tempo, contudo, Wæver (1995) procurou adotar uma posição alternativa à abordagem “tradicional progressiva”,⁴ na tentativa de desconstruir o conceito de segurança vigente durante o período da Guerra Fria – e amplamente defendido pelos teóricos realistas das relações internacionais. Nesse contexto, ainda que considerando o conceito de segurança como necessariamente ligado ao Estado,⁵ Wæver adotou uma abordagem que busca focar nas qualidades específicas que caracterizam problemas de segurança: urgência; poder estatal reclamando o direito legítimo de uso de meios extraordinários; e, ameaças vistas como potencialmente perturbadoras da soberania. A partir daí seria possível que qualquer setor, em qualquer momento no tempo, fosse tratado como o centro das preocupações a respeito de vulnerabilidades, ameaças e defesa – posição que teria sido ocupada, em termos históricos, pelo setor militar (WÆVER, 1995)

Assim, para Wæver (1995), problemas de segurança seriam aqueles desenvolvimentos capazes de ameaçar a soberania ou a independência de um dado Estado de uma forma particularmente rápida ou dramática, privando-o de sua capacidade de administrar a si mesmo. Isso criaria uma ruptura na ordem política estabelecida, o que exigiria, destarte, que tal ameaça fosse enfrentada com a mobilização do máximo esforço possível. Isso significaria, portanto,

⁴ Entendida como a aceitação de duas premissas básicas: que segurança é uma realidade anterior à linguagem, sem considerações objetivas ou subjetivas, sendo medida em termos de ameaça ou medo; e que segurança é sempre positiva (quanto mais, melhor) (WÆVER, 1995).

⁵ Segundo Wæver, “apesar de todas as mudanças dos últimos anos, segurança, assim como qualquer outro conceito, carrega consigo uma história e um conjunto de conotações dos quais não consegue escapar. No centro do conceito nós ainda encontramos algo a ver com defesa e o Estado. Como resultado, tratar um assunto em termos securitários ainda evoca uma imagem de ameaça-defesa, alocando ao Estado um importante papel em tratar a questão” (WÆVER, 1995, p.1, tradução nossa).

que em termos operacionais a definição de determinadas questões como problemas de segurança permitiria aos Estados reclamar para si “direitos especiais” que, em última instância, seriam sempre definidos pelos próprios Estados e suas elites. Diante disso, Wæver (1995) afirma que segurança pode ser entendida como uma representação discursiva (*speech act*) que ao ser enunciada tem a capacidade de mover uma determinada questão para uma área específica, permitindo que se reclame o direito de usar todos os meios necessários para bloqueá-la. Dessa forma, portanto, segurança e insegurança não representariam conceitos opostos, uma vez que segurança significaria uma situação marcada pela presença de um problema de segurança e com alguma medida adotada em resposta, enquanto insegurança seria uma situação com um problema de segurança, mas sem uma resposta (WÆVER, 1995).

É a partir desse estudo de Wæver que a teoria de Securitização é introduzida, tendo sido aprofundada, posteriormente, em outro trabalho do autor, em conjunto com Barry Buzan e Jaap de Wilde, na obra seminal da Escola de Copenhague intitulada *Security: A new framework for analysis*, de 1998. Neste livro, os autores também desenvolvem um enfoque para a questão da segurança que busca uma posição que se coloque entre os autores expansionistas e os tradicionalistas, na tentativa de compatibilizar, em um mesmo arcabouço teórico, elementos importantes de cada interpretação. Assim, enquanto, por um lado, incorporam o argumento tradicionalista de que uma expansão no escopo da segurança para além do setor militar e do Estado como figura central tenderia a gerar uma incoerência intelectual para o campo e um esvaziamento do conceito, por outro também incorporam o argumento expansionista de que a redução do escopo de análise não é a melhor forma de lidar com essa questão, já que, para eles, a segurança seria um tipo particular de política aplicável a uma ampla gama de temas (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

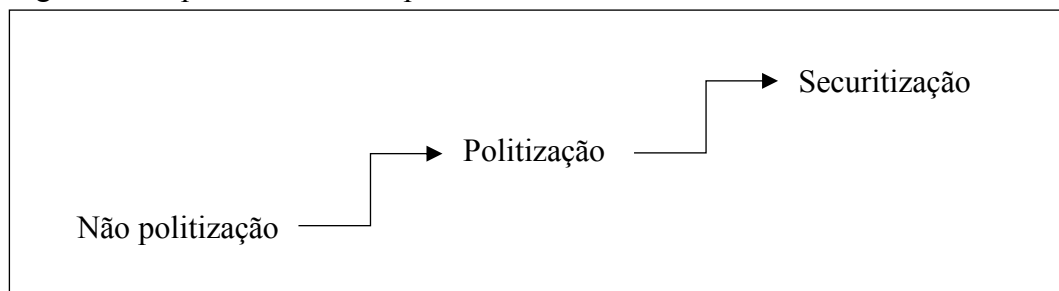
Assim, como destacam Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 4-5, tradução nossa),

Nós argumentamos contra a visão de que o núcleo dos estudos de segurança é a guerra e a força, e que outros assuntos são relevantes apenas se relacionados à guerra e à força. [...] Pelo contrário, nós queremos construir uma visão mais radical de estudos de segurança, explorando ameaças a objetos referentes, e a securitização dessas ameaças, que são tanto não-militares quanto militares. [...] Nós buscamos encontrar coerência não confinando segurança ao setor militar, mas explorando a lógica da segurança em si, para descobrir o que diferencia segurança e o processo de securitização do que é meramente político.

Segurança é vista, portanto, como um movimento que desloca a política para além das regras estabelecidas, enquadrando o assunto ou como uma forma especial de política, ou para além da política. Dessa forma, para os autores, os diversos temas públicos poderiam ser

localizados em um espectro que variaria daqueles não-politizados (os quais estariam fora das discussões e decisões políticas), passando pelos politizados (aqueles que fariam parte de políticas públicas, requerendo decisões e recursos governamentais), até atingir o outro extremo, de securitização (que seriam aqueles temas apresentados como ameaças existenciais, que requereriam medidas emergenciais e justificariam ações fora dos limites normais dos procedimentos políticos). Nenhum tema, contudo, teria um “lugar de natureza”, podendo ser alocado em qualquer um dos pontos do espectro, dependendo das circunstâncias e variando de Estado para Estado, e também no tempo. Ainda que haja centralidade do Estado nessa interpretação (incorporando seu governo, território e sociedade), isso não implicaria que a securitização tenha que ser sempre realizada pelo Estado, uma vez que tanto ela, quanto a própria politização, podem ser promovidas em outros âmbitos (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

Figura 8 – Espectro dos temas públicos



Fonte: MOTTA, 2014, p.21

Dessa forma, pode-se afirmar que o processo de securitização não trata do que é, ou não, uma ameaça, mas sim das condições sob as quais algo pode ser entendido como uma ameaça. Trata-se, portanto, de um processo construído socialmente, no qual os atores procuram transportar temas da agenda política – ou politizados – para a agenda de segurança – ou seja, para o *locus* de decisão securitária (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998; WILLIAMS, 2003). Assim, segundo Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 21-22, tradução nossa)

‘Segurança’ é o movimento que move a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão ou como um tipo especial de política ou como para além da política. Securitização pode ser vista, portanto, como uma forma mais extrema de politização. Em teoria, qualquer assunto público pode ser alocado no espectro que vai de não-politizado (significando que o Estado não lida com ele e que ele não é, de nenhuma outra forma, transformado em tema de discussão pública ou debate), passando por politizado (significando que o assunto faz parte de políticas

públicas, requerendo decisões governamentais e alocação de recurso, ou, mais raramente alguma outra forma de governança comum), até securitizado (significando que o tema é apresentado como uma ameaça existencial, requerendo medidas emergenciais e justificando ações fora dos limites normais dos procedimentos políticos

A afirmação de que as ameaças são construídas socialmente não representa uma negação à possível existência de uma ameaça efetiva (ou concreta); afirma-se, contudo, que no processo de securitização algumas questões podem ser transformadas e percebidas como ameaças em contextos em que estas não existam – por vezes inclusive em detrimento de outras que podem representar ameaças reais. É justamente nesse sentido que Wæver (2011, p.472, tradução nossa) afirma que

muitas ameaças existem, mas elas não vêm com um rótulo de segurança anexado, de maneira que a securitização significa uma forma particular de lidar com uma questão particular, processando uma ameaça através do formato de segurança. Assim, segurança enquanto qualidade não pertence à ameaça, mas sim ao seu gerenciamento.

Segundo Buzan, Wæver e Wilde (1998), de forma a tornar o conceito operacional, dando-lhe significado prático, são necessários três tipos de unidades interdependentes: o objeto referente (*referent object*), o agente securitizador (*securitizing actor*) e a audiência (*functional actors*). O objeto referente seria aquilo que é percebido, por um ou mais atores, como existencialmente ameaçado, e que, portanto, deve ser securitizado (tradicionalmente o objeto referente tem sido o Estado). O agente securitizador seria aquele ator que por meio de um discurso apresenta algo como ameaça à existência de um objeto referente dentro de uma retórica gramatical específica de segurança, defendendo o uso de medidas excepcionais e emergenciais para combater tal ameaça. Em geral, assumem essa posição líderes políticos, burocracias, governos, lobistas e grupos de pressão. A audiência, por sua vez, seria o conjunto de atores para os quais o ato de segurança é justificado – ou seja, a coletividade que dará legitimidade, ou não, à securitização de um dado tema e às medidas de segurança solicitadas para seu combate. Estes poderiam ser a população como um todo, grupos ou mesmo setores dentro da sociedade de um país (BALZACQ, 2011; BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

Nesse sentido, a securitização deve ser considerada como um processo dinâmico, que pode ter alteradas as percepções em relação às fontes de ameaças, bem como à forma mais adequada de combater-las (PAGLIARI, 2009). Além disso, é importante ressaltar que o sucesso do processo de securitização não está obrigatoriamente ligado ao estabelecimento de medidas emergenciais, mas fundamentalmente aos resultados alcançados pelo discurso no sentido de viabilizar a legitimação das ações que se busca empreender para combater a ameaça

securitizada (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998; MCDONALD, 2008; VUORI, 2008). Assim, de acordo com Buzan, Wæver e Wilde (1998, p.25, tradução nossa),

[...] a *definição* e o *critério* exatos da securitização são constituídos pelo estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com relevância suficiente para ter efeitos políticos substanciais. Securitização pode ser estudada diretamente; ela não precisa de indicadores. A maneira de estudar securitização é estudar discursos e constelações políticas: quando um argumento com essa estrutura retórica e semiótica particular alcança efeito suficiente para fazer uma audiência tolerar violações de regras que, caso contrário, teriam obedecido? Se por meio de um argumento sobre a prioridade e a urgência de uma ameaça existencial o ator securitizador conseguir passar livremente por cima de procedimentos ou regras aos quais ele ou ela estariam presos em outro momento, nós estamos testemunhando um caso de securitização.

De forma geral, o processo de securitização se inicia a partir de uma representação discursiva (*speech act*), ou seja, do discurso de um ator que traz à tona a questão da segurança, sinalizando a existência de uma ameaça que, tendo um caráter de urgência, não pode – nem deve – ser tratada por vias normais da política, precisando assim do recurso a medidas extraordinárias e emergenciais. O movimento de securitização, todavia, só se completa com a aceitação e, portanto, legitimação da audiência, da necessidade de extrapolar ou ignorar as regras do jogo político estabelecidas em nome da proteção do objeto referente. No caso de não haver sinais de aceitação do discurso, o que se verificaria seria apenas um movimento securitizador (*securitizing move*), e não a efetiva securitização de um dado tema (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

Nesse sentido, o ator (ou atores) que atua(m) como agente(s) securitizador(es) necessita(m) de poder e capacidade nos cenários nacional e internacional, de forma a conseguir convencer os demais atores, através de articulações políticas, da urgência no tratamento do tema em questão. Assim, o que faz de uma determinada questão um problema de segurança não depende exclusivamente da natureza da ameaça (política, militar ou social), mas igualmente da percepção que a audiência tem dela, além da intensidade e extensão das consequências por ela esperadas. Trata-se, portanto, de um fenômeno intersubjetivo, cuja análise deve ser necessariamente contextualizada social, geográfica e historicamente, e que não pode ser avaliado apenas de maneira objetiva, justamente por ser acionado por uma estrutura discursiva (BUZAN; WÆVER, WILDE, 1998; CEPIK, 2001).

É importante ressaltar, entretanto, que a possibilidade de promover de forma efetiva o processo de securitização vai variar sensivelmente de acordo com a posição ocupada pelo ator no sistema internacional. Ainda que a capacidade de securitização não seja absoluta (dada a sua natureza intersubjetiva), é inegável que há atores que ocupam posições de poder – sendo essas

posições reconhecidas – que lhes dão grande influência na definição de dinâmicas de segurança (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Além disso, Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016) enfatizam que, em última instância, securitizar uma questão permite que o agente securitizador aumente seu poder, pois lhe garante uma certa discricionariedade para implementar as medidas necessárias à contenção da ameaça.

Em sua obra, Buzan, Wæver e Wilde (1998) também trabalham com uma abordagem multi-setorial da segurança, propondo, assim, um alargamento para além da agenda tradicional político-militar, sem, contudo, abandoná-la. Nesse sentido, a abordagem identifica cinco setores pertinentes à questão de segurança – militar, político, econômico, social e ambiental – e justifica essa expansão na medida em que ela é entendida como um processo dinâmico, construído por meio das relações agente-estrutura (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Assim, como afirma Wæver (2011, p. 6, tradução nossa),

Essa foi a forma como a teoria da securitização “resolveu” o impasse da expansão. Até a invenção do conceito de securitização, “expandir a segurança” requeria especificar o ator (o Estado) ou o setor (militar), ou arriscar a ameaça de que “tudo se torna segurança”. A teoria da securitização lidou com esse problema fixando a forma: sempre que algo tomar a forma de uma representação discursiva particular de securitização, com um ator securitizante alegando a existência de uma ameaça existencial a um dado objeto referente valioso de forma a fazer a audiência tolerar medidas extraordinárias que de outra forma não seriam aceitáveis, isso é um caso de securitização; dessa forma, é possível “jogar a rede” por todos os setores e todos os atores e ainda assim não englobar tudo, apenas a parte da segurança. Como resultado, contudo, a fixação da segurança em uma forma definida se torna inflexível.

De forma complementar ao conceito de securitização, os autores apresentam o conceito de desecuritização, que consiste no deslocamento dos problemas relevantes para fora do modo “emergência e exceção”, associado às medidas de segurança, e para dentro do processo normal de argumentação e disputa política (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998; CEPIK, 2001). A operacionalização do conceito, entretanto, não se dá na mesma lógica da securitização, uma vez que não se trata de um processo realizado em duas etapas, com a enunciação, por um agente securitizador, de uma representação discursiva que apresente uma questão como não-ameaça, fazendo com que os atores envolvidos deixem de enxergá-la como uma ameaça. O conceito, contudo, é pouco aprofundado pelos autores, que dedicaram escassa atenção à questão da política em seu arcabouço teórico, tornando o conceito sub-teorizado e aberto a interpretações variadas (ARADAU, 2004; FLOYD, 2007).

Diante disso, Lene Hansen (2012) buscou discutir e aprofundar o conceito de desecuritização. Para a autora, o conceito seria tratado como tendo um status aparentemente inferior ao de securitização, ainda que (ou talvez justamente porque) derivado dele. O processo

de desecuritização se daria por ferramentas diferentes, e a representação discursiva, ainda que tenha importância para sua concretização, não possui características próprias que a distingam daquela usada no processo de securitização. A partir da sua aplicação a situações empíricas, a autora elaborou uma categorização de quatro tipos diferentes de desecuritização possíveis. A primeira seria a mudança através de estabilização, que ocorreria quando em um contexto de existência de um conflito um tema até então tratado enquanto uma questão de segurança passasse a ser tratado em termos distintos, sem implicar, contudo, na extinção do conflito. Tal movimento de desecuritização exigiria um movimento lento de abandono do discurso de segurança, de forma a viabilizar um engajamento progressivamente mais genuinamente político – e, portanto, menos militar e/ou violento – da questão. Ainda, para que tal forma de desecuritização fosse possível, seria preciso que ambas as partes envolvidas no processo reconhecessem, mutuamente, sua legitimidade (HANSEN, 2012).

A segunda forma seria a substituição, que ocorreria quando um questão que até então ocupava o espectro securitizado é retirada de lá, sendo substituída por um outro assunto, que passa a ser securitizado. A terceira forma seria a rearticulação, que ocorreria a partir da transferência de um tema da esfera securitizada para a esfera política a partir da criação de soluções políticas para as ameaças, perigos e ressentimentos em questão. Assim sendo, essa forma de desecuritização exigiria um maior engajamento e comprometimento político, uma vez que, diferente da mudança através de estabilização, ela não pressuporia a continuidade de um conflito, e diferente da substituição, ela efetivamente retiraria uma questão do espectro securitizado, não limitando-se a substituí-la. Por fim, a quarta forma de desecuritização discutida pela autora é o silenciamento, que ocorre quando um tema deixa de existir no discurso de segurança, sem que isso implique que ele seja tratado na esfera política, podendo, por vezes, ser transferido para a esfera não politizada – o que poderia ser proposital, com o objetivo de marginalizar tal tema, ou esvaziá-lo de sua importância (HANSEN, 2012).

A busca de Buzan, Wæver e Wilde pelo desenvolvimento de uma abordagem alternativa, capaz de compatibilizar componentes de duas outras abordagens da questão de segurança rendeu diversos frutos positivos, mas também foi alvo de inúmeras críticas. Não apenas os autores do *mainstream* da área posicionaram-se de maneira crítica à teoria, mas também diversos teóricos de outras correntes foram responsáveis por muitos – e contundentes – questionamentos à teoria da securitização (MOTTA, 2014). Um dos principais críticos da proposta teórica da Escola de Copenhague é Thierry Balzacq, para quem a concepção inicial da teoria da securitização seria excessivamente formalista, sendo, portanto, necessária a inclusão de diversas novas variáveis, de forma a tornar seu entendimento mais claro e refinado

(BALZACQ, 2011). Em seu livro *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*, Balzacq (2011) reúne trabalhos seus e de diversos autores que apresentam perspectivas críticas à teoria da securitização, buscando assim propor alternativas para questões frágeis que permitam tornar a teoria mais robusta.

Léonard e Kaunert (2011), nesse contexto, destacam que a teoria da Escola de Copenhague, a despeito de suas contribuições importantes, apresenta muitas fraquezas. Diante disso, a crítica mais severa diria respeito justamente ao papel da audiência nos processos de securitização, aspecto considerado por eles problemático e subteorizado – o que seria, de acordo com os autores, reconhecido até mesmo por Ole Wæver (LÉONARD; KAUNERT, 2011). A despeito da centralidade do papel da audiência na teoria da securitização, seus criadores não estabelecem critérios claros e precisos de como identifica-la – tratando o tema de forma vaga e, por vezes, contraditória –, nem tampouco elementos que permitam identificar a aceitação, pela audiência, de um determinado discurso securitizador. Segundo os autores, a despeito da ênfase dada por Buzan, Wæver e Wilde (1998) ao caráter intersubjetivo do processo de securitização, no qual a audiência teria necessariamente um papel crucial, não haveria o estabelecimento de critérios claros para a identificação de tal audiência – e tampouco para verificar sua aceitação da representação discursiva – tornando sua operacionalização em estudos empíricos muito difícil (LEONARD; KAUNERT, 2011).

De forma semelhante, Balzacq (2005) critica a falta de clareza da teoria a respeito da composição da audiência, afirmando que “ainda que a [teoria] aponte que uma ‘audiência significante’ deve concordar com o agente securitizador (...) sobre um objeto referente, (...) a natureza e o status da audiência seguem sem importar” (BALZACQ, 2005, p.173, tradução nossa). No mesmo sentido, Cavelty (2008) nota que não fica claro por quanto tempo qual audiência deve aceitar o argumento do discurso; a falta de determinação do que seria a aceitação é também criticada por Salter (2008). Vaughn (2009), por sua vez, defende que, ainda que não fosse possível fazer uma definição precisa de quem seria a audiência, já que isso variaria para cada caso, a teoria também não estabelece critérios claros para fazer a definição nas pesquisas empíricas. Além disso, Stritzel (2007) identifica uma tensão entre o caráter auto referenciado do ato discursivo e a intersubjetividade advogada pela teoria, que implicaria a existência de um tipo de “negociação” entre o agente securitizador e a audiência.

Essa falta de clareza, assim, permitiria o surgimento de diversos questionamentos a respeito da composição da audiência, como por exemplo sua uniformidade (ou seja, a possibilidade de existirem diversas audiências, que exigiriam diferentes lógicas de persuasão), sua natureza (em caso de serem múltiplas as audiências, se sua aceitação seria uma questão

moral ou formal) e mesmo sua hierarquia (a possibilidade de existência de uma “audiência empoderadora”,⁶ que seria uma responsável mais direta pela legitimação da securitização). A identificação da audiência, diante disso, se mostraria especialmente difícil em contextos nos quais o *locus* do poder de decisão não fosse claro (como, por exemplo, no caso da União Europeia) (BALZACQ, 2011; LÉONARD; KAUNERT, 2011).

Côté (2016), por sua vez, adota um posicionamento semelhante. Para o autor, não há clareza na caracterização e no tratamento da audiência na definição proposta pelos teóricos da escola de Copenhague, o que acabaria comprometendo significativamente a teoria de securitização. O principal problema seria que ao mesmo tempo em que a audiência é apresentada na teoria como sendo fundamental para seu caráter intersubjetivo e um aspecto essencial da criação de significados de segurança e da justificação de políticas de segurança, como o sucesso do movimento securitizador – e, portanto, de todo o processo de securitização –, ela seria caracterizada como um ator sem agência, gerando uma grande contradição, que comprometeria seriamente justamente o caráter intersubjetivo da teoria (CÔTÉ, 2016). A esse respeito, Balzacq (2005) levanta um ponto muito relevante ao fazer uma distinção entre o apoio formal e o apoio moral que caberia à audiência dar ao movimento securitizador. O autor considera que, para a implementação de uma política, o que é fundamental é o apoio formal, sendo o apoio moral, em geral, insuficiente. Nesse sentido, Roe (2008) sugere que se decomponha a audiência, separando o público geral, que só pode dar o apoio moral, e os formuladores de políticas, como parlamentos, que podem dar o apoio formal necessário à implementação das medidas consideradas necessárias para conter a questão construída como ameaça. O caso da decisão britânica de invadir o Iraque, em 2003, é apontado como exemplo pelo autor, uma vez que o então Primeiro Ministro, Tony Blair, não conquistou o suporte da opinião pública, em geral, mas obteve a aprovação do parlamento.

Assim, Côté (2016), com o objetivo de aperfeiçoar esse conceito, a partir das críticas mencionadas, propõe uma definição alternativa de audiência. Para ele, a categoria seria definida como aquele(s) indivíduo(s) ou grupo(s) que tivessem a capacidade de autorizar a maneira de ver uma determinada questão apresentada pelo agente securitizador, podendo legitimar o tratamento da questão a partir de uma prática de segurança. O uso dessa definição permitiria estabelecer as características definidoras da audiência e, ao mesmo tempo, contextualizar a

⁶ A audiência empoderadora seria aquela que: “a) possui uma conexão causal direta com a questão; e b) possui a habilidade de permitir ao agente securitizador adotar medidas para derrotar a ameaça” (BALZACQ, 2011, p.9, tradução nossa). Ou seja, a securitização seria satisfeita pela aceitação, por parte da audiência empoderadora, do movimento securitizante.

categoria em diferentes ambientes, sem recorrer a definições ligadas a tarefas ou contextos específicos. Assim sendo, permitiria à teoria comportar a participação de múltiplos e distintos atores no papel de audiência, uma vez que o importante seriam suas características definidoras e não a natureza da audiência (CÔTÉ, 2016).

Em certo sentido, tal posicionamento é coerente com aquele apresentado por Vuori (2008). Para o autor, uma definição rígida de quem comporia a audiência não seria pertinente, uma vez que a composição desta dependeria essencialmente dos diferentes contextos sócio-históricos. Destarte,

Não faz sentido definir a audiência na teoria de uma forma específica, uma vez que as audiências são dependentes da situação sócio-histórica: quem tem que ser convencido da necessidade de uma ação de segurança muda com os sistemas cultural e político nos quais a securitização está acontecendo. Várias vertentes de atos de securitização podem ter várias audiências paralelas. Essas audiências dependem da função à qual o ato de securitização quer servir. [...] O que pode ser dito, dentro do modelo, é que a audiência tem que ser tal que ela tenha a habilidade de prover o agente securitizador com o que quer que ele(a) esteja buscando atingir com a securitização, no modelo Wæveriano, legitimidade para ações que vão para além das práticas liberal-democráticas usuais de elaboração de políticas. As audiências específicas têm que ser definidas em cada análise empírica (VUORI, 2008, p.72, tradução nossa).

Ainda, para Côté (2016), seria necessária uma nova concepção de engajamento da audiência. Por um lado, seria preciso compreender a(s) audiência(s) como participante(s) ativo(s) no processo de securitização, com potencial para tomar ações independentes capazes de produzir efeitos securitários tangíveis. Isso introduziria na teoria o potencial para interação social deliberativa entre o(s) agente(s) securitizador(es) e a(s) audiência(s) – onde seriam criados os meios de segurança intersubjetivos, que levariam às percepções compartilhadas de questões que representariam ameaças à segurança e, portanto, à autorização das ações de securitização (CÔTÉ, 2016). Por outro lado, seria preciso compreender a securitização não como um processo linear, mas sim como um processo deliberativo entre o agente securitizador e a audiência, consistindo de múltiplas interações circunstanciais e repetidas entre agente(s) securitizador(es) e audiência(s) a respeito de um tema específico ao longo do tempo (CÔTÉ, 2016). Dessa forma,

Securitização continua a ser linguisticamente focada, já que o processo coloca importância significativa na produção, deliberação e legitimação de ideias e significados de segurança através do discurso; contudo, a introdução de uma audiência ativa coloca esse foco discursivo em um quadro verdadeiramente intersubjetivo, obrigando o uso da linguagem a ser entendido dentro de um processo interativo, no qual ambos, agente securitizador e audiência, contribuem para a construção de significados de segurança e resultados legítimos (CÔTÉ, 2016, p. 12, tradução nossa).

Em síntese, para identificar e definir a audiência em um caso específico, duas questões parecem ser cruciais: primeiramente, a partir da análise do ato discursivo cabe perguntar a quem ele se dirige e por quê, ou, em outras palavras, para quem o agente securitizador está falando, ou quem ele precisa convencer e por quê. Em seguida, cabe perguntar quem tem influência sobre a decisão de implementar, ou ainda, quem pode legitimar uma prática securitária que envolva a questão proposta no discurso. O porquê de o agente ter de convencer alguém é que definiria o papel da audiência, o que indica que esse papel pode variar de acordo com cada caso; a audiência, ou uma parte dela, pode ter poder sobre a decisão, o que se verifica caso ela seja a responsável por estabelecer alguma prática específica, diferente de casos em que a audiência é meramente legitimadora, sendo sua aceitação necessária não pelo seu poder de decisão, mas por sua capacidade de contestar e gerar algum tipo de pressão ou desconforto que, de algum modo, torne o alcance das práticas propostas menor, ou a própria securitização mais difícil de ser sustentada ao longo do tempo.

McDonald (2008), por sua vez, apresenta outro ponto importante de crítica. O autor identifica como problemático o fato de que a securitização de um tema – a partir de sua transferência da esfera política para uma esfera para além da política –, não é vista pelos formuladores da teoria efetivamente como um processo, mas sim como um momento preciso, que pode ocorrer quando um tema é definido como uma questão de segurança (a partir da representação discursiva), ou quando a audiência apoia ou aceita sua designação como uma ameaça, ou quando medidas extraordinárias são implementadas. Para o autor, tal tratamento importaria ao menos três sérias limitações à teoria. Em primeiro lugar, alguns assuntos poderiam passar a ser vistos como questões de segurança ou ameaças por longos espaços de tempo, em certo sentido “naturalizando” sua posição no espectro de segurança. Em segundo lugar, tal foco em momentos específicos limitaria a compreensão dos elementos que tornaram tal processo viável – limitando, portanto, sua capacidade explicativa. Por fim, tal tratamento reforçaria uma concepção binária da relação entre política e segurança, desconsiderando eventuais graduações (ou contínuos) de securitização/politização – outro problema que seria central na teoria. Como destaca o autor, “para o quadro de securitização, a única diferença fundamental existente é entre um tema que é político e um que é uma ameaça securitária” (MCDONALD, 2007, p.577, tradução nossa).

Outro importante elemento negligenciado pelos formuladores da teoria da securitização é a consideração do contexto em que esta se desenvolve. Para Buzan, Wæver e Wilde (1998) as palavras teriam a capacidade de criar um novo contexto ou modificar o existente por meio da enunciação de um discurso. Como destacam os autores, “[u]m ato discursivo é interessante

porque ele guarda o potencial de romper com o ordinário, de estabelecer um significado que ainda não está no contexto. Ele retrabalha ou produz um contexto por meio do sucesso performativo do ato” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 46, tradução nossa). Destarte, o sucesso do movimento securitizante seria dependente de maneira fundamental da construção linguística, que teria uma forma própria indeterminada, sem relação com características do contexto social e histórico (BALZACQ, 2011; STRITZEL, 2007). Contudo, não parece plausível considerar que o contexto em que se enuncia a representação discursiva é irrelevante, já que certamente ele tem impactos na recepção de tal discurso pela audiência (seja ela qual for). Assim, é imprescindível analisar a interação da linguagem com o contexto no qual ela foi utilizada, de forma a evitar que o processo de securitização seja visto como algo estático e descolado da realidade em que está inserido (BALZACQ, 2011; WILKINSON, 2011). Cabe ressaltar, indo ao encontro do que é apontado por Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016), que as especificidades das variações contextuais podem afetar os significados e características dos elementos da teoria e da própria definição de segurança, mas, ainda que haja divergências, isso não necessariamente comprometeria a lógica formal da securitização.

Outro resultado do foco da Escola de Copenhague nas práticas discursivas é o fato de que a teoria da securitização tende a ignorar importantes elementos e práticas não discursivas do processo de securitização (BIGO, 1998). Para Cavelty (2008), nesse sentido, a redução do processo de securitização à apenas práticas discursivas não seria coerente, uma vez que o processo, em si, exigiria, entre outros, a mobilização de recursos de forma a sustentar tal discurso. Como afirma Cavelty (2008, p.27, tradução nossa),

o processo de securitização não pode ser reduzido a simples retórica, já que implica extensiva mobilização de recursos para sustentar o discurso. As instituições que possuem profissionais de segurança são extensões burocráticas do Estado; [...] essas burocracias precisam legitimar sua existência constantemente redefinindo seu papel como protetoras da sociedade, e elas fazem isso por meio de práticas de securitização. A disposição para lutar, contudo, não é mais suficiente; novas práticas e instituições precisam ser criadas para lidar com o perigo quase onipresente que as ‘novas’ ameaças constituem.

Já para McDonald (2008), a consideração do discurso como forma exclusiva de movimento securitizador seria problemática por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque a linguagem seria apenas uma das formas – ainda que com grande centralidade – por meio das quais um significado pode ser comunicado. Sendo assim, imagens também teriam grande potencial de transmitir uma mensagem, sendo, portanto, potenciais formas de

securitização.⁷ Em segundo lugar, o foco exclusivo na linguagem seria problemático porque ele acabaria desconsiderando formas diversas de práticas burocráticas e de ações físicas que não ocorreriam apenas como resultados de atos discursivos, mas que seriam parte do processo por meio do qual o significado de segurança é comunicado e a segurança em si é construída. Nesse sentido, para o autor, a expansão do quadro de securitização de forma a incluir formas distintas de representação (para além do discurso), certamente refletiria de forma mais fidedigna as formas por meio das quais significados podem ser comunicados – inclusive aqueles sobre segurança e ameaças (MCDONALD, 2008).

Outro ponto importante a respeito da centralidade das representações discursivas para a teoria é levantado por Lene Hansen (2000). A autora ressalta que a partir dessa construção, a teoria acaba se mostrando limitada, porque deixa de lado potenciais agentes securitizantes que não têm “voz” – e que, portanto, poderiam ocupar apenas o espaço de audiência, tendo papel apenas na legitimação (ou não) do processo. Para além de uma limitação analítica, isso contribuiria para reforçar o silêncio dos atores já marginalizados (MCDONALD, 2008). Como destaca McDonald (2008, p.573-574, tradução nossa),

A questão de quais as representações de quais atores são vistas como significativas nesse quadro, contudo, estabelece importantes comprometimentos normativos e tem importantes implicações normativas. Posto de forma simples, o quadro de securitização foca em articulações capazes de levar à mudanças práticas, com a posição inicial sendo um foco nas ‘securitizações’ de lideranças políticas que são capazes de atingir uma ampla audiência em seus pronunciamentos e intervenções, e que são capazes de dominar os recursos do Estado para responder às ameaças existenciais.[...] Tal foco serve para marginalizar as experiências e articulações daqueles sem poder na política global, apresentando-os como, no máximo, parte de uma audiência que pode, coletivamente, consentir ou contestar os movimentos securitizantes e, no mínimo, como recipientes passivos dos discursos das elites.

A reconsideração das questões da audiência e do contexto leva, necessariamente, a uma reconsideração a respeito do movimento securitizante e do ator securitizador. Em sua elaboração original, a teoria da securitização, ao considerar a linguagem como executante da performance, apresenta uma construção que se assemelha a uma via de mão única, na qual a estrutura retórica é dirigida a uma audiência, que possui apenas o papel de reagir ao movimento securitizador (aceitando-o, ou não). De forma oposta, se considerarmos o ator securitizante como o executor da performance, o movimento de securitização passa a se estruturar como uma

⁷ Consoante com essa discussão, Michael Williams (2003) discute a centralidade das imagens dos ataques de 11 de setembro de 2001 – especialmente aquelas das torres do World Trade Center –, transmitidas pela televisão, na construção das percepções dominantes de ameaça e de segurança no contexto dos EUA. Frank Möler (2007), por sua vez, a partir do uso de representações visuais dos ataques de 11 de setembro, discute a centralidade que exibições fotográficas são capazes de comunicar significados particulares de segurança e de ameaça.

barganha, na qual o ator securitizante tem de adaptar suas estratégias de acordo com as circunstâncias ditadas pelo contexto, de forma a conquistar a aceitação da(s) audiência(s). Estrutura-se, assim um movimento em rede, no qual o objeto referente, o(s) ator(es) securitizador(es), a(s) audiência(s) e a(s) narrativa(s) construtora(s) da ameaça são constituídos mutuamente, tendo um desenvolvimento simultâneo, sendo, assim, aceita e validada a securitização – e conferindo um caráter verdadeiramente intersubjetivo ao processo (MOTTA, 2014; WILKINSON, 2011). Portanto, a própria consideração de outros elementos, que não apenas o discurso, como capazes de comunicar significados, implicaria em expandir a consideração dos que seriam os potenciais agentes securitizantes, que não ficariam restritos às elites políticas dos Estados (MCDONALD, 2008).

Outro elemento importante que não recebe a devida atenção dos teóricos da Escola de Copenhague diz respeito às capacidades necessárias ao ator securitizador para dar início a um processo de securitização. De forma semelhante à definição da audiência, não fica explícito na teoria de Buzan, Wæver e Wilde quais os critérios que definiriam quais seriam os atores capazes de assumir o papel de securitizadores, especialmente no que diz respeito aos elementos que garantiriam sua legitimidade. Como afirma Huysmans (1999, p.19, tradução nossa), “[...] a principal questão [é] ‘quem pode enunciar a segurança’ com sucesso e legitimidade, sendo que [o pronome] ‘quem’ se refere bem mais ao posicionamento social [do ator securitizador] do que a questões individuais”.

Ainda, outro ponto bastante discutido por alguns autores é a questão de definição de quais elementos permitem determinar o sucesso ou o fracasso do movimento securitizante. De acordo com os teóricos da Escola de Copenhague, a securitização só seria efetivamente distinta da politização – e, portanto, efetiva –, nesse contexto, em situações em que ela implicasse em “ameaças existenciais, ação emergencial e efeitos em relações interunitárias através da quebra de regras” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p.26, tradução nossa). Contudo, como destaca Floyd (2016), em democracias liberais os agentes securitizadores nem sempre recorrem a políticas de segurança excepcionais quando combatem uma ameaça, o que não implica que não haja processos de securitização bem-sucedidos nesses países.

Assim, especialmente no que tange Estados com democracias liberais, eventuais exceções não diriam respeito à suspensão conjunta de leis em vigor, e sim a outros elementos. Entre eles, Floyd (2016) cita a aprovação de novas legislações; a concessão de (novos) poderes emergenciais (os quais têm como objetivo controlar uma dada insegurança ou situação de crise, sendo considerados permissivos e incluindo, em alguns países, um judiciário independente, apenas no contexto da ameaça); ou quando há o emprego do aparelho de segurança e/ou de uma

legislação de emergência já existentes em um dado Estado para tratar de questões que não existiam – ou que não recebiam tal tratamento – anteriormente. As medidas não-excepcionais, em contrapartida, seriam aquelas possíveis de serem empregadas a partir das legislações (não-emergenciais) existentes (FLOYD, 2016).

Outra discussão pertinente a esse respeito é feita por Juha Vuori (2008). O autor ressalta que ainda que não haja, na concepção original da teoria, nenhuma restrição ao tipo de regime onde o processo de securitização pode ocorrer, seus formuladores não aprofundam a questão para além de uma discussão abstrata, levando a maioria dos críticos e daqueles que aplicam a teoria a assumir que ela só é aplicável em regimes democráticos. Para o autor, contudo, a teoria pode ser aplicada na análise dos mais diversos tipos de regime político, inclusive naqueles autoritários – que ainda que não existam sob a mesma lógica de legitimação popular à qual estão submetidos os regimes democráticos, também precisam legitimar o uso de medidas extraordinárias (HOLM, 2004).

Ciutà (2009), por sua vez, questiona o próprio processo de definição do que seria uma securitização bem-sucedida. Para ele, o fato de serem os acadêmicos e não os atores envolvidos a decidir quando um processo de securitização foi bem-sucedido prejudicaria profundamente o suposto caráter “radicalmente construtivista” da teoria, como definido pela Escola de Copenhague. Levando isso em consideração, Floyd (2016) propõe uma definição de sucesso da securitização que priorize as ações e comportamentos dos praticantes de segurança. Dessa forma, a securitização seria bem-sucedida apenas se cumprisse um conjunto de “etapas”, possíveis de serem identificadas de forma clara e conclusiva. Assim, de acordo com a autora

[...] securitização [seria] “bem-sucedida” somente quando (1) a identificação de uma ameaça que justifica uma resposta (movimento securitizante) é seguida por (2) uma mudança de comportamento (ação) por um ator relevante (ou seja, o agente securitizador ou alguém instruído por ele), e também (3) a ação tomada é justificada pelo agente securitizante com referência à ameaça identificada por eles e declarada no movimento securitizante (FLOYD, 2016, p.8, tradução nossa).

Seria fundamental reter, contudo, que a definição do que seria uma ação relevante definiria-se pela existência de uma conexão causal entre o movimento securitizante (o ato discursivo) e a ação tomada. A ação, em si, poderia ser sutil, não necessariamente resultando na criação de novas instituições, podendo, pelo contrário, dar novas dimensões para instituições e/ou políticas existentes.⁸ Essa visão mais flexível de segurança permitiria perceber que o

⁸ É interessante notar que, para a autora, em oposição a diversos outros autores aqui citados, e mesmo aos proponentes da teoria da securitização, não haveria uma relação conclusiva entre a aceitação da audiência do ato discursivo e o sucesso da securitização – o que significaria, portanto, que “uma audiência *não pode* e, portanto,

fundamental para o sucesso da securitização está ligado não ao fato de as ameaças serem, ou não, existenciais – com a resposta securitária sendo extraordinária –, senão ao fato de os praticantes de segurança perceberem o perigo ou o dano como uma ameaça à sua segurança, bem como sua atitude em resposta à ameaça identificada por eles como sendo a implementação de uma política de segurança (FLOYD, 2016).

Balzacq (2011), por sua vez, destaca que o sucesso da securitização estaria intrinsecamente ligado à capacidade do(s) ator(es) securitizante(s) de compreender a realidade da(s) audiência(s) e de adequar seu discurso a tal realidade. Assim, segundo o autor,

Apesar das ambiguidades generalizadas em torno da percepção dos agentes a respeito de um desenvolvimento externo ameaçador ou de um estado de coisas, pode-se argumentar que o sucesso da securitização depende muito da habilidade do ator securitizante de se identificar com os sentimentos, necessidades e interesses da audiência [...]. Para persuadir a audiência (por exemplo, o público), isso é, para alcançar um efeito perlocucionário, o enunciador tem que ajustar sua linguagem à experiência da audiência (BALZACQ, 2011, p.9, tradução nossa).

Diante desse contexto, Claire Wilkinson (2007), a partir da análise da Revolução das Tulipas, ocorrida em 2005, no Quirguistão, aponta importantes limitações na aplicação da teoria de securitização a casos de Estados não ocidentais. Para a autora, a teoria estaria ainda muito carregada de um eurocentrismo, e presa à chamada “camisa de força Westfaliana” – fenômeno descrito por Barry Buzan e Richard Little (2001) que faz referência à forte tendência à assumir que o modelo de Estado westfaliano estabelecido no século XVII na Europa é definidor do que o Sistema Internacional é em qualquer momento e lugar. Nesse sentido, a teoria da securitização carregaria consigo a ideia de que o modelo de Estado europeu – bem como sua cultura política intrínseca – seria verificável globalmente, fazendo com que o uso de termos como Estado e sociedade assumissem uma dimensão normativa (WILKINSON, 2007). Apesar de tal crítica, outros pesquisadores⁹ já aplicaram, com sucesso, a teoria em estudos de caso do Sudeste Asiático, da Ásia Central e do continente africano, por exemplo, em temas como migrações, terrorismo e mudanças climáticas, entre outros (CHANG, 2018).

Em resumo, Chang (2018) identifica três debates centrais dentro da teoria da securitização. O primeiro seria um debate feito pela chamada segunda geração de pesquisadores da securitização, que advogam que a securitização deveria ser entendida como uma “prática estratégica” que depende fortemente do contexto em que se insere, sendo o discurso destinado

não deve, ter um papel decisivo na ‘existência’ e, conseqüentemente, no ‘sucesso’ de uma securitização e em nenhuma teoria de securitização correspondente” (FLOYD, 2016, p.15, tradução nossa).

⁹ Ver Jones (2011), Martín (2017) e Storm (2009).

a ter um efeito sobre a audiência a que se destina. Destarte, em contraste com uma abordagem internalista, filosófica e pós-estruturalista, que caracterizaria a primeira geração, a segunda se caracterizaria por uma abordagem contextual, externalista, sociológica ou construtivista. No centro do primeiro debate, assim, estaria uma discussão a respeito da natureza da segurança: se ela seria autorreferencial ou intersubjetiva. O segundo debate, inspirado pela chamada Escola de Paris, seria o que traz a questão das práticas, para além do discurso, para o centro da discussão, apontando que o silêncio seria também capaz de construir securitização e que práticas rotineiras também podem indicar o sucesso de uma securitização, não apenas medidas excepcionais (HANSEN, 2000). A esse respeito, cabe notar que, nas palavras de Chang (2018, p. 11, tradução nossa),

Práticas rotineiras diárias, e não apenas medidas excepcionais, também podem se tornar parte de um processo de securitização. Além disso, as práticas excepcionais da teoria da securitização clássica da escola de Copenhague e as práticas rotineiras da escola de Paris podem interagir de dois modos. Primeiro, e em um cenário extremo, práticas excepcionais podem se tornar tão institucionalizadas que se tornam rotina e se incorporam ao dia-a-dia. [...] Segundo, a “lógica da exceção” e a “lógica da rotina” podem operar lado a lado para explicar a securitização, especialmente em diferentes estágios do processo securitizador, como Philippe Bourbeau mostra em seu estudo sobre securitização das migrações na França.

O terceiro e último debate, evoluindo dos dois primeiros, incorpora os elementos constitutivos do objeto referente, das práticas de segurança e da ameaça existencial. Ele seria mais crítico e reflexivo, discutindo a natureza e o próprio significado contemporâneo de segurança. Para além das análises críticas do objeto referente, uma inclinação mais reflexiva em direção à ameaça em si passou a ser adotada, bem como as práticas de segurança para combater tais ameaças, de uma forma mutuamente constitutiva. A introdução do conceito de risco na teoria da securitização é outra importante contribuição desse debate. Cabe notar que, ainda que seja nova sua incorporação à essa teoria, antigos estudos na área de segurança já levavam esse conceito em consideração. Como exemplos, pode-se citar a teoria da dissuasão e a “Teoria do Risco”, de Alfred von Tirpitz (CHANG, 2018).

Apesar de não haver na literatura um consenso a respeito da definição desse conceito, Deborah Lupton (2013) identifica as três principais abordagens utilizadas em ciências sociais. A primeira é uma abordagem técnico-científica que define risco objetivamente como “o produto de probabilidade e consequências de um evento adverso” (LUPTON, 2013, p. 26, tradução nossa). A segunda é uma abordagem psicológica, que investiga os fatores cognitivos que afetam as respostas subjetivas do indivíduo ao risco. A última diz respeito a uma abordagem social construtivista composta por três perspectivas teóricas: a cultural/simbólica, a da “sociedade do

risco” e a da “governamentalidade” de Foucault (2009) (CHANG, 2018). A literatura dessa última, como observado por Balzacq (2015), proveu a teoria da securitização de um ferramental importante, a “analítica do governo”, que permite observar condições específicas sob as quais entidades emergem, existem e mudam. A introdução do risco ao conceito de segurança, a despeito das diferenças entre as abordagens mencionadas, traz consigo a crescente complexidade e a incerteza associadas às ameaças à segurança na contemporaneidade. Assim, os elementos de ameaça existencial e objeto referente adquirem mais nuances, e se torna possível verificar que cada contexto pode possuir um tipo de prática securitária diferente de outros.

Segundo Chang (2018), ontologicamente, com a inclusão do risco, há um deslocamento da segurança em direção a práticas mais difusas e heterogêneas, que não podem ser representadas pelas dicotomias normalidade/exceção, política/segurança. O risco é muito menos identificável e mensurável e não pode ser derrotado, mas apenas manejado e prevenido. O autor indica que a possibilidade de se abrir o conceito demasiadamente também aparece com a inclusão do risco. Entretanto, ele demonstra que essa mudança reflexiva das práticas e do discurso de segurança já está incorporada nas políticas dos agentes pela ideia de “risco à segurança” e pela maneira pela qual são conceitualizadas epistemologicamente duas das principais questões construídas como ameaças na atualidade, as mudanças climáticas e o terrorismo.

A respeito do terrorismo, especificamente, para Aradau e Rens Van Munster (2007), a Guerra ao Terror se constituiu como uma nova forma de governamentalidade, em que prospecções catastróficas para o futuro (risco) deveriam ser evitadas a todo custo, sendo urgente a implementação de medidas precaucionais. Rita Abrahamsen (2005), por sua vez, estudou o caso da securitização britânica da África, que passou a ser crescentemente inserida na lógica da Guerra ao Terror, sendo vista como fonte de ameaça, não apenas à Grã-Bretanha, mas à comunidade internacional em geral. Nesse estudo, a autora descreve securitização como um espectro no qual questões de segurança se movem continuamente a partir da normalidade, passando a ser vistas como preocupantes/problemáticas, depois como risco e depois como ameaça existencial.

Em 2009, a despeito de reconhecerem as diversas críticas direcionadas à teoria da securitização, Barry Buzan e Ole Wæver introduziram, com o trabalho *Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory*, outro conceito fundamental à teoria da securitização, o de macrossecuritização. Os autores observam que, de modo geral, a segurança internacional se apresenta como um mosaico complexo de agendas

separadas e questões distintas, com cada unidade política securitizando aquilo que constrói como ameaça, a partir de seus interesses específicos. Segundo eles, esta seria a visão realista das consequências da autoajuda na convivência em um contexto anárquico, com a Europa, durante o século XIII, sendo um exemplo de tal condição (BUZAN; WÆVER, 2009).

Entretanto, Buzan e Wæver (2009) afirmam que é possível observar, ao longo da história, momentos em que ocorre uma estruturação da segurança internacional a partir de um conflito abrangente. Este estabelece uma maior ordem de securitização capaz de incorporar, alinhar e classificar as securitizações mais localizadas, que estão abaixo dessa nova securitização. A Guerra Fria, diante disso, é apontada como o exemplo mais emblemático dessa situação, durante a qual

securitizações existiam entre, digamos, o Japão e a China, ou a Alemanha e a Rússia, ou os EUA e o Japão, todos subordinados ou, pelo menos, enquadrados na construção abrangente da grande luta entre o Oriente e o Ocidente. Preocupações mais paroquiais ocuparam o segundo lugar em uma luta ideológica e de poder sobre como a futura economia política da humanidade deveria ser organizada (BUZAN; WÆVER, 2009, p. 253-254, tradução nossa).

Além da Guerra Fria, outros períodos da história poderiam, segundo os autores, ser inseridos nessa lógica. O desenvolvimento de ideologias universalistas, ligadas a um senso de superioridade cultural e/ou religiosa, que caracterizou alguns dos impérios do mundo antigo e clássico, gerando, por exemplo, os enfrentamentos característicos das Cruzadas; a oposição entre monarquismo e republicanismo, que se seguiu às revoluções americana e francesa; e a tentativa de enquadrar a guerra em si como uma ameaça à civilização, que se seguiu à Primeira Guerra Mundial, são exemplos dessas dinâmicas. Com o objetivo de explicar essas situações e suas particularidades no que se refere à aplicação da teoria da securitização, é que os autores criaram o conceito de macrossecuritização (BUZAN; WÆVER, 2009).

A macrossecuritização é então definida como o conceito que abarca securitizações que dizem respeito a um objeto referente maior do que aqueles que estão no nível médio¹⁰ e que

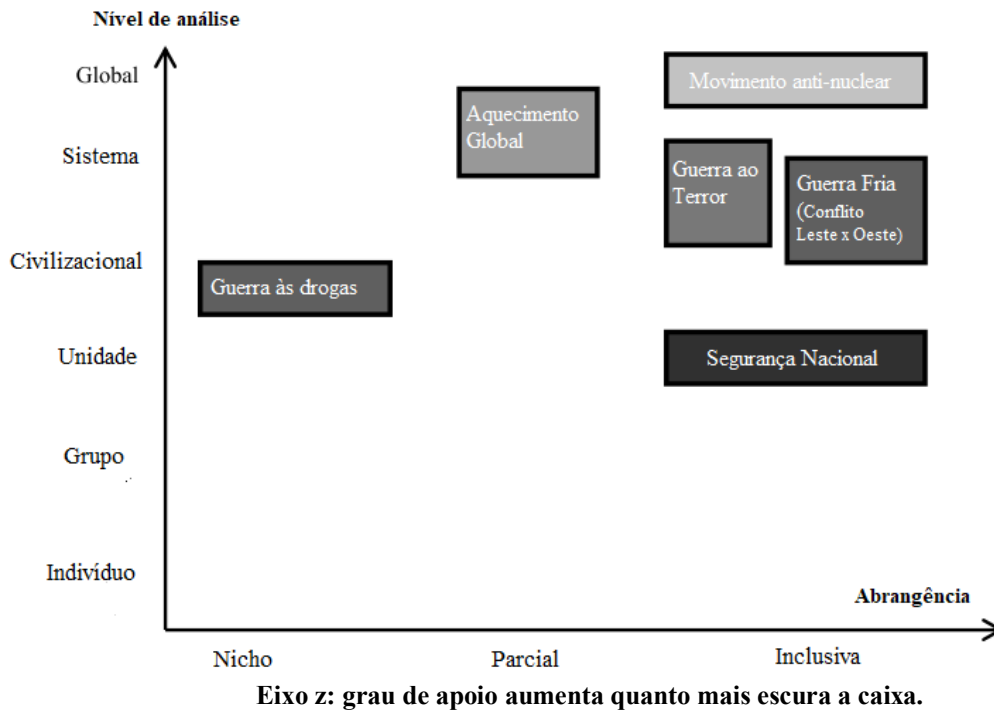
¹⁰ Buzan e Weaver (1998) identificam os níveis de análise usados no estudo das Relações Internacionais da seguinte forma: 1) Nível dos Sistemas Internacionais, que corresponde aos maiores conglomerados de unidades que interagem, não havendo nenhum sistema acima dele (atualmente, esse nível compreende todo o planeta); 2) Nível dos Subsistemas Internacionais, que diz respeito a grupos de unidades que, dentro do sistema internacional, se distinguem por sua natureza particular, seu grau de interação ou interdependência (podem ser territorialmente integrados, como a União Africana e a ASEAN, ou não, como a OPEP); 3) Nível das Unidades, referente aos atores do sistema, como os Estados, nações e empresas transnacionais (esse é o chamado nível médio, no qual a Escola de Copenhague, e os estudos de segurança em geral, têm concentrado suas análises; na teoria da securitização, tradicionalmente, é nesse nível que está o objeto referente); 4) Nível das Subunidades, que corresponde aos grupos que formam a unidade e são capazes de afetar seu comportamento (burocracias, lobistas); e 5) Nível do Indivíduo, o nível mais baixo das análises em ciências sociais.

incorporam e coordenam múltiplas securitizações de níveis mais baixos. As macrossecuritizações mais fortes, como a da Guerra Fria, conseguem ainda promover uma hierarquização entre as demais securitizações. A macrossecuritização é definida pelos mesmos critérios aplicados à securitização (identificação de ameaça a um objeto referente e apelo para o uso de medidas extraordinárias). A diferença chave é, portanto, uma questão de escala: seu objeto referente corresponde a uma coletividade que está acima do nível das unidades. Segundo os autores, se trata efetivamente de reconhecer padrões de escala mais ampla, nos quais um conjunto de securitizações inter-relacionadas se torna uma parte relevante da estrutura social da sociedade internacional (BUZAN; WÆVER, 2009).

Três dimensões são essenciais, portanto, para a compreensão da macrossecuritização: a dimensão da abrangência, a do nível e a do grau de apoio. Na figura 9, o eixo x corresponde à abrangência definida como a capacidade de uma securitização minimizar o número de questões e de conflitos que são securitizados separada e independentemente da macrossecuritização.¹¹ O eixo y corresponde aos níveis de análise, variando de nível individual até global-universal. O eixo z, por sua vez, diz respeito ao grau de sucesso de uma macrossecuritização em termos do convencimento de parcelas relevantes da audiência (BUZAN; WÆVER, 2009). A figura sugere que o nível em que se encontra o objeto referente é, em geral, o mais fácil de ser identificado. A partir disso, a macrossecuritização ganha mais possibilidade de ser realizada quanto mais inclusiva for a questão, dado que isso aumenta suas chances de ser posta como prioritária. No que se refere ao grau de apoio, este não determina a possibilidade ou não de que ocorra a macrossecuritização, mas diz qual a força que esta terá se for feita.

¹¹ Em geral, pode-se dizer que abrangem mais setores, mas não é a quantidade de setores que define sua abrangência.

Figura 9 – Dimensões da Macrossecuritização



Fonte: adaptado pelo autor com dados de Buzan e Wæver (2009, p.259).

Considerando a relevância do critério do nível para a determinação da possibilidade de uma macrossecuritização ocorrer ou não, é importante observar o que torna possível que o objeto referente extrapole o nível da unidade. Nesse sentido, os autores discutem os diversos universalismos que podem agregar as unidades do sistema em torno de uma questão, identificando quatro tipos. Primeiramente, o universalismo inclusivo diz respeito a ideologias, seculares ou religiosas, que visam ao melhoramento da condição humana e se colocam como aplicáveis a toda humanidade – como exemplos, os autores citam o liberalismo, o marxismo, o cristianismo e o islamismo. O universalismo exclusivo, por sua vez, é composto por ideologias que acreditam na superioridade de um grupo sobre o resto da humanidade, reivindicando status e direitos especiais que permitiriam que esses grupos governassem todo o mundo ou, ainda, substituíssem toda a humanidade – os exemplos citados são o nazismo, as doutrinas dos Impérios Europeus de supremacia branca e o imperialismo japonês. Um outro tipo seria o universalismo da ordem existente, que consiste na defesa das instituições que conformam a sociedade internacional atual – um dos exemplos usados pelos autores é a vigência do princípio da soberania. O universalismo de ameaça física, último tipo identificado, se refere a tudo que põe em perigo a existência física da humanidade em escala planetária – as armas nucleares, o

aquecimento global e o surgimento de novas doenças são os exemplos mencionados (BUZAN; WÆVER, 2009). Assim, fica claro que, segundo os autores

A habilidade de gerar uma macrossecuritização depende não apenas do poder, mas da construção de objetos referentes de nível mais alto capazes de apelar para e mobilizar a política identitária de uma gama de atores dentro do sistema. Isto é, em parte, sobre gerar uma unidade de positividade baseada em valores compartilhados por diferentes atores e identidades e, em parte, sobre gerar uma unidade de negatividades em que todos os participantes podem acordar sobre o que eles entendem como ameaça a eles (BUZAN; WÆVER, 2009, p. 268, tradução nossa).

Esse componente universalista determina, para além da possibilidade de realização da macrossecuritização, o fato de que ela necessariamente extrapola o nível regional, estruturando uma série de relações em torno do tema mais expressivo de um dado período, configurando o que os autores chamam de constelações.¹² Esse conceito se refere ao fato de que a natureza de qualquer securitização é relacional, ou seja, a construção política e identitária de um dado objeto referente, e como ela se relaciona com as demais, perpassa suas práticas securitárias. Portanto, securitizações realizadas por diferentes atores, em diferentes níveis e setores, podem estar ligadas; esses encadeamentos é que são as constelações, que sugerem que as estruturas sociais da securitização são formadas por grandes padrões. Nesse sentido, os autores identificam que

Quando duas macrossecuritizações são mutuamente opostas, cada uma construindo como principal ameaça aquilo que a outra defende, elas geram uma constelação integrada. Desse modo, a Guerra Fria se tornou uma constelação contendo duas insígnias macrossecuritizações e uma enorme rede de identidades e políticas interligadas em torno dessas (BUZAN; WÆVER, 2009, p. 259, tradução nossa).

O fato de que a macrossecuritização engloba securitizações de outros níveis implica a existência de tensões internas que a tornam vulnerável a mudanças no nível das unidades. Tomando o caso da Guerra Fria como exemplo, o rompimento sino-soviético representou um movimento que escapou à lógica da macrossecuritização, não tendo se subordinado a ela. Esse tipo de evento se torna tão mais possível quanto mais a questão macrossecuritizada se revelar, na verdade, como muito mais relacionada aos interesses de um agente securitizador do que a uma ameaça a um grupo de unidades vinculadas por algum tipo de universalismo. Por conseguinte, com o passar do tempo, faz-se necessária a existência de uma capacidade de

¹² Esse conceito foi elaborado em relação a teoria dos Complexos Regionais de Segurança, identificando que o caráter relacional das securitizações dos atores regionais, em razão das dinâmicas intra e inter-regionais, criam um encadeamento entre elas.

adaptação da macrossecuritização para que ela permaneça em compasso com a agenda e com os eventos e desenvolvimentos que marcam o período em questão (BUZAN; WÆVER, 2009).

Duas ponderações devem ser feitas a respeito do universalismo: primeiramente, o que torna a macrossecuritização possível é a reivindicação pela universalidade, não a sua existência de fato. Apenas o universalismo da ordem existente e da ameaça física à humanidade poderiam ser, de fato, universais. Nas palavras de Buzan e Wæver (2009, p. 266-267, tradução nossa),

O projeto clássico do universalismo enquanto transcendência da particularidade em um futuro conjunto homogêneo – é impossível. Ao mesmo tempo, a mobilização política em grande escala geralmente toma a forma de projetos hegemônicos em que diferentes causas estão alinhadas pela reivindicação de que são, em última instância ‘a mesma’, porque lutam contra o mesmo oponente. Movimentos universalizantes estão, assim, no centro da ‘grande política’, e quanto mais díspares os elementos a serem unificados, mais claro fica que projetos universais têm de ser organizados em torno de um ‘significante vazio’, um conceito ou ideia que acaba significando a formação total e, por conseguinte, em última instância, definido negativamente pelo que lhe é externo. Ele não pode ser definido estritamente em oposição a um Outro, porque isso limitaria sua reivindicação pela universalidade e o faria obviamente particular, e, portanto, universalismos operam tipicamente em termos de uma tentativa de estruturar totalmente uma parte privilegiada do mundo e, mesmo sendo o verdadeiro universalismo ilusório, isso é feito contra o pano de fundo de um exterior que é de outro tipo – os não civilizados ou irracionais ou, de outra forma, a parte não igual do mundo. Universalismos estão sempre em uma tensão entre o universal e o particular, mesmo que a retórica, a princípio, pareça ser sobre mover-se para o universal puro e simples.

Assim sendo, os autores identificam que, frequentemente, há uma certa necessidade de indefinição nesse processo, sobretudo quando a macrossecuritização se baseia na construção de uma ameaça que não tem uma base material concreta. Além disso, embora a amplitude que define a macrossecuritização possa ser confundida com um mero desdobramento dos impactos da globalização e do aumento da interdependência, isso encontra pouca relação com a realidade, já que ideologias universalistas existem desde antes de o sistema internacional atingir a escala planetária que o caracteriza na atualidade (BUZAN; WÆVER, 2009).

O agente securitizador para a macrossecuritização poderia ser uma grande potência ideologicamente constituída (como foram EUA e URSS), mas também poderiam ser atores transnacionais (como os ambientalistas ou a Al-Qaeda). O comportamento desses possíveis agentes é particular, na medida em que essas ideologias universalistas que não possuem uma base estatal (como o Islã e o Cristianismo na antiguidade) não possuem, a princípio, as qualidades de atores, mas ainda assim detêm autoridade para atingir uma audiência considerável, criando uma estrutura dentro da qual diversos atores podem tentar realizar uma securitização (BUZAN; WÆVER, 2009).

Para qualquer desses agentes, os benefícios potenciais de conseguir realizar a macrossecuritização englobam a possibilidade de se definir, demonstrar ou legitimar uma liderança, abrindo espaço para a implementação de medidas excepcionais e garantindo a eles o gozo de direitos especiais. Além disso, são facilitadas a sustentação de alianças e a demarcação de esferas de influência e de fronteiras de contenção de uma, assim considerada, ameaça. Em resumo, a ideia de macrossecuritização concerne a possibilidade de que a reivindicação de necessidade de proteção de um objeto referente que extrapola o nível das unidades que compõe o sistema (e também o nível dos regionalismos) confere uma dimensão alargada ao relacionamento entre um agente securitizador e uma audiência significativamente extensa, que também engloba múltiplos grupos presentes em múltiplas unidades. Formulações universalistas criam recursos retóricos capazes de gerar essa dinâmica, sendo que quanto mais atestável e difundida for a ligação de uma securitização a um dado universalismo, maiores serão suas chances de construir uma macrossecuritização durável que tenha a faculdade de organizar e hierarquizar processos de securitização nos níveis mais baixos que, de outro modo, seriam atomizados (BUZAN; WÆVER, 2009).

Segundo Buzan e Wæver (2009), o final da Guerra Fria marcou um período de ausência de questões no setor militar que pudessem ser candidatas a macrossecuritização. Apesar da popularidade da tese do Choque de Civilizações de Samuel Huntington (1997), esta, por seu caráter comunitarista, não pareceu se adequar ao possível agente securitizador da época, os EUA, uma potência ideologicamente universalista. No nível das unidades, o setor social e suas questões identitárias, como por exemplo a migração, as minorias e o multiculturalismo foram objetos de securitização. Assim,

Durante os anos 1990, as mais enérgicas promoções de macrossecuritização estavam em setores outros que não o militar e refletiam uma mistura dos universalismos inclusivo (liberal) e da ordem existente. Um se deu em torno dos direitos humanos, já mencionado [...]. Outro, com uma reivindicação mais forte sobre o status da ordem vigente, se deu em torno da economia mundial, em que proponentes e opositores da ordem do liberalismo comercial e financeiro se confrontavam a respeito dos custos e benefícios do chamado Consenso de Washington. De qualquer forma, ambos interesses obtiveram algum sucesso na securitização da economia mundial: seus proponentes vendo-a como objeto referente e seus opositores construindo-a como ameaça aos direitos humanos, ao desenvolvimento e ao meio ambiente (BUZAN; WÆVER, 2009, p. 271, tradução nossa).

Além disso, houve tentativas de securitização das ameaças ambientais, tendo o ecossistema como objeto referente. As mudanças climáticas, como consequência das ações humanas, mas também como um processo natural, se tornaram aceitas como questões securitárias, o que ficou evidenciado, por exemplo, pela inclusão do tema na agenda do

Conselho de Segurança da ONU e pela entrega do Nobel da Paz ao ex-vice-presidente dos EUA, Al Gore, por seu trabalho de alerta a respeito da ameaça das mudanças climáticas. No entanto, nenhum evento ainda foi capaz de mover o tema da esfera da politização para uma efetiva securitização, pois todas as medidas e encaminhamentos definidos visando ao tratamento desse problema foram estabelecidos dentro da normalidade das regras do jogo político (BUZAN; WÆVER, 2009).

Buzan e Wæver (2009) apontam que esse período durou até a ocorrência dos atentados do 11 de setembro de 2001, que forjaram uma alteração substancial na agenda de segurança. O fenômeno do terrorismo, ao ser construído retoricamente enquanto ameaça ao Ocidente, à democracia, aos direitos humanos e ao mercado, proveu as bases para uma potencial nova macrossecuritização dominante, em torno da qual se poderiam coordenar as políticas externas de segurança de diversos atores. Esse assunto será abordado com maior detalhamento no próximo capítulo.

Os autores deixam em aberto, ao final do trabalho, a necessidade de se incluir nas agendas de pesquisa questões ainda pendentes sobre o tema. Entre elas, destacam-se a compreensão de como macrossecuritizações ascendem, se desenvolvem e declinam; como são afetadas por mudanças de polaridade; quais são as dinâmicas de macrodessecuritização; e, como esta é afetada por securitizações que são incorporadas a partir dos níveis mais baixos – mas que ou acabam minando o compromisso com o objetivo principal da macrossecuritização (como a questão do Vietnã na Guerra Fria), ou surgem de uma lógica incompatível com a da macrossecuritização (BUZAN; WÆVER, 2009)

Sendo a diferença entre a securitização e a macrossecuritização uma questão de escala e do nível em que se encontra o objeto referente, é possível aplicar à macrossecuritização grande parte das críticas feitas à securitização. Assim, o trabalho de Chang (2018) sugere, ao confrontar ambas teorias com suas críticas, que se adote a seguinte abordagem: a tentativa de macrossecuritização ocorre quando um agente macrossecuritizador realiza um movimento de macrossecuritização, concebido enquanto um ato discursivo e uma prática de segurança. Essa prática pode ser excepcional, rotineira ou preventiva e indica que o ato discursivo não é apenas retórico, mas uma tentativa de macrossecuritizar, respondendo àquilo que é construído como ameaça com ações.

Além disso, o autor considera que, em macrossecuritização, somente as elites governamentais dos Estados soberanos são a audiência. Isso se daria por duas razões: o agente macrossecuritizador não tem controle sobre as políticas de outros Estados soberanos, de modo que se torna necessário que essas elites acreditem na ameaça e respondam a ela; além disso, ao

decidirem estabelecer medidas para responder àquilo que o agente macrossecuritizador construiu como ameaça, há um movimento de securitização no nível mais baixo, e uma estruturação das securitizações já existentes, que são subsumidas sob a alçada da macrossecuritização realizada. Assim, o autor indica ser necessária a aplicação da análise do discurso público oficial das elites que representam, em cada caso, o agente macrossecuritizador; em seguida, é preciso analisar as práticas dos Estados audiência, particularmente aquelas que resultam dos discursos públicos anteriormente analisados, para identificar se houve mobilização e apoio às práticas propostas pelo movimento macrossecuritizador. Em resumo, o autor inclui as práticas como uma parte de qualquer movimento macrossecuritizador, adota uma visão mais reflexiva de segurança que abarca o conceito de risco e julga o sucesso da macrossecuritização com base na aceitação da audiência (CHANG, 2018).

Nesse mesmo sentido, Bright (2012) problematiza o entendimento de sucesso de uma securitização, advogando que uma securitização que falhasse – dentro dos moldes da teoria clássica, que pressupõe apenas a aceitação da audiência – não diferiria em nada de uma que obtivesse sucesso, mas não gerasse nenhum efeito prático. Assim, o autor questiona quais regras em particular deveriam ser quebradas para que se determinasse o sucesso da securitização em cada caso, ou quais seus resultados práticos. Desse modo, faz referência à ideia de ordens de controle, que seriam dispositivos legais que emergem em contextos específicos, possibilitando a maior ingerência de um ator sobre uma questão que estaria relacionada com a ameaça construída no processo de securitização. Como exemplo, cita um caso em que a Secretaria do Interior do Reino Unido negou a um jovem a possibilidade de frequentar um curso universitário de biologia, com base no fato de que ele poderia manusear substâncias que poderiam ser usadas em um ataque terrorista. Essa faculdade de ingerir sobre o acesso das pessoas à educação teria emergido no contexto do combate ao terrorismo. Assim, sua principal questão é como são definidas as regras a serem quebradas em cada caso, concluindo que há uma variedade de diferentes tipos de regras pode ser quebrada pela securitização, e é a estrutura da regra específica que indica os papéis do agente securitizador e da audiência em cada processo, sendo que as medidas visadas pelo agente securitizador em um primeiro momento, muitas vezes, não são as que são finalmente implementadas. Nas palavras do autor:

o agente e a audiência engajam-se em um processo de vários estágios de ponderar regras diferentes, ou mesmo partes diferentes de regras diferentes. Em cada estágio, certos entendimentos são reforçados e certos caminhos são fechados. Esse processo serve para canalizar o poder da securitização para regras percebidas como menos importantes ou mais flexíveis. [...] É esse processo de canalização, não apenas a construção da ameaça inicial, que moldou o resultado final da securitização e,

portanto, serviu para decidir sobre o "ponto de ruptura" (BRIGHT, 2012, p. 879, tradução nossa).

A partir de todas essas críticas, Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016) realizam um estudo que se propõe a compilar diversos estudos de caso para identificar quais as contribuições dessas análises empíricas para o aperfeiçoamento da teoria. Primeiramente, os autores concluem que a análise se torna mais produtiva quando se realiza uma integração das abordagens baseadas em discurso e em prática; nesse sentido, o ferramental da “analítica do governo”, acima mencionado, seria, segundo eles, útil na condução dessa análise integrada. Para além disso, os autores identificam uma problemática a respeito do método usado pelos pesquisadores que utilizam a teoria da securitização, que impacta na capacidade explicativa da teoria; em suas palavras:

Enquanto a análise do discurso continua a ser o método dominante, um número crescente de estudiosos apelou para o uso de uma gama mais ampla de abordagens, incluindo, entre outros, análise de conteúdo e pesquisa etnográfica. O método que atraiu mais interesse é, sem dúvida, o rastreamento de processos. O objetivo do rastreamento de processos é determinar os mecanismos sociais que sublinham um fenômeno. Em particular, os defensores do rastreamento de processos argumentam que os resultados gerados pela análise do discurso destacam se a securitização ocorreu ou não e como ela tomou forma, mas que o rastreamento de processo é melhor do que a análise de discurso ao descobrir por que certos movimentos securitizados têm sucesso e quando. No entanto, se isso for verdade, então os estudiosos da securitização terão que resolver um assunto complicado: ou adotando o processo de rastreamento e alterando os requisitos para uma teoria parcimoniosa ou preservando a parcimônia à custa de explicar "mais completamente o resultado em mãos" (BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016, p. 519).

Como qualquer outra teoria, a capacidade explicativa da teoria da securitização – bem como de sua derivação, a teoria da macrossecuritização – apresenta limitações. Apesar de suas fragilidades, a teoria tem sucesso em sua proposição inicial – a conciliação da compreensão tradicional do conceito de segurança com a sua expansão para outros temas, sem que isso representasse uma desestruturação do campo de estudos –, o que é feito a partir da definição de uma forma específica, que caracteriza a segurança nos mais diversos temas. Destarte, ela se apresenta como uma ferramenta importante para a compreensão dos fenômenos sobre os quais este trabalho se debruça, especialmente porque, dotada de certa flexibilidade, viabiliza sua aplicação a casos distintos e específicos, permitindo abarcar as mais diversas nuances verificadas na realidade.

Nesse sentido, sempre que possível, esse trabalho se manterá próximo à formulação teórica original da Escola de Copenhague, incorporando a ela os elementos e adaptações elaborados por seus críticos, de forma a conferir-lhe maior solidez. Destarte, consideraremos

que a audiência pode ser composta por múltiplos atores distintos, que possuem não apenas características, mas também relevâncias diferentes (exigindo, assim, tratamentos diversos por parte dos agentes securitizadores). A aceitação da audiência da representação discursiva apresenta-se como fundamental para que o movimento securitizante atinja sucesso, não sendo, todavia, suficiente para tanto. Esse somente se concretiza quando para além da aceitação da representação discursiva por parte da(s) audiência(s) o(s) ator(es) securitizante(s) conseguem implementar mudanças (ações) práticas (com a criação de novas instituições, políticas ou leis e/ou a alteração das funções daquelas já existentes, de forma a atingir os objetivos de tais atores). Ainda, é importante ressaltar que tanto a(s) audiência(s) quanto o(s) ator(es) securitizante(s) podem ser os mais diversos possíveis, importando muito mais a sua relevância para a questão analisada do que sua natureza.

Ainda, diferentemente do que é apresentado na versão original da teoria da securitização, não consideraremos, neste trabalho, que a securitização se realiza em um momento pontual, mas sim que ela é resultado de um processo, assim como o é a transferência de uma questão da esfera política para a esfera de segurança. É a partir dessa perspectiva que pretendemos conjugar a metodologia de rastreamento de processos com o arcabouço teórico da Escola de Copenhague, de forma a viabilizar a compreensão de um importante processo de securitização que, longe de ser pontual, é longo e não linear. Para tanto, é preciso, em um primeiro momento, compreender, a partir de uma perspectiva histórica, como se construiu o processo de securitização do terrorismo internacional, para que a partir daí possamos compreender de que forma tal processo impacta o continente africano, especialmente a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001. Essa discussão será abordada no próximo capítulo.

3 A EVOLUÇÃO DO TERRORISMO INTERNACIONAL E DE SEU CAMPO DE ESTUDO

Este capítulo tem por objetivo discutir, a partir de uma perspectiva histórica, a evolução do processo de securitização do terrorismo internacional, dando especial atenção tanto para o processo que se estruturou no período posterior aos ataques de 11 de setembro de 2001 aos EUA, que teria como marca principal o surgimento de um terrorismo de novo tipo – com características muito diferentes do existente até então, o que justificaria um tratamento distinto do dispensado à questão até aquele momento –, quanto para a realidade específica da questão no continente africano. Necessariamente, o debate acerca do surgimento de um novo tipo de terrorismo – e da própria evolução do fenômeno – está ligado a uma outra discussão, bastante elaborada, a respeito da própria definição do conceito de terrorismo. A complexidade desta discussão se dá, por um lado, pela alta carga política e ideológica ligada à questão. Por outro, a própria evolução do campo de estudos contribuiu para complexificar o debate acerca do terrorismo.

Destarte, tendo em conta essas questões, este capítulo tratará, de forma paralela, da evolução do estudo do terrorismo e da conformação de um campo de estudos específico, e da conceituação e definição do termo. Com isso, espera-se identificar a existência de características específicas do terrorismo em diferentes períodos, bem como eventuais mudanças e/ou evoluções, de modo que se torne possível avaliar a existência, ou não, de elementos que justifiquem a ideia de surgimento de um terrorismo de novo tipo. Ainda, ao analisarmos a evolução do terrorismo no continente africano, espera-se estabelecer as bases para que possamos compreender de que forma o processo de securitização tem se dado, e quais têm sido as respostas dadas a ele pelos atores africanos.

3.1 A FORMAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDOS DE TERRORISMO

O terrorismo internacional não é algo novo. Como destaca Law (2016), enquanto fenômeno ele teria suas origens ainda no século XIX, ligado sobretudo aos movimentos anarquistas do período. Acharya (2009) identifica que os primeiros esforços da comunidade internacional para que se definisse terrorismo se deram no âmbito da Liga das Nações, em 1930. A Terceira Conferência Internacional para Unificação do Direito Penal, realizada em Bruxelas, propôs uma definição de terrorismo que englobava tanto ações de Estados quanto de atores não-estatais, identificando atos de terrorismo como o uso internacional de meios capazes de produzir

um perigo comum, podendo ser praticados por qualquer um que fizesse uso de crimes contra a vida, a liberdade ou a integridade de pessoas, ou ainda contra propriedades privadas ou estatais, com o objetivo de expressar ou executar ideias políticas ou sociais. Nesse contexto, em 1934 foi criado o Comitê da Liga das Nações para a Repressão do Terrorismo, que vai organizar, em 1937, a Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo (RAFLIK-GRENOUILLEAU, 2016). Nela percebe-se uma mudança na concepção da organização que passou a identificar atos criminosos dirigidos contra um Estado e com o objetivo de criar um estado de terror nas mentes de pessoas particulares, de grupos de pessoas, ou de uma população em geral, como atos terroristas, não abarcando mais ações estatais. Cabe ressaltar que essa última convenção nunca entrou em vigor (ACHARYA, 2009).

Com a emergência da Segunda Guerra Mundial, todavia, as discussões da Liga das Nações sobre a questão do terrorismo foram deixadas de lado, retomando sua importância apenas após o conflito (RAFLIK-GRENOUILLEAU, 2016). Após a Segunda Guerra e antes dos atentados do 11 de setembro, já sob a égide da ONU, um total de 13 convenções internacionais relacionadas ao terrorismo foram estabelecidas, mas seus conteúdos estavam relacionados a eventos específicos (segurança da aviação civil, explosivos plásticos, material nuclear, etc), não adotando um entendimento do que seriam atos de terrorismo em geral, ou seja, quais os aspectos que definiriam essas situações particulares como integrantes da mesma categoria, o terrorismo. Além disso, nessas convenções não estavam abarcadas ações perpetradas por Estados, algumas delas considerando que essas deveriam ser tratadas na esfera do Direito Internacional Humanitário. Ainda, nessas convenções, os atos considerados terroristas eram tratados como crimes, não como atos de guerra; portanto, configuravam violações do direito interno do Estado vítima dessas ações, sendo sua responsabilidade a criminalização, prevenção e investigação de atos terroristas bem como o processo ou a extradição de seus perpetradores. Essas convenções consistiam, portanto, em instrumentos legais internacionais que estabeleciam a cooperação entre Estados para prevenir ou suprimir o terrorismo (ACHARYA, 2009).

A despeito disso, e da existência de diversos ataques ao longo da história, o terrorismo passou a ser estudado enquanto um fenômeno específico – e não apenas como uma forma de violência política – apenas a partir da década de 1970. Isso se deveu ao fato de que, em setembro de 1972, oito membros da organização palestina Setembro Negro¹³ invadiram o dormitório da

¹³ A Organização Setembro Negro – tida por muitos autores como um braço armado do *Fatah* – era um grupo militante secular palestino, fundado em 1970, após o conflito homônimo que ocorreu entre as Forças Armadas da Jordânia e a Organização para a Liberdade da Palestina (OLP), com o objetivo de reprender as autoridades

delegação israelense nos Jogos Olímpicos de Munique, fazendo onze atletas reféns. O grupo exigia a libertação de mais de 230 palestinos, presos em Israel, e de diversos membros da Facção do Exército Vermelho,¹⁴ presos na Alemanha Ocidental, o que se deveu à existência, à época, de uma importante ligação entre os movimentos de libertação existentes na Palestina e grupos de esquerda como o Baader-Meinhof. Também era exigida a garantia de um salvo-conduto para o grupo. As exigências não foram atendidas, e a polícia alemã tentou um resgate forçado, que resultou na morte de todos os atletas israelenses, bem como de cinco dos palestinos e de um policial (STAMPNITZKY, 2013).

O evento, caracterizado como terrorista por muitos atores internacionais, marcou uma mudança importante no tratamento dispensado ao tema, que passou a ser cada vez mais presente nas discussões acadêmicas e políticas.¹⁵ Como destaca Stampnitzky,

Depois dos eventos em Munique, o terrorismo começou a tomar forma como um problema na esfera pública e como um objeto de conhecimento de especialistas. [...] ainda que o termo “terrorismo” tivesse sido usado anteriormente, com pouca frequência e de forma dispersa, pela mídia, ele passou a ser usado muito mais amplamente durante os anos 1970 (STAMPNITZKY, 2013, p.23, tradução nossa).

Diante desses eventos, o governo Nixon, nos EUA, criou o Comitê de Gabinete para o Combate ao Terrorismo (CCCT), que tinha, em conjunto com o Departamento de Defesa dos EUA (DOD), o objetivo de estudar o fenômeno, buscando assim aumentar a segurança de cidadãos americanos residentes no exterior. Sua principal relevância, contudo, mais do que alguma ação prática, foi ter reunido indivíduos que estavam interessados em estudar e definir o fenômeno, bem como em elaborar possíveis ações de resposta, sendo assim uma das primeiras instituições a demandar e fomentar a formação de experts em terrorismo.¹⁶ A década de 1970 foi marcada, assim, pela proliferação de revistas acadêmicas dedicadas ao estudo do terrorismo,

jordanianas. O primeiro ataque da organização foi dirigido ao Primeiro Ministro jordaniano, Wasfi Al-Tal, que acabou morto.

¹⁴ O grupo Facção do Exército Vermelho (RAF), também conhecido como Grupo Baader-Meinhof, foi um grupo alemão de extrema esquerda que tem suas origens nos protestos do movimento estudantil da Alemanha Ocidental no final dos anos 1960. O grupo se utilizava de roubos a bancos, ataques com bombas contra instalações militares estadunidenses, instalações da polícia alemã, bem como prédios da imprensa, táticas consideradas terroristas.

¹⁵ De acordo com Stampnitzky (2013), 99% dos trabalhos acadêmicos existentes sobre terrorismo foram produzidos depois de 1968. Ainda, conforme Reid (1983), pouquíssimos trabalhos foram publicados na primeira metade da década de 1970, com mais de 100 livros sendo publicados em 1976, e mais de 160 em 1977.

¹⁶ O CCCT foi dissolvido em 1977, quando o presidente Jimmy Carter criou um novo grupo de trabalho sobre terrorismo, que manteve a mesma composição, passando a responder a um comitê executivo de combate ao terrorismo do Conselho de Segurança Nacional (CSN). Paralelamente, houve a formação de um subcomitê de inteligência sobre terrorismo na Agência Central de Inteligência (CIA), e em 1978 o Departamento de Estado também criou um novo escritório para combater o terrorismo.

bem como de estudiosos do tema e conferências e seminários dedicados ao seu debate. Estruturava-se, assim, um campo de estudos sobre terrorismo¹⁷ (STAMPNITZKY, 2013).

Foi nessa mesma época que o tema do terrorismo passou a ter um lugar permanente na agenda da Assembleia Geral da ONU, quando foi adotada a Resolução 3034, intitulada “Medidas para Prevenir o Terrorismo Internacional que Coloca em Risco ou Tira Vidas Humanas Inocentes ou Compromete Liberdades Fundamentais, e Estudo das Causas Subjacentes dessas Formas de Terrorismo e Atos de Violência que se Baseiam na Miséria, Frustração, e Desespero e que Levam Algumas Pessoas a Sacrificarem Vidas Humanas, Incluindo as Delas Próprias, em uma Tentativa de Produzir Mudanças Radicais”. Essa resolução, de 1972, abordou o problema direta e especificamente, mas também não adotou uma definição clara do termo terrorismo. A partir de 1979, diversas outras resoluções foram adotadas, passando a se assumir a distinção de terrorismo enquanto crime, sobre o qual deveria incidir o devido processo legal (ACHARYA, 2009).

A despeito dessa evolução, percebida ao longo dos anos 1970, o campo que se estruturava possuía falhas importantes, como a inexistência de uma estrutura formal e de critérios claros de definição. Formava-se, assim, um campo em que, dada a inexistência de uma estrutura regulatória entre seus membros, havia uma liberdade grande para se discutir a questão, sem que houvesse, todavia, uma compreensão analítica comum (STAMPNITZKY, 2013). Ainda, grande parte dos membros da comunidade que se formava não eram efetivamente especializados no – ou sequer próximos ao – tema, debruçando-se sobre ele apenas em publicações e/ou estudos eventuais (GORDON, 2001). Assim, como destaca Stampnitzky,

Todos esses fatores contribuíram para a estruturação de um campo de conhecimento de terrorismo relativamente não-institucionalizado, com limites altamente permeáveis. Em contraste com teorias de profissões e com campos científicos, que frequentemente tendem a presumir que as estruturas sociais de especialização serão compostas por unidades autorreguladas fortemente delimitadas, o campo de estudos de terrorismo caracterizou-se por fronteiras fracas e permeáveis, uma população de “especialistas” com antecedentes e fontes de legitimação altamente heterogêneas, e uma falta de acordo não apenas sobre como o conhecimento deve ser avaliado, mas sobre como definir o tema central de sua preocupação (STAMPNITZKY, 2013, p. 46, tradução nossa).

Nesse contexto, ao longo da década de 1970 o debate acerca de sequestros, uso de bombas e de reféns, que estava centrado nas discussões sobre insurgência, passou a se organizar

¹⁷ A ideia de campo aqui utilizada tem como base a noção central na obra de Pierre Bourdieu. Para ele, um campo seria um microcosmo social relativamente autônomo em relação ao macrocosmo social. Cada campo, nesse sentido, seria regido por regras próprias, se caracterizando pela busca de um fim determinado (WAGNER, 2016).

em torno do conceito de terrorismo. Diante disso, em um primeiro momento, os estudos sobre terrorismo herdaram as características principais dos estudos sobre insurgência, o que parece bastante evidente, especialmente se considerarmos que o termo “terrorismo” (e mais frequentemente ainda o termo “terror”), era usado de forma recorrente na literatura sobre contra insurgência, sendo tratado, todavia, como uma tática ou ferramenta utilizada para atingir um determinado fim; tratava-se, portanto, apenas de um estágio pontual em um processo mais amplo de insurgência ou revolução, e não de uma característica definidora da identidade de um indivíduo ou de um grupo de atores específicos. Ainda, reconhecia-se a relevância das motivações e ressentimentos na adoção de tais táticas, bem como a importância de resolvê-las como uma forma de combater o fenômeno¹⁸(STAMPNITZKY, 2013).

Contudo, ao longo do mesmo período outra mudança relevante foi se desenvolvendo paralelamente, revelando-se de forma mais clara sobretudo no final da década. Enquanto os debates acerca de insurgência e contra insurgência – e, inicialmente, aqueles sobre terrorismo – baseavam-se em um modo de produção de conhecimento que separava, na medida do possível, as análises científicas de avaliações morais e políticas, colocando ambos os atores – insurgentes e contra insurgentes – em posições equivalentes e sem avaliações morais, aqueles sobre terrorismo – e, por conseguinte, mesmo a produção acadêmica na área – passaram a ser progressiva e fortemente marcados por considerações deste tipo, bem como por caracterizações dos “atores terroristas” como irracionais, patológicos e fundamental e inerentemente diferentes dos demais atores (STAMPNITZKY, 2013). Nesse sentido, tenta-se construir uma imagem desses atores como um Outro, em oposição a uma coletividade que compartilha determinados valores. É importante notar que esse tipo de narrativa, segundo Buzan e Waever (2009), está na base dos processos de securitização. Como ressalta Stampnitzky,

À medida que a década avançava, tornou-se mais comum para os analistas afirmarem que os objetivos dos terroristas não eram racionais e talvez nem mesmo reconhecíveis politicamente. Se terroristas eram reconhecidos como sendo [atores] políticos, seus objetivos eram frequentemente categorizados como não [sendo] normalmente políticos, mas sim patológicos. Em meados dos anos 1970, o discurso começou a se mover em direção a uma reconceituação do terrorismo como uma prática que definia um tipo específico de ator. [...] No final da década de 1970, a avaliação moral dos terroristas e a rejeição da atenção aos ressentimentos [existentes] se tornaram firmemente enraizadas no discurso sobre terrorismo (STAMPNITZKY, 2013, p.65-66, tradução nossa).

¹⁸ É interessante perceber que, à época, mesmo o CCCT e o Departamento de Defesa dos EUA seguiam essa linha. Nesse sentido, em um discurso proferido em 1976 pelo chefe do comitê, afirmou-se que as lutas por independência e autodeterminação não eram o tipo de violência que o CCCT se destinava a combater, mas era o transbordamento da violência para “fora do seu lugar”, ou para a esfera internacional – do qual os ataques nos Jogos Olímpicos constituíam um exemplo simbólico – que precisava ser controlado (STAMPNITZKY, 2013).

A mudança verificada no período também se refletiu no uso do termo “terrorismo”. Enquanto até 1972 ele era utilizado – tanto pela academia quanto pelos governos – quase que exclusivamente para fazer referência a formas de violência promovidas por Estados,¹⁹ ao longo da década ele passou a ser usado quase que exclusivamente para fazer referência à violência ligada a grupos insurgentes (EASSON; SCHMID, 2011). Diante deste contexto, ao final dos anos 1970, a questão se tornara tão complexa e polarizada que mesmo as tentativas de compreender o fenômeno e de criar definições para ele eram, muitas vezes, alvos de acusações de “simpatia” para com os ditos terroristas. Isso contribuiu para dificultar ainda mais o desenvolvimento de uma definição de terrorismo que não estivesse vinculada a questões morais (STAMPNITZKY, 2013).

Ao longo da década de 1980, o terrorismo consolidou-se como um tema de grande relevância internacional, especialmente para a política dos EUA. O tema, que já havia sido alvo de intensos debates nas eleições que levaram Ronald Reagan ao poder, ganhou ainda mais importância por conta do contexto – de Guerra Fria – em que se inseria, especialmente quando o então Secretário de Estado, Alexander Haig, em sua primeira conferência de imprensa oficial, acusou a União Soviética de treinar, financiar e equipar o terrorismo internacional (WOODWARD, 1987). Assim, o terrorismo internacional passou a ser tratado, pelos EUA,²⁰ a partir de uma “lógica de guerra”, inserindo-se em uma dinâmica de retaliação, em que eventos considerados como ataques terroristas eram respondidos com ações militares. Tratava-se, assim, de uma técnica de deslegitimação do terrorismo, uma vez que este era redefinido como estando fora das leis de guerra e de crime, sendo, portanto, ilegítimo tanto em seus meios quanto em seus fins (VITAS; WILLIAMS, 1996). Essa mudança também foi acompanhada pela adoção de uma nova narrativa, que apresentava o fenômeno como uma disputa civilizacional entre as “democracias” – no caso, o Ocidente – e uma rede de terroristas apoiada pela União Soviética (STAMPNITZKY, 2013).

O exemplo mais claro da aplicação dessa lógica estadunidense de retaliação militar ao terrorismo no período é, certamente, o bombardeio americano à Líbia, em 1986, a chamada

¹⁹ Mockaitis (2007) aponta que o uso do terror como meio de intimidação do inimigo e controle social interno por parte de reinos, Estados e impérios tem origens históricas bastante antigas. As crucificações perpetradas pelo Império Romano, as execuções públicas na Idade Média e o Grande Terror, ou Terror Jacobino, na França são alguns exemplos. Segundo Acharya (2009), o termo terrorismo, em inglês, foi usado pela primeira vez em 1528 e, subsequentemente, foi empregado na Revolução Francesa. Em relação a esses contextos é que o termo foi usado por muito tempo.

²⁰ Essa mudança afetou não só o governo Reagan, mas também o tratamento dispensado à questão do terrorismo nos governos George H. W. Bush e Bill Clinton (STAMPNITZKY, 2013).

Operação *El Dorado Canyon*, que contou com a participação da Força Aérea, da Marinha e dos Fuzileiros Navais dos EUA. O ataque, que atingiu diversas cidades líbias, seria uma resposta à explosão de uma bomba em uma discoteca em Berlim no mesmo ano – o que, de acordo com o governo dos EUA, teria sido financiado pelo governo de Muammar Kadafi –, que foi responsável pela morte de dois soldados americanos. Outro exemplo foi um bombardeio realizado no Iraque, em 1993, no qual um centro de inteligência iraquiano foi destruído como retaliação pela suposta elaboração de planos para um atentado contra o então ex-presidente, George H. W. Bush (ZELIKOV *et al*, 2004). No Relatório da Comissão do 11 de Setembro dos EUA fica evidenciado o caráter simbólico desses dois eventos; de acordo com ele, “o ataque de 1986 à Líbia, e o de 1993 ao Iraque simbolizaram o efetivo uso de poder militar [...] para o contraterrorismo – retaliação limitada com poder aéreo, focada na dissuasão” (ZELIKOV *et al*, 2004, p. 98, tradução nossa). Cabe lembrar que, como já mencionado, essa abordagem era contrária às concepções adotadas pelas resoluções da ONU que, através da Resolução 41/38 de novembro de 1986, condenou a ação dos EUA na Líbia (ONU, 1986).

Ao longo dos anos 1980, a ideia de que o terrorismo internacional estava ligado e era promovido e financiado pela União Soviética ganhou primazia,²¹ especialmente nos EUA, mas também em uma parcela da comunidade de estudiosos do tema, que organizou, no período, diversas conferências e publicações defendendo tal tese. Para outra parcela dos estudiosos, contudo, tal discurso se mostrava extremamente prejudicial para o campo de estudos, especialmente porque contribuía fortemente para retirar-lhe legitimidade, retardando o desenvolvimento de um campo primordialmente científico, e não enviesado política e ideologicamente (STAMPNITZKY, 2013).

Diante disso, esse grupo de pesquisadores reforçou sua busca por desenvolver estudos sobre terrorismo que não fossem inerentemente politizados, e para isso promoveu uma série de conferências sobre o tema. Nestas, a tese de existência de uma rede internacional de terroristas de responsabilidade soviética era fortemente repudiada, e reconhecia-se que o terrorismo era uma tática e/ou um método, que poderia ser adotado tanto por Estados quanto por atores não-estatais. Nesse sentido, pode-se dizer que há uma tentativa de resgatar, tanto na concepção original do termo – que fazia referência ao terror empregado pelo Estado –, quanto na concepção adotada à época das discussões sobre insurgência, as características que poderiam definir o terrorismo, abarcando suas mais diversas manifestações. Ainda, havia uma oposição

²¹ Lisa Stampnitzky (2013) atribui isso à três elementos. O primeiro, seria a Conferência de Jerusalém, de 1979; o segundo, a publicação do livro de Claire Sterling *The Terror Network*, de 1981; e o terceiro e as audiências Subcomitê do Senado dos EUA para Segurança e Terrorismo entre 1981 e 1986.

bastante forte ao discurso de que atores que usavam o terrorismo como tática eram irracionais e/ou fundamentalmente diferentes dos demais atores (WILKINSON; STEWART, 1987).

Exemplo disso é o trabalho de Marta Crenshaw (1990), intitulado *The logic of terrorism: terrorist behavior as a product of strategic choice*, apresentado em uma destas conferências e posteriormente publicado como capítulo do livro *Origins of Terrorism: Psychologies, Identities, States of Mind*, editado por Walter Reich (1990). Neste capítulo, Crenshaw parte da premissa de que o terrorismo é uma estratégia política, que segue processos lógicos, que podem ser identificados e explicados. Nesse sentido, a autora discute os elementos que levam os atores a escolherem, de forma consciente – por razões políticas e estratégicas – o recurso à violência na forma de terrorismo. Como ela destaca,

A ampla gama de atividades terroristas não pode ser descartada como "irrational" e, portanto, patológica, irracional ou inexplicável. O recurso ao terrorismo não precisa ser uma aberração. Ele pode ser uma resposta razoável e calculada às circunstâncias. Dizer que o raciocínio que leva à escolha do terrorismo pode ser lógico não é um argumento sobre ser moralmente justificável. Sugere, contudo, que a crença de que o terrorismo é conveniente é um meio pelo qual as inibições morais são superadas (CRENSHAW, 1990, p.10, tradução nossa)

Diante disso, Crenshaw ressalta que o recurso a práticas terroristas, especialmente por atores sub-estatais e não-estatais, seria, normalmente, a última alternativa, adotada apenas quando tais atores considerassem que todas as outras alternativas foram esgotadas (ou que as alternativas restantes não possuem nenhuma efetividade possível).²² Tal escolha, contudo, sempre envolveria considerações conjunturais e de adesão e/ou rejeição popular, bem como da reação dos demais atores – especialmente os governos. Assim, os atores optariam por adotar práticas consideradas terroristas “quando eles desejassem ações imediatas, considerassem que apenas a violência poderia construir organizações e mobilizar apoiadores, e aceitassem os riscos de desafiar o governo de uma forma particularmente provocativa” (CRENSHAW, 1990, p.20, tradução nossa).

A grande dificuldade encontrada por esse grupo de pesquisadores, diante disso, se deu justamente em torno do debate a respeito da possibilidade de se produzir uma definição de terrorismo que fosse, de fato, neutra e, mais precisamente, objetiva, e que, ao mesmo tempo, fosse aceita e usada pelos governos e atores estatais. Contudo, mesmo academicamente mostrava-se difícil produzir um campo de estudos que não estivesse essencialmente ligado à discussão política sobre o tema. Como destaca Stampnitzky (2013, p.137-138, tradução nossa),

²² Um dos exemplos seria o caso palestino, no qual táticas consideradas terroristas teriam passado a ser adotadas apenas após o fracasso dos esforços árabes de guerra convencional com Israel (CRENSHAW, 1990).

No entanto, embora os pesquisadores acadêmicos de terrorismo tentassem marcar seu trabalho como separados do discurso "politicado" daqueles que apresentavam teorias aparentemente fantásticas que atribuíam movimentos dispares à mão oculta da União Soviética, eles não foram totalmente bem sucedidos na construção de seu próprio trabalho como academicamente legítimo. O campo de estudos de terrorismo manteve-se um projeto intersticial: não suficientemente aceito na academia, mas também não disposto a ser absorvido completamente na esfera política.

O fim da década de 1980 e início da década de 1990, marcados pelo fim da Guerra Fria, pela queda do Muro de Berlim e pelo ocaso da União Soviética, trouxeram novos impactos para o campo de estudos de terrorismo. Por um lado, as agências, especialmente nos EUA, que financiavam os estudos sobre o tema reduziram drasticamente seus investimentos, contribuindo para diminuir ainda mais o volume de pesquisas e de produção a seu respeito. Por outro, uma série de novos discursos e interpretações sobre o fenômeno passou a surgir, dentre os quais dois possuem maior relevância no contexto desse trabalho.

O primeiro deles, é aquele a respeito do surgimento de um “terrorismo islâmico”. Tal discurso se estruturou no mesmo contexto das teorias que durante a Guerra Fria ligavam o terrorismo à União Soviética. É importante notar que essa associação, seguindo a ideia de Buzan e Waeber (2009), ocorria em um contexto de existência de uma macrossecuritização que abarcou o terrorismo, colocando-o como produto do inimigo maior: a URSS, ou a ameaça comunista que caracterizou o discurso da Guerra Fria. O fim da bipolaridade trouxe consigo um certo vazio no que dizia respeito às questões que tradicionalmente compunham a agenda de segurança, o que, como já mencionado, motivou a tentativa de securitizar diversas questões sociais, econômicas e ambientais.

Assim, o ataque ao World Trade Center, em 1993, representou um marco que reconfiguraria novamente a agenda securitária. Se por um lado esse evento marcou a realização de um ataque considerado completamente diferente e atípico – uma vez que nenhum grupo ou organização reclamou para si o atentado –, por outro, a posterior identificação dos responsáveis e de sua ligação com grupos extremistas islâmicos contribuiu para dar força ao discurso de terrorismo islâmico. Com isso, muitos foram os acadêmicos que transitaram de um discurso para o outro, ou seja, para uma ideia de conflito entre diferentes civilizações – desta vez não mais entre o mundo ocidental e uma rede de terroristas apoiada pelos soviéticos, mas entre o mundo Ocidental e o islâmico (ESPOSITO, 2002). Como afirma Esposito (1999, p.218, tradução nossa), “às vezes parece que a atitude do Ocidente em relação ao comunismo está sendo transferida para, ou replicada na, elevação de uma nova ameaça, [o] ‘Fundamentalismo Islâmico’”.

O segundo discurso dizia respeito ao uso de armas de destruição em massa em ataques terroristas – especialmente armas biológicas. De maneira semelhante, tal preocupação foi especialmente forte nos EUA, fazendo-se bastante presente principalmente durante o governo Clinton (STAMPNITZKY, 2013). O atentado ocorrido em 1995, no metrô de Tóquio,²³ foi visto, assim, por diversos proponentes dessa ideia, como uma confirmação de tal tendência, o que contribuiu para que os financiamentos para pesquisas sobre contraterrorismo e, principalmente, “bioterrorismo”, aumentassem significativamente (WRIGHT, 2007).

Ambos os discursos, combinados, passaram a sustentar uma nova ideia, que ganhou força na academia ao longo dos anos 1990, se consolidando de forma clara e atingindo também os círculos políticos após os ataques de 11 de setembro de 2001: a de surgimento de um terrorismo de novo tipo, qualitativamente distinto daquele existente até então. Esse novo terrorismo possuiria características radicalmente distintas do “tradicional”, se estruturando não mais a partir de organizações hierárquicas, mas sim em redes voláteis; sendo primordialmente transnacional, e não mais localizado; motivado não mais por ideologias políticas, mas sim por fanatismo religioso; e buscando causar o maior número de mortes possível, tendo como alvo especialmente as populações civis (GOFAS, 2012; KURTULUS, 2011; STAMPNITZKY, 2013).

Assim, para os proponentes da tese de surgimento de um novo terrorismo, já a partir da década de 1990 os imperativos seculares, com origens em ideologias políticas, e as aspirações nacionalistas e/ou separatistas, essencialmente racionais e ligados a objetivos políticos, não teriam mais grande relevância. Os imperativos religiosos – cristãos, judaicos, hinduístas e, principalmente, islâmicos – teriam se tornado a característica principal das atividades terroristas, bem como os principais elementos definidores de seus objetivos e ações (HOFFMAN, 1998; JUERGENSMEYER, 2000; LAQUEUR, 1999). Outra mudança importante seria verificada na estrutura dos grupos que usavam táticas terroristas, que não mais se organizariam a partir de estruturas hierárquicas e verticalizadas, passando a adotar uma estrutura organizacional composta por diversos pequenos grupos, desprovidos de (ou com pouquíssima) hierarquia interna e também entre si (SIMON; BENJAMIN, 2000).

Ainda, o terrorismo de novo tipo também se diferenciaria pelo tipo de ataque utilizado. Enquanto o terrorismo tradicional seria mais seletivo na definição de alvos e mais preciso no uso da violência, o novo terrorismo seria caracterizado pelo uso de ataques indiscriminados e

²³ O ataque foi realizado pelo grupo *Aum Shinrikyo*, que liberou gás Sarin – um componente químico altamente letal, que age no sistema nervoso humano – no metrô de Tóquio, em março de 1995, matando doze pessoas e ferindo muitas outras.

não criteriosos, objetivando sempre o maior número de mortes possível – com a violência sendo um fim em si mesmo (GOFAS, 2012). Assim, enquanto para Laqueur (1999, p. 81, tradução nossa), “[o] novo terrorismo é diferente em seu caráter, visando não objetivos políticos claramente definidos, mas a destruição da sociedade e a eliminação de grandes parcelas da população”, para Simon e Benjamin (2000, p.71, tradução nossa), as novas organizações terroristas “querem muitas pessoas assistindo, e muitas pessoas mortas” – o que seria substancialmente diferente do terrorismo tradicional, que buscaria sempre “muitas pessoas *assistindo*, e não muitas pessoas *mortas*” (JENKINS, 1985, p.6, tradução nossa). Por esse motivo, enquanto seria improvável para o terrorismo tradicional usar armas de destruição em massa, para o terrorismo de novo tipo haveria uma propensão bastante grande ao uso de tais recursos (STAMPNITZKY, 2013).

O novo tipo de terrorismo também se distinguiria por seu alcance operacional. Enquanto os grupos tradicionais teriam uma orientação geográfica territorial, restringindo sua atuação à sua região de origem, o novo terrorismo seria amplamente transnacional não só em sua atuação, mas também em sua orientação (PILLAR, 2001). Assim, o novo terrorismo teria deixado de ser um instrumento subnacional de mudança política, passando a ser um instrumento cujos métodos geralmente transcenderiam as fronteiras nacionais – possuindo, destarte, uma agenda geográfica muito mais ampla, associada a uma ideia de revisão do *status quo* global e ao estabelecimento de uma nova ordem mundial de matriz religiosa (GOFAS, 2012; KEGLEY, 2003; NEUMANN, 2009). Nesse sentido, o “novo terrorismo [seria] mais do que uma ameaça para estados individualmente, e representaria um desafio para o sistema internacional como um todo” (FIELD, 2009, p.198, tradução nossa).

Quadro 1: Características ideais dos diferentes tipos de terrorismo

| | Tradicional | Novo |
|--|------------------------|-----------------------------|
| Estrutura Organizacional | Hierárquica | Redes descentralizadas |
| Alcance operacional | Localizado/territorial | Transnacional/internacional |
| Motivações | Políticas | Religiosas |
| Táticas | Violência reduzida | Violência extremada |
| Uso de armas de destruição em massa | Improvável/indesejável | Desejável |

Fonte: GOFAS, 2012, p. 22

3.2 AS ONDAS DE TERRORISMO

Como dito anteriormente, o discurso de surgimento de um novo tipo de terrorismo ganhou forma ao longo da década de 1990 e reforçou-se sobremaneira a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos. No contexto dessa discussão, um dos trabalhos seminais do campo de estudos de terrorismo, que tem servido de base para grande parte das discussões atuais, foi produzido: o estudo *The four waves of rebel terror and September 11*, de David Rapoport (2002). Nele, o autor analisa o fenômeno no último século e meio, de forma a demonstrar o quão presente ele é em nossa sociedade. Nesse sentido, Rapoport identifica e descreve quatro ondas diferentes, analisando seus componentes internacionais, além de discutir os eventos políticos que dão início a cada uma delas. Para ele, a despeito das diferenças, todas as ondas começariam com objetivos locais, tendo como meta uma Revolução, ainda que esta fosse entendida de maneira diferente em cada uma delas. Assim, para muitas organizações a ideia de Revolução seria compreendida como secessão ou autodeterminação nacional, ou como uma reconstrução radical da autoridade, em geral por meio da criação de um novo Estado. Ainda, de acordo com o autor, a duração das ondas seria de aproximadamente quatro décadas, e poderia ser associada à duração da vida de uma pessoa, “na qual os sonhos do pai perdem

força no filho” (RAPOPORT, 2002, p.2, tradução nossa) e, salvo exceções, normalmente as organizações terroristas durariam menos do que as ondas.

A primeira onda identificada pelo autor – a Anarquista –, teve início no final do século XIX, e seus elementos principais eram o desenvolvimento tecnológico e questões doutrinárias. Por um lado, as transformações tecnológicas da época (telégrafo, ferrovias, dinamite) foram fundamentais não só na definição do *modus operandi* dos ataques, mas também para permitir a difusão da onda (HUBAC-OCCHIPINTI, 2007). Por outro, escritores russos como Nechaev, Bakunin e Kropotkin, expoentes do movimento anarquista, criaram uma doutrina (dita terrorista), que permitia uma atuação semelhante de diversos atores, mesmo aqueles com interesses distintos.

A doutrina anarquista, assim, era composta por quatro pontos principais. Primeiro, a noção de que a sociedade moderna possuía enormes reservas de hostilidade e ambivalência latentes. Segundo, que tais reservas seriam camufladas e distorcidas pela sociedade quando esta cria convenções morais. Terceiro, que as convenções morais seriam historicamente explicáveis, e que, portanto, o que em um momento era visto como deplorável ou problemático, poderia ser visto posteriormente como algo positivo. Por fim, para os anarquistas, o terror seria a forma mais rápida e efetiva de destruir convenções sociais, e teria a capacidade de criar a polarização social necessária para promover a Revolução.

Nesse contexto, o primeiro grupo a utilizar práticas terroristas da primeira onda, o *Narodnya Volya* (A vontade do povo), inspirado na doutrina anarquista, passou a adotar o terror como forma de “comunicação”, pois considerava que as táticas revolucionárias tradicionais (distribuição de panfletos, realização de passeatas, etc.) se mostravam pouco eficazes. Em seus ataques, o grupo passou a usar dinamite, uma invenção recente à época, que deixava claro que os ataques não tinham sido realizados por “criminosos comuns”, em geral tendo como alvo políticos importantes. É importante ressaltar que os grupos da primeira onda se identificavam abertamente como terroristas – o que não era visto de forma negativa, uma vez que tal caracterização os distinguia de outros grupos. A partir do seu surgimento na Rússia, diante da fragilidade do Czar Alexandre II, a onda teria se espalhado, alcançando inicialmente a Armênia e os Balcãs, a Índia e chegando até os EUA (RAPOPORT, 2002).

A segunda onda de terrorismo seria a Anticolonial, que teve início a partir do Tratado de Paz de Versalhes, assinado em junho de 1919. A questão das minorias nacionais na Europa havia sido um dos estopins da crise que levou à eclosão da Primeira Guerra; com a conclusão do conflito mundial, houve o desmembramento dos impérios derrotados, com o surgimento de alguns países independentes e a transformação dos demais territórios – que por diferentes

motivos eram considerados inaptos a se autogovernarem – em mandatos, através dos quais a Liga das Nações concedia a seus membros a administração desses territórios. Contudo, a lógica por trás do Tratado de Versalhes – que criara a Liga das Nações – estava assentada nos Quatorze Pontos de Wilson, o que incluía a retórica de autodeterminação dos povos, presente também na ideologia da Revolução Soviética. Assim, tornava-se cada vez mais difícil de justificar e legitimar a manutenção da existência dos impérios remanescentes (CHALIAND; BLIN, 2007a). Diante disso, passam a surgir grupos que utilizavam práticas consideradas terroristas em diversos impérios coloniais, que vão ter papel fundamental nas lutas de independência e no surgimento de novos países. As táticas usadas por esses grupos eram distintas daquelas dos grupos da primeira onda. Enquanto roubos a bancos e ataques a pessoas importantes se tornaram menos comuns, os ataques às forças de segurança do Estado, utilizando táticas de guerrilha, se tornaram o principal foco de ação – em parte também porque a dificuldade dessas forças de combater tais grupos sem respostas “desproporcionais” contribuía para que eles conquistassem mais apoio popular.

Outra diferença importante é que, enquanto na primeira onda os grupos se definiam como terroristas, inspirados no Terror jacobino,²⁴ na segunda onda há um abandono desse posicionamento, com os grupos adotando uma identidade de “Combatentes da Liberdade” (*Freedom Fighters*). Em contrapartida, os governos que sofriam com os ataques de grupos passaram a classificar todos os opositores que utilizavam táticas violentas como terroristas. O sucesso da segunda onda, contudo, foi responsável em grande medida pelo seu fim, já que com as conquistas de independência os grupos considerados terroristas atingiam seus objetivos, e acabavam perdendo força – ou ao menos a motivação para usar tais práticas.

A terceira onda identificada por Rapoport é a chamada onda da Nova Esquerda, que teria tido como elemento motivador a Guerra do Vietnã, especialmente a partir do sucesso dos *vietcongs* contra os EUA (a despeito dos recursos desproporcionais envolvidos no conflito), que serviu de inspiração e esperança para os grupos mais fracos, além de ter impactado fortemente a juventude ocidental. Nesse contexto, diversos grupos surgem e se consideram as vanguardas das massas do terceiro mundo,²⁵ recebendo apoio da URSS. Na América Latina²⁶ o

²⁴ Durante uma das fases mais críticas da Revolução Francesa, sob ameaça externa das monarquias absolutistas e interna dos contrarrevolucionários, o poder foi assumido pelos jacobinos que organizaram o chamado Comitê de Salvação Pública. Assim, quando Robespierre assumiu o Comitê, o termo “terror” passou a ser usado pelos próprios jacobinos para descrever sua atuação política, em que os acusados de atuarem contra a revolução eram guilhotinados e executados sem julgamento (SCHMID, 2011).

²⁵ Como o *Action Directe* francês, as Brigadas Vermelhas italianas, a Fração do Exército Vermelho alemã, o Exército Vermelho japonês, entre outros.

²⁶ Um dos expoentes da terceira onda é justamente um latino-americano, Carlos Marighela, fundador da Ação Libertadora Nacional (ALN), grupo que integrava a luta armada contra a ditadura militar brasileira. Juntamente

que se verifica nesse momento é um movimento de êxodo rural desses grupos em direção aos grandes centros urbanos, em busca de maior visibilidade e também de combate aos regimes autoritários existentes no período (CHALIAND; BLIN, 2007b). Ainda, em diversos casos da terceira onda se verificou uma combinação do radicalismo com ideologias nacionalistas (como o Pátria Basca e Liberdade – ETA –, na Espanha; o Exército Republicano Irlandês – IRA –; o Exército Secreto para Libertação da Armênia; e a Frente de Libertação Nacional Corsa, na França), em um padrão semelhante ao da primeira onda.

Com o fim da Guerra do Vietnã, a Organização para a Liberdade Palestina teria se transformado no “modelo heroico” para os grupos considerados terroristas ao redor do mundo, a partir de uma ideia de que o terror oferecia mais esperança do que forças militares convencionais. Além disso, três outros elementos teriam contribuído para aumentar ainda mais a força da imagem da OLP. Em primeiro lugar, o fato de Israel, o alvo dos ataques dos grupos ligados à Organização, fazer parte do Ocidente. Em segundo, o forte apoio soviético que era recebido pela OLP. Por fim, as instalações do grupo no Líbano, que serviam de campo de treinamento para membros de grupos de diversos países. Desse modo, o *ethos* revolucionário criou laços significantes entre grupos nacionais distintos, fomentando inclusive colaboração internacional entre eles. Ademais, houve a retomada da ideia de “terrorismo internacional”, muito presente na primeira onda, com diversos grupos atuando de forma mais ativa no exterior do que em seus países de origem.

Entre as características inovadoras da terceira onda podem ser citados os sequestros de aviões, tendo sido realizados mais de uma centena ao longo da década de 1970, e também os ataques a embaixadas, inaugurados como tática em 1973, em um ataque da Organização Setembro Negro à embaixada saudita em Cartum, no Sudão. Além disso, diversos sequestros também ocorreram em pelo menos 73 países, especialmente na Itália, na Espanha e nos países da América Latina, com objetivos tanto políticos quanto financeiros.

A partir da década de 1980, a terceira onda começou a perder força. Por um lado, com a intensificação e o aumento da efetividade da cooperação internacional contraterrorista diversos grupos terroristas foram derrotados ou desarticulados. Por outro, a invasão israelense ao Líbano, em 1982, foi responsável pela destruição de diversas instalações da OLP no país, eliminando assim um importante ponto de apoio e treinamento aos grupos terroristas internacionais. Paralelamente à perda de força da terceira onda, alguns eventos ocorridos no

com o Movimento Revolucionário 8 de outubro, a ALN participou do sequestro do embaixador estadunidense Charles Elbrick durante o regime militar brasileiro. Marighela se tornou um ícone do movimento a partir do seu *Mini-manual de Guerrilha urbana*.

mundo islâmico no final da década de 1970 teriam dado início à quarta onda identificada por Rapoport, a onda Religiosa. Os principais entre esses eventos teriam sido a Revolução Iraniana e a resistência afegã à invasão soviética (ainda que contando com o apoio dos EUA), ambos em 1979, que teriam demonstrado que o componente religioso passara a ter, à época, mais apelo político do que o *ethos* revolucionário precedente.²⁷

De acordo com Rapoport, na quarta onda os grupos considerados terroristas seguiram fazendo uso de sequestros e assassinatos, mas houve também um aumento expressivo nos ataques massivos a instalações militares e governamentais, sobretudo das potências centrais – especialmente os EUA – e também uma “inovação”: o uso de atentados suicidas. A quarta onda também marcou o surgimento de um dos mais importantes grupos considerados terroristas da história, a *Al Qaeda*. Dotado de objetivos (a criação de um Estado único para os muçulmanos) e padrões de recrutamento (feito em todas as partes do mundo, especialmente entre muçulmanos sunitas vivendo no ocidente) únicos até então, o grupo adotou como estratégia de ação o fortalecimento dos diversos grupos islâmicos no mundo sunita, buscando enfraquecer a influência ocidental em diversos Estados, considerados artificiais (RAPOPORT, 2002). Por fim, para o autor, seria grande a possibilidade de que um eventual encerramento da quarta onda geraria uma nova onda de terrorismo internacional, motivada por algum outro elemento inspirador, ligado à nova conjuntura internacional então emergente. Foi principalmente com base nessa discussão que diferentes autores passaram a identificar, nos eventos de 11 de setembro de 2001, o ponto de partida para o surgimento de um novo tipo (uma nova onda) de terrorismo internacional, que teria como uma das principais características distintivas, entre outros, a grande disposição dos grupos que usam práticas terroristas de atacar populações civis (BREMER, 2001; KAPLAN, 2008).

A despeito de sua grande importância para o campo, o trabalho de Rapoport não foi capaz de encerrar as duas principais discussões existentes: aquela a respeito da existência de um terrorismo de novo tipo e, principalmente, aquela a respeito da própria definição do conceito. O principal objetivo do trabalho de Rapoport (2002) era, por meio do uso de uma categorização temporal, demonstrar a evolução do fenômeno ao longo da história, de forma a evidenciar o surgimento de um novo tipo de terrorismo – identificado de forma mais clara ao longo dos anos 1990, mas que começara a estruturar-se na década anterior. Contudo, apesar de

²⁷ Rapoport (2002) ainda elenca um terceiro evento/elemento que considera fundamental para o surgimento da quarta onda, mas que nos parece ser de menor relevância. De acordo com o autor, em 1979 também teria havido o início de um novo século para os muçulmanos, o que teria sido elemento fundamental para a expansão do terrorismo sunita para países com grandes populações muçulmanas, como Egito, Tunísia, Marrocos, Argélia, Filipinas e Indonésia.

seu esforço – e da importância que seu trabalho possui para os estudos sobre terrorismo atualmente –, o trabalho de Rapoport não se mostra capaz de responder às críticas feitas pelos autores que consideram que não há, efetivamente, o surgimento de um novo tipo de terrorismo.

Nesse contexto, as principais características elencadas como distintivas do novo tipo de terrorismo são refutadas por diversos autores. No que diz respeito à estrutura organizacional, os críticos afirmam que estruturas em rede são encontradas em diversos grupos terroristas tradicionais – como no caso da Fação do Exército Vermelho (RAF), que a despeito de ser vista comumente como uma estrutura monolítica, organizava-se como um conjunto pouco rígido, mas com objetivos similares (CRENSHAW, 2008; GOFAS, 2012). Como destaca Field (2009, p.202-203, tradução nossa),

Embora os grupos terroristas "tradicionais" tenham parecido adotar estruturas hierárquicas formais, a cadeia de comando foi frequentemente ignorada, significando, na prática, que muitas vezes eles operavam como uma rede pouco organizada de militantes. De fato, alguns grupos "tradicionais" incentivaram ativamente uma estrutura organizacional em rede por razões estratégicas e práticas [...]. Por exemplo, o IRA Provisório e o Fatah muitas vezes delegaram autonomia significativa para células terroristas individuais, e suas operações foram frequentemente planejadas e conduzidas sem a aprovação prévia das lideranças. Por outro lado, muitas "novas" organizações terroristas, como a Al Qaeda, evoluíram para além de redes flexíveis de militantes e empregaram um sistema hierárquico de comando e controle para operações importantes.

No que diz respeito às motivações dos grupos que usam práticas terroristas, diversos autores concordam com a ideia de que há um crescimento significativo da atuação de grupos cujo principal elemento agregador é a religião (GOFAS, 2012). Contudo, exemplos históricos – e, nesse sentido, o próprio trabalho de David Rapoport – mostram que não há nada de realmente novo no que diz respeito ao uso da violência por grupos fundamentalistas religiosos. Como destaca Spencer (2006, p.15, tradução nossa), “historicamente, o terrorismo religioso não é, de forma alguma, um novo fenômeno [...] Essa não é uma nova característica, mas mais um retorno cíclico a motivações anteriores, e possivelmente esquecidas, para o terrorismo”. Ainda, duas outras ponderações a esse respeito são bastante relevantes. Por um lado, é imprescindível perceber que grupos tidos como “tradicionais”, como o IRA, também tinham como principal elemento agregador uma crença religiosa. Por outro, é importante compreender que as ações dos grupos religiosos – sejam eles “tradicionais” ou “novos” –, por mais que orientadas por motivações religiosas, sempre possuem objetivos políticos (KURTULUS, 2011; SPENCER, 2006). Como ressalta Pape (2005, p.7, tradução nossa),

[...] o que praticamente todos os ataques terroristas suicidas têm em comum é um objetivo secular e estratégico específico: compelir as democracias modernas a retirar suas forças militares de territórios que os terroristas consideram ser sua pátria. Raramente a religião é a principal causa, embora seja frequentemente utilizada pelas organizações terroristas como uma ferramenta para recrutamento e em outros esforços à serviço do objetivo estratégico mais amplo.

Nesse contexto, o argumento de que o terrorismo teria se transformado, e se tornado mais violento, buscando causar sempre o maior dano e o maior número de mortes o possível, também é refutado pelos críticos do argumento de “novo terrorismo”. Nesse sentido, Duyvesteyn (2004) argumenta que o número de mortes causadas por ataques terroristas tem sido crescente se analisado a partir de uma perspectiva histórica, sem que haja, contudo, uma diferença significativa a partir da década de 1990, quando o surgimento do “novo terrorismo” seria identificado pela maioria dos autores. Por sua vez, Tucker (2001) destaca que o aumento no número de mortes em conflitos convencionais passou por um aumento semelhante no mesmo período, e que, portanto, não seria estranho que a mesma tendência se repetisse nos conflitos não-convencionais – sem, contudo, que isso significasse necessariamente o surgimento de um novo tipo de tal fenômeno.

Outro argumento refutado pelos críticos da tese de surgimento de um “novo terrorismo” é o que considera que há uma transformação no alcance operacional do terrorismo, que teria se globalizado. De acordo com Goldman (2011), a análise de dados estatísticos, tomando como variável dependente a dispersão geográfica dos ataques terroristas, nos mostra uma realidade distinta. Realizando tal análise para o período compreendido entre 1968 e 2007, o autor chega à conclusão de que há, em verdade, um processo de “localização” do terrorismo ao longo da última década, e não o contrário. Assim,

Na primeira década (1968-2007) (*sic*), cerca de 17% das organizações terroristas realizaram ataques fora de suas regiões de base; esses números foram de 13% na terceira década (1988-1997). Os números correspondentes foram de 24% para a segunda década (1978-1987) mas menos de 5% para a última (1988-2007) [...] o terrorismo trans-regional atingiu um pico entre o final dos anos 1970 e o final dos anos 1980, enquanto nos anos 1990, e mais ainda nos 2000, ataques terroristas se tornaram de-globalizados (*sic*)(contração geográfica ao invés de expansão), já que o número e a percentagem de organizações terroristas realizando ataques fora de suas regiões de base declinaram (GOLDMAN, 2011, p.48-50, tradução nossa)

O trabalho de Kis-Katos, Liebert, e Schulze (2014), por sua vez, chega a uma conclusão semelhante, analisando, contudo, uma versão expandida do *Global Terrorism Database*, uma base de dados aberta que inclui registros de ataques terroristas domésticos e internacionais. Ao agregarem os dados disponíveis, o que se percebe, especialmente a partir da década de 1990, é

uma redução da expressividade dos ataques internacionais, reforçando a ideia de que a tese de globalização do terrorismo não se sustenta (KIS-KATOS; LIEBERT; SCHULZE, 2014).

Os críticos também questionam a ideia de que o terrorismo de novo tipo seria propenso ao uso de armas de destruição em massa. Por um lado, uma análise empírica demonstra que a maioria dos ataques terroristas realizados desde a década de 1990 fez uso exclusivo de armamentos convencionais, com apenas dois casos de uso de armas de destruição em massa – o ataque ao metrô de Tóquio e as cartas enviadas no pós-11 de setembro, que continham antraz²⁸ (DUYVESTYEN, 2004). Por outro, questiona-se o quão nova seria uma eventual disposição dos grupos que recorrem a práticas terroristas de usar tais armamentos, bem como sua capacidade de realmente empregá-los – especialmente aqueles que não armas biológicas ou químicas –, dado a enorme complexidade e necessidade de recursos para tanto (HOFFMAN, 2001; SPENCER, 2006).

Assim, em uma tentativa de agregar as diferentes críticas, Mockaitis (2007) indica que os aspectos que têm sido destacados por pesquisadores como inéditos e que, por isso, definiriam um tipo novo de terrorismo, na verdade são o resultado do desenvolvimento de tendências ao longo do tempo. Assim, em relação ao aumento da letalidade do terrorismo, por exemplo, o autor não o considera uma característica nova de um novo tipo de fenômeno, mas um produto das transformações sociais e tecnológicas que definem o contexto em que as táticas terroristas são empregadas. Da mesma forma, o autor considera que o terrorismo sempre teve um elemento internacional e que a possível acentuação dessa característica seria um resultado da globalização, argumento semelhante ao sustentado por Mwesiga Baregu (2006). Seguindo essa linha, as grandes diferenças do chamado novo terrorismo estariam relacionadas ao contexto histórico, social, tecnológico e político em que ele está inserido, bem como às especificidades dos objetivos de quem emprega esta tática, sendo a lógica do fenômeno, em si, a mesma (MOCKAITIS, 2007).

Nesse sentido, Parker e Sitter (2016) identificam que as escolhas táticas e estratégicas de determinadas organizações são baseadas em aprendizado e inspiração buscados no passado. Nas palavras dos autores

Há uma grande quantidade de evidências qualitativas no registro histórico da difusão ou transferência de idéias entre diferentes atores terroristas e insurgentes, muitas vezes através de grandes distâncias temporais e geográficas. [...] Terroristas imitaram tanto

²⁸ Antraz, ou carbúnculo, é uma doença causada por uma bactéria, altamente letal para seres humanos. Em 2001, poucas semanas após os ataques ao World Trade Center, duas levadas de cartas contaminadas com a doença foram enviadas para escritórios de jornais e também para dois senadores democratas. Cinco pessoas morreram, e mais de 15 foram contaminadas pela doença.

grupos que eles admiravam quanto seus adversários mais ferozes. [...] Hocine Ait Ahmet, chefe do Movimento Argelino para o Triunfo das Liberdades Democráticas, analisou a luta irlandesa pela independência, bem como o triunfo do comunismo na China e as táticas do Viet Minh na Indochina. O chefe de inteligência de Yasser Arafat, Salah Khalaf, mais conhecido pela posteridade por seu nome de guerra, Abu Iyad, observou em suas memórias: “A guerra de guerrilha na Argélia, lançada cinco anos antes da criação do Fatah, teve uma profunda influência sobre nós. [Isso] simbolizava o sucesso que sonhamos”. (PARKER; SITTER, 2016, p. 200-201, tradução nossa)

Assim, para os dois, o que ocorre é que existem forças de tensão, sendo elas o nacionalismo, o socialismo, a religião e a exclusão e dinâmicas de contágio, por meio das quais a escolha por fazer uso de determinadas estratégias e táticas de uso da violência deriva da percepção de sua efetividade em diferentes contextos, para diferentes organizações, ou seja, há uma transmissão de experiências, ou ainda, um efeito de demonstração. Desse modo, os autores apresentam uma crítica a teoria das ondas de Rapoport. Segundo eles, o terrorismo moderno tem suas origens nas mudanças tecnológicas do século XIX, juntamente com as transformações no campo das ideias que estavam associadas a ela. Na Europa, isso seria evidenciado na Comuna de Paris e nos movimentos de 1848, por exemplo (PARKER; SITTER, 2016).

É a partir desse contexto que ganham força as ideias de que para produzir mudanças políticas ou sociais radicais, aqueles desprovidos de poder teriam de adotar o emprego dos meios violentos que estivessem ao seu alcance. Os ideais que impulsionavam esses movimentos estavam associados tanto ao nacionalismo quanto ao radicalismo político de esquerda. Nos EUA, também ainda no século XIX, as táticas consideradas terroristas foram usadas na luta contra a escravidão e, após a Guerra Civil, por organizações como a Ku Klux Klan. Destarte, na segunda metade do século XIX já era possível identificar a movimentação dos mais variados grupos em torno de táticas que passaram a ser chamadas de terroristas. Assim, para esses autores, nessa época as bases das ideias de uso de determinados meios violentos já estavam estabelecidas em distintos cenários, tendo os desenvolvimentos históricos posteriores definido o que Rapoport posteriormente considera como ondas, todas elas remontando a essa lógica (PARKER; SITTER, 2016).

Esse debate, a respeito do surgimento de um terrorismo de novo tipo, tem sido um dos principais do campo de estudos nos últimos anos, especialmente a partir de 2001. Trata-se, todavia, de um debate com pouquíssimas chances de ser encerrado – ou ao menos de atingir um ponto próximo ao consenso –, sobretudo porque junto a ele ainda persiste o problema de inexistência de uma definição clara e amplamente aceita do conceito de terrorismo. Assim sendo, como os diversos autores e pesquisadores não concordam sobre *o que* se está debatendo,

parece quase impossível que se chegue a um consenso a respeito do efetivo surgimento, ou não, de um terrorismo de novo tipo.

Ainda que sem um consenso acerca da definição do termo e do fato de o debate sobre o novo terrorismo permanecer em aberto, a partir da análise das diferentes interpretações aqui expostas, e com base no marco teórico que orienta esse trabalho, o que se poderia concluir é que as ondas identificadas por Rapoport são, na verdade, os momentos em que causas específicas se destacam no contexto internacional. Em outras palavras, uma determinada causa pode ganhar força expressiva entre uma parcela de uma população – o que seria determinado conjunturalmente –, convencendo-a de que é necessário, a qualquer custo, produzir uma determinada mudança. No momento em que se percebe um engajamento significativo em torno dessa reivindicação por mudança, as elites que garantem a ordem estabelecida, contra a qual essas pautas se colocam, se sentem ameaçadas, o que leva a um processo de securitização desses movimentos específicos vistos como ameaças. As ondas, portanto, seriam a expressão dessas conjunturas em que haveria uma percepção mais intensa de determinados temas como ameaças – e, portanto, a sua securitização.

Seguindo essa linha, seria possível identificar que os Estados monárquicos (agentes securitizadores), ao perceberem as estruturas do Concerto Europeu sendo questionadas e ao observarem as táticas de uso da violência empregadas por determinados grupos, realizaram um processo de securitização em que construíram uma narrativa de ameaça dos movimentos anarquistas às bases desses Estados (objeto referente) dirigida a suas populações (audiência). No mesmo sentido, os impérios coloniais (agente securitizador), ao sentirem seu domínio sobre os territórios colonizados ser ameaçado por movimentos independentistas e de libertação nacional, que também faziam uso da violência e de práticas consideradas terroristas, empreenderam um processo de securitização, no qual construíram uma narrativa de ameaça desses movimentos ao Estado colonial (objeto referente), identificado como parte da própria metrópole. Tal representação discursiva, todavia, não estava dirigida às populações locais como na onda anterior, e sim à comunidade internacional (audiência), junto à quem as potências coloniais buscavam legitimar sua atuação na repressão e combate a tais movimentos.

Durante a Guerra Fria, os regimes do bloco ocidental (agentes securitizadores) também fizeram uso de um processo de securitização ao construírem um discurso, dirigido a diversas populações de diferentes Estados (audiências), de que as liberdades individuais, garantidas pelos regimes do bloco liderado pelos EUA, ou o ocidente (objeto referente), estavam ameaçadas pelos movimentos que contestavam as estruturas do capitalismo – sendo que esses seriam armados pela URSS – e se utilizavam de meios violentos para tentar produzir mudanças

na ordem vigente. Vale lembrar que, como dito anteriormente, a securitização do terrorismo, nessa época, estava inserida em um processo de macrossecuritização. Com o fim da bipolaridade, a ideia de vitória de um modelo de sociedade liberal capitalista, dentro de uma ordem internacional que seria dirigida pelos EUA, ganhou muita relevância. O momento unipolar, e algumas das ações praticadas pelos EUA nesse período, deram força a movimentos que, tendo especialmente um caráter religioso, questionavam a dominação e hegemonização do mundo pelo ocidente. As grandes potências, notadamente os EUA (agentes securitizadores), então adotam uma narrativa, dirigida aos mais diversos estados e populações (audiências), acerca da irracionalidade do uso da violência por parte desses movimentos, considerando que eles poderiam ameaçar a segurança da “civilização ocidental” como um todo (objeto referente), buscando a legitimação da sua estratégia da Guerra ao Terror.

Partindo do ponto de vista daqueles que empregam as estratégias consideradas terroristas, também é possível identificar os elementos presentes nesses processos de securitização. Assim,

Uma simples extensão dessa ideia é a de que cada onda de terrorismo é caracterizada por uma narrativa comum acerca do inimigo – monarquias autoritárias, impérios, democracias capitalistas e estados seculares – e um regime internacional legal e político comum – o Concerto Europeu, a era dos impérios, a Guerra Fria e a ordem pós-Guerra Fria dominada pelos EUA dos anos 1990. De fato, a metáfora das ondas pode até ser estendida para as estratégias de contraterrorismo (PARKER; SITTER, 2016, p. 200, tradução nossa).

A partir dessa interpretação, seria possível inferir que a grande diferença do que é considerado o novo tipo de terrorismo diz respeito, não à existência de diferentes características, que parecem ser produto do desenvolvimento de tendências e do contexto, mas ao fato de que passou a ocorrer um processo de macrossecuritização do fenômeno, como identificado por Buzan e Waeber (2009). Assim, houve a construção de uma narrativa de que o terrorismo representava uma ameaça a toda a civilização e a toda ordem vigente – em uma tentativa de opor Estados a grupos não estatais que recorriam ao uso de práticas terroristas, ou ainda, de afirmar a ideia de que se tratava de uma disputa da ordem contra o caos (universalismo). Como já explicado no capítulo anterior, esse universalismo, que caracteriza a macrossecuritização, dá-lhe a faculdade de pôr sob sua égide as diversas questões da agenda de segurança.

Além disso, há a criação das chamadas constelações de segurança. Nesse sentido, segundo Buzan e Waeber (2009), a doutrina dominante nos EUA no pós-11 de setembro, representada pelos neoconservadores, estava associada a um projeto universalista baseado no uso da superioridade militar estadunidense como meio de aplicar seu modelo de sociedade ao redor do

mundo. A unipolaridade e, mais que isso, a unilateralidade de diversas ações empreendidas pelos EUA, foi também securitizada por atores menores, pelo temor de se tornarem objetos dentro desse projeto, movimento que gera as chamadas constelações. Nas palavras dos autores,

Em alguma medida, a [guerra global ao terror] reafirmou a primazia tradicional do setor militar na segurança, e até mesmo trouxe de volta a guerra para o palco principal. Ela reavivou a disposição das potências a intervirem nos níveis regionais e locais na busca pelos objetivos da [guerra global ao terror], uma disposição dramaticamente expressada no discurso do “eixo do mal” do presidente Bush, apontando o dedo ao Iraque, ao Irã e à Coreia do Norte. Assim como na Guerra Fria, é necessário olhar não apenas para a macrossegurização de uma parte ([guerra global ao terror] ou “a defesa da liberdade”), mas também para o papel e a provável contrassegurização do suposto protagonista. A interação dessas duas está no centro da constelação mais abrangente que continua sem um nome consensuado (BUZAN; WAEVER, 2009, p. 273, tradução nossa).

3.3 DA DIFICULDADE DE DEFINIÇÃO DO TERRORISMO

O problema da indefinição do conceito de terrorismo, no entanto, permanece. Os debates acerca dessa questão, como foi visto, se intensificaram a partir de meados da década de 1970, e desde então encontraram pouca evolução. A despeito dos esforços de diversos pesquisadores em criar um conceito funcional e não enviesado politicamente, não se desenvolveu uma definição que seja amplamente aceita e empregada – seja no âmbito acadêmico ou no político. Como já mencionado, diversas iniciativas internacionais para combater o terrorismo foram lançadas desde então – muitas delas pela Organização das Nações Unidas –, sem que qualquer uma delas contivesse, todavia, uma definição clara do que seria considerado como terrorismo (WEINBERG, 2003). Cabe notar, no entanto, que, apesar da falta de definição, a ONU – mais especificamente sua Assembleia Geral – manteve uma posição clara a respeito do tratamento que considerava ser adequado para abordar tal questão, entendendo o terrorismo como um crime. O Conselho de Segurança (CSONU), por sua vez, estava, a princípio, em consonância com tal posição, o que ficou claro quando, imediatamente após os ataques de setembro de 2001, aprovou a resolução 1368, que enfatizava a necessidade de levar à justiça todos aqueles que tivessem qualquer ligação com os atentados. Tal posição, contudo, não foi mantida de forma consistente pelos membros do Conselho que, através da resolução 1373, afirmaram o direito de autodefesa individual ou coletiva, sob os auspícios da Carta de São Francisco, e a necessidade de combater o terrorismo (ACHARYA, 2009).

Assim, a falta de uma definição clara de terrorismo, bem como a ambiguidade na abordagem do tema pelo CSONU, criaram mais espaço para que alguns Estados, notadamente

os EUA, adotassem uma abordagem diferente da sugerida pela organização a essa questão, sendo essa a mesma adotada em relação à Líbia, em 1986, que identificava os atos considerados terroristas como atos de guerra. Assim, seria necessário responder a esses atos a partir do princípio da autodefesa e adotar estratégias de uso de força, como a Guerra ao Terror (ACHARYA, 2009). Ainda, cabe destacar que o problema de definição do conceito é tão presente, que mesmo nos EUA, certamente um dos atores internacionais mais interessados no tema, as diversas agências governamentais possuem – e trabalham a partir de – definições próprias e distintas do termo, sendo estas, por vezes, até mesmo conflitantes (SCHMID, 2004).

Para além das dificuldades em termos de pesquisa acadêmica geradas, a falta de uma definição clara do conceito também tem como resultado importante, como destaca Zeidant (2004), o fato de que o termo tem sido usado muito mais como um conceito político do que em um sentido legal – possibilitando, dessa forma, que Estados mais poderosos adequem-no a seus interesses em distintos momentos e assuntos.²⁹ No mesmo sentido, Acharya (2009) defende que a ausência de uma definição única e consensual possibilita que o termo seja utilizado (por indivíduos, grupos ou mesmo Estados) de acordo com a definição que melhor convier a seus interesses em diversas esferas de atuação, inviabilizando uma abordagem uniforme à questão do terrorismo. Para os autores, a inexistência de uma definição única e amplamente aceita de terrorismo não seria fruto de alguma dificuldade conceitual, mas sim resultado de uma tentativa deliberada de diversos Estados de impedir o estabelecimento de uma conceituação que imponha limitações a uma atuação unilateral por parte deles (ACHARYA, 2009; ZEIDANT, 2004).

Nesse sentido, Acharya (2009) identifica também que o problema da indefinição do que é terrorismo está relacionado ao fato de que o termo tem sido usado taticamente por partes em conflito, que buscam enquadrar seus inimigos como terroristas. Nesse sentido, o lado mais fraco, com menos condições materiais e militares tende a ser identificado como terrorista. Nas palavras do autor,

Sua busca pela autogovernança ou autodeterminação é geralmente prejudicada por atores poderosos, seja na arena nacional ou internacional. Quando suas demandas legítimas não são atendidas, elas reagem – às vezes com e às vezes sem violência. Nessa situação, cada lado rotula o outro de terrorista, cada um buscando justificar sua própria violência enquanto condena a violência do outro (ACHARYA, 2009, p. 656, tradução nossa).

²⁹ Nesse sentido, o autor destaca o Talibã e Osama Bin Laden, que enquanto combatiam a ocupação soviética do Afeganistão eram tidos como “defensores da liberdade” (*freedom fighters*) e recebiam apoio da CIA, e que posteriormente passaram a ocupar as listas de terroristas internacionais de Washington (ZEIDANT, 2004).

Em relação a isso é interessante ressaltar que, como já indicava Engels (1962), a violência, muito mais que um ato de vontade, pressupõe a existência de condições materiais – instrumentos – para sua realização. Assim, se ao longo da história, as condições econômicas e tecnológicas influíram significativamente na formulação dos métodos de combate, de modo que o progresso tecnológico, ao chegar ao domínio militar, obrigava a alterações ou a transformações radicais nas táticas utilizadas até então, do mesmo modo, ao analisarmos o fenômeno do terrorismo, é possível identificar uma correlação entre as condições materiais de determinados grupos e a escolha destes de fazer uso de táticas consideradas terroristas para atingirem seus objetivos – sem entrar no mérito da legitimidade ou não desses objetivos. Assim, enquanto um lado justifica o seu uso unilateral da força (violência) como único meio de proteger os direitos humanos, as liberdades individuais, a “civilização” e o Império da Lei, através da eliminação física daqueles considerados “terroristas”, o outro lado, envolvido em um histórico de dominação, colonização e marginalização, considera as táticas chamadas terroristas (violência) como seu único meio de atingir nações muito mais poderosas (ACHARYA, 2009).

O que fica evidente, a partir dessas considerações, é que, para além da indefinição do termo – e dos interesses que estão por trás desse fato –, existem diferentes visões a respeito de como a questão deveria ser abordada. A visão da grande maioria das convenções internacionais e resoluções da ONU indica que, em sendo um ato criminal, o problema deveria ser abordado através do direito, tanto interno quanto internacional, e submetido ao devido processo legal, sendo responsabilidade dos Estados a cooperação para investigação e punição desses crimes, bem como a implementação de políticas capazes de agir sobre as causas que subjazem o terrorismo. Por outro lado, a visão do terrorismo enquanto um ato de agressão que, sob os auspícios do princípio de autodefesa, deve ser respondido com o uso da força é a que tem sido adotada pelas principais potências do sistema internacional, notadamente os EUA. Por fim, uma última abordagem considera o terrorismo enquanto uma ameaça à paz e à segurança internacionais, sendo necessário tratar o problema como uma questão de segurança coletiva, buscando, sob a égide da Carta da ONU, implementar ações concertadas. Como se pode notar, a visão que tem prevalecido nas formulações estratégicas de várias potências é a segunda (ACHARYA, 2009).

Nesse contexto, um dos principais esforços para a criação de um conceito uniforme foi realizado por Alex Schmid e Albert Jongman no livro *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data bases, Theories and Literature*, de 1988. Nele, os autores criam uma definição de terrorismo a partir das respostas dadas por diversos pesquisadores a um questionário a respeito do tema. Partindo de mais de cem definições diferentes geradas pelas

respostas, os autores identificaram os elementos mais recorrentes, criando sua definição a partir deles. Assim, para eles, terrorismo é definido como

um *método* de inspirar ansiedade através de ações violentas repetidas, empregado por indivíduos, grupos ou atores estatais (semi-) clandestinos, por razões idiossincráticas, criminosas ou políticas, no qual – em contraste com o assassinato – os alvos diretos da violência não são os alvos principais. As vítimas humanas imediatas da violência são geralmente escolhidas de forma aleatória (alvos de oportunidade) ou seletiva (alvos simbólicos ou representativos) entre uma população alvo, e servem como geradores de mensagem. Processos de comunicação, baseados em ameaça e violência, entre terroristas (organização), vítimas (em perigo) e os alvos principais são usados para manipular o alvo principal (público), transformando-o em um alvo do terror, um alvo de demandas ou um alvo de atenção, dependendo se o objetivo primordial é intimidação, coerção ou propaganda (SCHMID; JONGMAN, 1988, p.28, tradução nossa, grifo nosso).

É certo, por um lado, que essa definição, ainda que bastante abrangente, ignora elementos importantes a respeito do fenômeno – como a possibilidade de Estados realizarem ações terroristas³⁰ de forma não-clandestina,³¹ por exemplo. Por outro, todavia, é importante ressaltar a compreensão dos autores de que o terrorismo não é uma característica inerente a algum tipo de ator e/ou grupo, e sim um método, prática ou estratégia que pode ser adotada por diferentes grupos e/ou atores, com um objetivo específico. Essa distinção, ainda que possa parecer sutil e de importância menor, é de extrema relevância, uma vez que não só parte do pressuposto de que não há irracionalidade nas ações consideradas terroristas – ou seja, há sempre um objetivo político e, sobretudo, racional por trás das ações –, mas também considera que tais ações podem ser realizadas por qualquer tipo de ator que julgar ser essa a melhor prática a ser adotada na busca de seus objetivos – evitando assim que haja qualquer forma de rótulo para grupos e/ou ideologias, possibilitando uma análise mais clara e menos enviesada do fenômeno. Diante disso, é importante perceber que o uso de classificações como “grupo(s) terrorista(s)”, ainda que frequente e comumente aceito, não é adequado, uma vez que atribui a um grupo, enquanto característica, algo que é um método ou uma prática.

³⁰ Entendidas aqui como o “uso da violência ou repressão *perpetrada ou patrocinada* por um Estado contra alguns ou todos seus cidadãos, baseado em discriminação política, social, racial, religiosa ou cultural, ou contra os cidadãos de um território ocupado ou anexado por tal Estado, ou aqueles de países vizinhos ou distantes” (ZEIDANT, 2004, p. 495, tradução nossa, grifo nosso).

³¹ Como por exemplo os EUA, que financiaram as guerrilhas Contra, na Nicarágua, tendo sido condenados pela Corte Internacional de Justiça por isso sem, todavia, jamais terem sido taxados de terroristas – ainda que os Contra mantivessem um comportamento considerado terrorista pelos próprios padrões estadunidenses (ACHARYA, 2009).

3.4 TERRORISMO NO CONTINENTE AFRICANO

Se por um lado as discussões a respeito das diversas ondas de terrorismo gozam de certa unanimidade entre os autores do campo – ainda que sem um consenso a respeito do que se entende por terrorismo –, por outro, quando se trata especificamente do continente africano há menor convergência na compreensão da evolução do fenômeno, com divergências inclusive a respeito da aplicação da divisão – e da temporalidade – proposta por Rapoport (2002). Enquanto para alguns autores, podem ser identificadas, grosso modo, duas ondas de terrorismo no continente (CLAPHAM, 2003), para outros há ao menos quatro diferentes ondas (ou categorias) que marcam a história do terrorismo na África (MAKINDA, 2007). Para ambas interpretações, contudo, a primeira onda identificada por Rapoport (2002) – a anarquista – não encontra correspondência no continente africano, uma vez que ela se estabelece em um período marcado, na África, pelo estabelecimento da dominação europeia no continente.

Assim, a primeira onda de terrorismo que podemos identificar no continente africano costuma ser identificada como onda Anticolonial (RAPOPORT, 2002), terrorismo de libertação (CLAPHAM, 2003) ou de movimentos nacionalistas pré-independência (MAKINDA, 2007). Elementos dessa onda costumam ser identificados já desde o final da década de 1920 – especialmente no Egito (associado ao surgimento da irmandade muçulmana) –, ganhando força concomitantemente à intensificação das lutas dos povos africanos por suas independências. Como destaca Clapham (2003, p.22, tradução nossa), “[a] libertação do domínio dos brancos, seja por governos coloniais, ou por regimes coloniais locais, proporcionou uma causa pela qual os africanos estiveram preparados para se engajar em violência ideologicamente necessária, incluindo terrorismo onde necessário” – ainda que, para o autor, apenas em casos excepcionais esse recurso tenha sido usado.

Nesse sentido, diversos exemplos podem ser citados. Em primeiro lugar, o Quênia, com o movimento Mau-Mau, a partir do início da década de 1950, que lutava pela independência do país e que foi marcado pelo uso da violência por ambos os lados, legitimada – no caso dos britânicos –, a partir da caracterização dos Mau-Mau como terroristas (CLAPHAM, 2003; MAKINDA, 2007; TWADDLE; RABEARIMANANA; KIMAMBO, 2010). Em segundo lugar, a Argélia, desde meados da década de 1950, com a Frente de Libertação Nacional (FLN), que lutava pela independência argelina, e a Organização Armada Secreta (OAS), que buscava a preservação da Argélia francesa – para além do próprio uso sistemático de táticas de terror pelas forças francesas ao longo da guerra de independência (HRBEK, 2010; MAKINDA, 2007). Em terceiro lugar, a África do Sul, especialmente a partir da criação, em 1961, do

Umkhonto we Sizwe, o braço armado do Congresso Nacional Africano (CNA) – partido de Nelson Mandela –, que usava práticas terroristas em suas ações, realizando sabotagens, atentados e ataques a alvos militares e civis (CLAPHAM, 2003; CHANAIWA, 2010). Por fim, podemos destacar os movimentos de resistência às autoridades coloniais portuguesas, especialmente em Moçambique e em Angola, com a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), respectivamente (MAKINDA, 2007). Em todos os casos, a caracterização dos diversos grupos como terroristas partiu das autoridades coloniais. Em certo sentido, pode-se dizer que houve um processo de securitização em que o agente securitizador era o poder colonial, a audiência era a sua população e, sobretudo, a comunidade internacional – mais do que a própria população africana –, e o objeto referente era o Estado colonial.

De acordo com Clapham (2003), todavia, o uso de táticas terroristas pelos grupos nacionalistas africanos nesse período foi bastante limitado. Para o autor, a grande disponibilidade de territórios mais afastados dos centros de poder e, portanto, com pouco controle estatal, permitia que esses grupos se organizassem de forma mais efetiva, passando a utilizar táticas de guerrilha em suas lutas pela independência. O recurso a táticas terroristas (como atentados com explosivos, ou sabotagens), nesse sentido, seria muito mais comum em lugares com maior urbanização e controle mais efetivo das autoridades coloniais sobre o território – como era o caso da África do Sul –, o que nos parece coerente com a discussão realizada por Friedrich Engels (1962).

A segunda onda de terrorismo na África teria tido lugar no contexto dos conflitos interestatais que emergiram no continente no período subsequente às independências. O uso de práticas terroristas teria sido verificado na Nigéria (por parte dos secessionistas de Biafra, na Guerra Civil que se estendeu de 1967 até 1970), em Angola (por parte da União Nacional para a Independência Total de Angola – UNITA –, da década de 1970 até os anos 1990), em Moçambique (pela Resistência Nacional Moçambicana – RENAMO –, ao longo dos anos 1980) e no Sudão (pelo Exército Popular de Libertação do Sudão – EPLS –, a partir da década de 1980) (CILLIERS, 2003; MAKINDA, 2007). A Etiópia também teria experimentado, no período, uma onda de terrorismo. Tal onda teve início a partir da revolução de 1974, que destituiu o imperador Haile Selassie do poder e inaugurou um regime militar comandado por Mengistu Haile Mariam. A derrubada de Selassie havia sido orquestrada por dois grupos, o Movimento Socialista Pan-Etíope (MEISON) e o Partido Revolucionário do Povo Etíope (PRPE). Após a ascensão de Mariam, contudo, divergências cindiram os dois grupos, dando início a um conflito civil, marcado pelo recurso frequente à utilização de práticas terroristas por

parte de ambos os contendores (CLAPHAM, 2003). Como destaca Makinda (2007, p.17, tradução nossa),

Dos governos que estavam enfrentando guerras civis, o regime etíope de Mengistu Haile Mariam era o único que admitia que estava usando terror contra seus oponentes: tomando emprestado a linguagem soviética do início dos anos 1920, o regime de Mengistu dizia estar usando o ‘terror revolucionário vermelho’ contra o ‘terror contra-revolucionário branco’.

É interessante perceber que existem importantes diferenças entre ambas as ondas. Se por um lado o uso de táticas terroristas pelos movimentos pré-independência era visto pelas massas africanas como justificável, e estes como libertadores legítimos – ainda que em termos internacionais a percepção não fosse necessariamente igual –, o mesmo não se verifica no momento subsequente. As práticas terroristas nos conflitos civis tinham como alvo as próprias populações africanas – ainda que de grupos políticos distintos – diminuindo assim o nível de reconhecimento de sua legitimidade por parte das populações do próprio continente (MAKINDA, 2007). Por outro lado, o que se percebe é que há um novo tipo de processo de securitização, que passa a ser essencialmente africano – a representação discursiva não responde mais aos interesses extracontinentais, senão exclusivamente de atores africanos, que passam a ser, também, a audiência desse processo – e que tem nos próprios Estados africanos o seu objeto referente.

Uma terceira onda de terrorismo poderia ser identificada no continente a partir da década de 1970 – surgindo e estruturando-se de forma paralela à segunda onda –, e seria responsável por mudar de forma significativa o perfil do fenômeno na África. Essa onda teria como principal diferencial o fato de que seria apenas a partir dela que o terrorismo no continente africano teria adquirido um caráter internacional, especialmente a partir da transposição do conflito israelo-palestino para a realidade africana (CLAPHAM, 2003; FOREST; GIROUX, 2011). Isso se deveria não só ao pertencimento de diversos Estados africanos à Liga Árabe e à Organização da Conferência Islâmica (OCI), mas também – e especialmente – à reciprocidade característica das relações pós-coloniais afro-árabes³² e ao ativo envolvimento da Organização da Unidade Africana na discussão de tal questão (MAZRUI, 1985; OTENYO, 2004; MAKINDA, 2007).

O sequestro de um avião comercial francês com cerca de 250 passageiros, que saíra de Atenas com destino a Kampala, em Uganda, em 1976, seria a primeira expressão dessa nova

³² Segundo Ali Mazrui (1985, p. 355, tradução nossa, grifos no original), “As relações entre africanos e árabes no mundo pós-colonial incluíram, por vezes, o princípio de *quid pro quo*. O apoio africano contra Israel e o Sionismo foi trocado, por vezes, pelo apoio árabe contra o governo de minoria branca na antiga Rodésia ou contra o *apartheid* na África do Sul”.

onda, pois demonstraria, por um lado, um esforço colaborativo entre a Frente Popular para Libertação da Palestina (FPLP) e o governo de Idi Amin, em Uganda, e, por outro, um inequívoco caráter transnacional adquirido pelo terrorismo no continente africano. O sequestro foi solucionado por uma iniciativa de resgate de forças israelenses, organizadas a partir de instalações quenianas – o que contribuiu para piorar ainda mais as já deterioradas relações diplomáticas entre Quênia e Uganda. Em dezembro de 1980, em resposta ao resgate realizado pelas forças israelenses, a FPLP realizou um atentado à bomba a um hotel em Nairobi, Quênia, que era de propriedade de uma família israelense – reforçando ainda mais o envolvimento da África em uma dinâmica ligada ao terrorismo e gerada exogenamente ao continente (FOREST; GIROUX, 2011; OTENYO, 2004).

Uma quarta onda de terrorismo teria começado a se formar no continente africano a partir do início dos anos 1990, diretamente ligada ao grupo Al-Qaeda, de Osama Bin Laden. A retirada total das tropas soviéticas do Afeganistão, em 1989, após uma década de um duro conflito, permitiu o retorno de diversos veteranos de guerra – muitos deles marcados por um fundamentalismo religioso radical, adquirido a partir da convivência com os *Mujahidin* no Afeganistão – especialmente para países da África setentrional, como Egito e Argélia, e também para o Sudão (WRIGHT, 2007). Assim, os movimentos extremistas em diversos desses países, que até então se orientavam para dinâmicas domésticas, reforçados pelo retorno desses veteranos, teriam passado a focar cada vez mais em questões externas, fortalecendo assim o caráter transnacional – e radical religioso – do terrorismo no continente africano (CILLIERS, 2003; FOREST; GIROUX, 2011).

A partir de meados da década de 1990, a influência da Al-Qaeda no continente teria se reforçado ainda mais, já que o governo de Omar Al-Bashir, no Sudão, não apenas passou a abrigar Osama Bin Laden, como também permitiu a instalação de bases do grupo no país, contribuindo para o estabelecimento de laços da Al-Qaeda com diversos grupos africanos (MAKINDA, 2007). Assim, ao longo da década de 1990, especialmente após a anulação das eleições na Argélia, em 1992, membros da Al-Qaeda teriam sido responsáveis por diversos atentados terroristas no continente africano, da Argélia à África do Sul (CILLIERS, 2003; MAKINDA, 2007). Nesse contexto, ataques terroristas foram realizados em 1996 e 1997, no Egito (tendo como alvos diversos turistas), e em 1998, no Quênia e na Tanzânia (com atentados à bomba às embaixadas dos EUA em Nairobi e Dar es Salam, respectivamente), para além da tentativa de destruir a embaixada estadunidense em Kampala, Uganda (CILLIERS, 2003). Como destacam Forest e Giroux (2011, p. 10, tradução nossa),

Nos últimos quinze anos, os países africanos não apenas lutaram contra o terrorismo doméstico, eles também foram desafiados pela emergência de grupos terroristas transnacionais que usaram a África como cenário para realizar ataques contra alvos tanto domésticos, quanto internacionais, como para desenvolver e manter operações. Os ataques à bomba às embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia, em 1998 [...] e ataques contra prédios da ONU na Argélia e na Nigéria fornecem apenas alguns poucos exemplos de ataques terroristas realizados em solo africano com uma dimensão internacional distinta.

Assim, para diversos autores, a onda terrorista surgida nos anos 1990 seria a origem da realidade verificada no continente ao longo do século XXI – que, em certo sentido, pode ser considerada como uma nova onda (CILLIERS, 2003; MAKINDA, 2007; OTENYO, 2004; EWI; ANING, 2006). A principal diferença verificada ao longo dos anos 2000, nesse sentido, seria a transformação de alguns grupos que usavam táticas terroristas, que até então atuavam apenas domesticamente, e que teriam passado a buscar e compartilhar objetivos transnacionais com outros grupos, especialmente a Al-Qaeda (FOREST; GIROUX, 2011). Dentre esses grupos, poderiam ser destacados o Al-Qaeda do Magrebe Islâmico (AQIM) – que seria fruto da união do Grupo Salafista de Pregação e Combate (GSPC) com a Al-Qaeda; o Boko Haram, formado na região norte da Nigéria; o Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental (MUJAO); e o Al Shabaab, formado na Somália e diretamente vinculado à Al-Qaeda (FOREST; GIROUX, 2011; NKWI, 2015). A África, assim, seria cada vez mais central nas discussões sobre terrorismo, configurando-se crescentemente tanto como um alvo como a fonte de terrorismo internacional, o que tornaria fundamental sua participação na Guerra Global ao Terror (DAVIS, 2007).

Enquanto a interpretação a respeito das duas primeiras ondas de terrorismo no continente africano encontra uma considerável unanimidade entre os autores que discutem o tema, as dinâmicas subsequentes são alvo de maior controvérsia. Christopher Clapham (2003), por exemplo, reconhece a existência de apenas duas ondas, considerando que o período posterior é marcado por eventos que não estão diretamente inseridos nas dinâmicas essencialmente africanas, e que apenas têm o continente como um espaço de manifestação. O que poderia ser efetivamente verificado, segundo o autor, ao menos desde o final da década de 1970, seria um movimento originado no (e promovido por indivíduos do) Mundo Árabe que buscaria promover, na África, uma forma mais “pura” do Islã, em oposição às diversas correntes sincréticas surgidas desde os anos iniciais do período de expansão do islamismo no continente. Tal movimento, aliás, seria bastante semelhante ao promovido por outras crenças, como o cristianismo. Ainda assim, esse não seria um elemento central para o terrorismo – e sua expansão – no continente (CLAPHAM, 2003).

Isso nos traz, tardiamente, a incidentes na África, e especialmente na África Oriental, que carregam as marcas da Al-Qaeda ou outras organizações islamistas, com agendas terroristas dirigidas contra alvos ocidentais e especialmente os Estados Unidos. Uma das razões para o atraso é que ainda não está claro, tanto quanto sei, até que ponto eles envolveram africanos nativos [...], e até que ponto eles têm sido o trabalho dos islamitas do Mundo Árabe (especialmente da própria Arábia) operando na África Oriental, da mesma forma que os responsáveis pelos ataques de 11 de setembro operaram nos EUA. [...] Esse movimento em direção a um Islã mais puro [...] possui muito em comum com o movimento em direção a um cristianismo mais puro que é refletido na rápida difusão de pentecostais e outras seitas em grande parte da África nos anos recentes (CLAPHAM, 2003, p.27, tradução nossa)

Em uma linha semelhante, Mwesiga Baregu (2006), afirma que com exceção de atentados realizados na Somália, em 2006, e dos ataques às embaixadas dos EUA em Dar es Salaam, Nairobi e Mombasa, na década de 1990, o islamismo não teria tido papel central no terrorismo no continente, sendo esse primordialmente ligado a dinâmicas políticas, econômicas e sociais – de certa forma, uma continuação da primeira onda verificada no continente. Dowd e Raleigh (2013), por sua vez, questionam a noção de que os grupos islâmicos que usam táticas terroristas existentes no continente africano fazem parte de uma rede global coordenada e com objetivos compartilhados. De acordo com os autores, a ideia de que tais grupos seriam manifestações locais de uma ideologia *jihadista* global única, ou mesmo células individuais em uma única – e amorfa – rede criada e coordenada pela Al-Qaeda não se confirmaria de forma empírica, especialmente porque tais grupos operariam fundamentalmente nos contextos local e nacional, diretamente ligados às suas origens, o que revelaria diferenças fundamentais nas suas orientações. Nesse sentido, a noção de que eles teriam como foco principal objetivos transnacionais, especialmente ocidentais, não se confirmaria, nem no caso de grupos como o Boko Haram – com uma agenda altamente localizada –, nem em casos de grupos com ligações diretas com a Al-Qaeda, como o Al-Shabaab ou o AQIM, que a despeito de sua vinculação formal manteriam como base os objetivos estabelecidos no contexto de sua criação (DOWD; RALEIGH, 2013).

Essa massificação no tratamento dos diversos grupos que recorrem a táticas terroristas se daria, assim, por conta de suas diversas implicações políticas. Por parte dos grupos, a noção de pertencimento a um movimento maior – e de grande relevância – pode ser entendida como um elemento de aumento do poder e da expressão do grupo, bem como da ameaça por ele representada. Já para os governos que enfrentam tais grupos, essa narrativa permite a construção de um discurso de combate a uma ameaça global e com implicações securitárias de grande relevância – o que é semelhante no caso dos atores e forças internacionais favoráveis ao tratamento securitário da questão (DOWD; RALEIGH, 2013). Como destacam os autores,

Há óbvias razões políticas para tratar esses grupos como uma unidade sem diferenciação e homogênea, e estes se expressam em todos os lados do conflito. Para os combatentes, as milícias islâmicas e grupos rebeldes beneficiam-se da impressão de um movimento global unificado e podem escolher estrategicamente localizar-se dentro dessa narrativa, na tentativa de ampliar o impacto de suas ações e de sua potencial ameaça. Por sua vez, os regimes que testemunham o surgimento de atividades islâmicas violentas em seu território estão bem posicionados para se apresentarem como baluartes contra um movimento globalmente significativo, com ligações transnacionais e implicações de segurança, ao invés de movimentos localizados que emergem em resposta a condições específicas. Finalmente, as forças internacionais que favorecem a intervenção militar como resposta ao surgimento e ações de tais grupos se beneficiam ao enquadrar essa resposta em termos de um choque de visões de mundo (DOWD; RALEIGH, 2013, p. 501, tradução nossa).

Tal visão é coerente com a de outros autores, como é o caso de Clapham (2003), para quem tal narrativa seria diretamente ligada à percepção das lideranças africanas de que ao tratar o terrorismo no continente como parte integrante de um fenômeno global mais amplo – sendo, portanto, essencialmente islâmico – haveria a possibilidade de atrair mais recursos para seus respectivos governos. Peter Gastrow e Annette Hübschle (2006) seguem na mesma linha, argumentando que no pós-11 de setembro de 2001 a ajuda externa fornecida aos países da África passou a ser crescentemente vinculada à introdução de medidas e legislações antiterroristas.

Diante disso, nos parece muito mais coerente falar não em ondas de terrorismo – seja no nível internacional, ou especificamente para o próprio continente africano –, e sim em sucessivos processos de securitização – ou mesmo macrosecuritização – do tema, periodicamente renovados – e reformulados – por novas representações discursivas que são elaboradas por diferentes agentes securitizadores que buscam legitimar um tratamento securitário da questão. Nesse sentido, parece haver uma peculiaridade bastante interessante em relação ao processo mais recente de securitização do terrorismo no continente africano, estabelecido no contexto posterior aos atentados de 11 de setembro de 2001. Enquanto em processos anteriores o papel da audiência, quando africana, estava muito mais limitado à legitimação – ou não – da representação discursiva criada pelos agentes securitizadores, o que parece haver atualmente é um processo que é, efetivamente, muito mais intersubjetivo, uma vez que a audiência africana não apenas lhe confere legitimidade, mas tem usado essa representação discursiva para avançar agendas próprias – não só em termos securitários, mas também econômicos e políticos –, processo este no qual a UA tem relevância central.

Destarte, para compreendermos tal dinâmica, cabe discutirmos de forma mais aprofundada como tem se dado o processo de securitização do terrorismo no continente africano

no Século XXI. Para tanto, é relevante analisar a questão a partir de duas perspectivas distintas. Por um lado, uma análise das ações adotadas por um dos agentes securitizadores de maior relevância – no caso, os EUA – especificamente para o continente africano. Para além da compreensão da representação discursiva que tem sido utilizada – em parte já discutida –, é conveniente identificarmos as ações práticas propostas por tal ator nesse contexto. Por outro, uma análise das ações adotadas pelos atores africanos – especialmente seus Estados e a UA –, centrais não apenas para legitimar a representação discursiva proposta pelos agentes securitizadores mas, também, para direcionar o próprio processo de securitização. Essas análises serão o objeto dos dois próximos capítulos.

4 A ÁFRICA NA GUERRA GLOBAL AO TERROR

Até a década de 1950 o continente africano, composto majoritariamente por colônias europeias, tinha pouca – ou quase nenhuma – relevância para os EUA. Para além das múltiplas heranças – sociais, culturais, etc. – deixadas pela escravidão, a África ainda era substancialmente desconhecida nos EUA – não só por sua população, mas também em termos políticos e econômicos. Foi a partir do início dos processos de independência no continente, ocorridos no contexto da Guerra Fria, que a África começou a, paulatinamente, ganhar relevância no cenário político dos EUA. Apesar disso, foi apenas a partir do início do Século XXI que o continente ganhou um papel de efetivo destaque na política externa estadunidense, especialmente a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 aos EUA e de um renovado processo de securitização do terrorismo no continente, tendo como marca principal a incorporação da África à lógica da Guerra Global ao Terror.

Diante disso, esse capítulo tem por objetivo compreender o processo de securitização do terrorismo na África a partir do início dos anos 2000 – do qual os EUA são o principal agente securitizador. Para tanto, considera os padrões de ação da política externa estadunidense para o continente desde meados da década de 1950 – quando os EUA efetivamente passam a reconhecer a importância da África nas relações internacionais – até os dias atuais – quando o fenômeno do terrorismo passou a ser o elemento central das relações do país com o continente –, de forma a viabilizar a identificação dos elementos que compõem tal processo.

O capítulo, assim, divide-se em três subseções, que correspondem aos diferentes períodos vividos pela política externa dos EUA para a África ao longo desse espaço de tempo. Em um primeiro momento, discute-se o período que se estende de meados da década de 1950 até o final da década de 1980, no qual o elemento central que orientava a atuação dos EUA era a lógica da Guerra Fria. Em seguida, é apresentado o período que se estende do final dos anos 1980 até o final da década de 1990, no qual o engajamento estadunidense com o continente passou por um processo de reestruturação, especialmente por conta do encerramento do conflito bipolar. Por fim, discute-se o período que tem início no final da década de 1990 e dura até os dias atuais, que tem como marca a busca, pelos EUA, de promover um processo de securitização do terrorismo no continente africano.

4.1 O ESPAÇO DA ÁFRICA PARA OS EUA NO CONTEXTO DA GUERRA FRIA

Ao final dos anos 1950, o reconhecimento, por parte dos EUA, da importância do contexto das lutas por independência que marcava o continente africano, bem como do próprio continente nas Relações Internacionais – especialmente à luz das disputas que caracterizavam a Guerra Fria – levou à criação, em 1958, no âmbito do Departamento de Estado, de um gabinete específico para tratar dos assuntos do continente, o que representou um primeiro passo no processo de “reconhecimento oficial” da relevância da África para a política externa estadunidense (WHITEMAN; YATES, 2013). O objetivo dos EUA, nesse contexto, era garantir a influência do país sobre as novas nações, em reação à percepção de uma crescente presença soviética no continente. A lógica do conflito bipolar, nesse contexto, passou a ser o elemento orientador da política externa estadunidense para a África (SCHRAEDER, 1994).

A influência soviética – que se dava, pelo estabelecimento de programas de ajuda ao desenvolvimento para os países africanos, bem como pela cooperação nos âmbitos político, militar e estratégico –, nesse contexto, era o grande obstáculo percebido pelo governo estadunidense (LAWSON, 1988). Diante disso, duas abordagens distintas foram adotadas para combatê-lo. Por um lado, foi criada, em 1961, através da assinatura, pelo então Presidente John F. Kennedy, do Decreto de Assistência Externa, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), por meio da qual o país passou a apoiar projetos de desenvolvimento econômico em países africanos. Por outro, o governo estadunidense passou a investir em assistência ao setor de segurança dos seus aliados no continente. Assim, em 1960 a CIA criou uma divisão específica para tratar de assuntos africanos no âmbito da Diretoria Adjunta de Operações (DDO), cuja missão – desde sua criação, até o início dos anos 1990 – era levar adiante a luta contra a URSS e o comunismo.³³ O Departamento de Defesa, por outro lado, estabeleceu, em 1982, um escritório de assuntos africanos, cuja principal função era garantir a estabilidade e manutenção dos regimes pró-ocidentais no continente (SCHRAEDER, 1994).

Apesar das iniciativas institucionais mencionadas, a presença estadunidense no continente era bastante reduzida, assim como o nível de atenção dispensado às questões africanas, o que era lamentado por diversos especialistas, tanto do meio acadêmico, quanto membros do governo. Em parte isso se devia ao fato de, no contexto do conflito bipolar, a

³³ Nesse contexto, em alguns casos pontuais o DDO foi responsável pelo estabelecimento de agentes locais para a montagem de operações encobertas, mantendo relações próximas com as forças de segurança dos regimes aliados aos EUA (SCHRAEDER, 1994).

França ter assumido a função de *gendarme*³⁴ do Ocidente no continente africano, ocupando-se mais ativamente do combate mais direto à influência e à presença soviéticas – o que permitia aos EUA um envolvimento mais indireto e uma menor presença no continente (LELLOUCHE; MOISI, 1979; SCHRAEDER, 2000; WYSS, 2013).

O governo dos EUA, nesse contexto, ainda que mantivesse duas linhas mestras de interação, uma ligada às questões econômicas e de desenvolvimento, e outra ligada às questões securitárias, atribuía ênfase bastante mais significativa à segunda. A preocupação, em termos de segurança, contudo, não estava relacionada a elementos de governança ou direitos humanos – nem mesmo com a paz e a estabilidade –, senão com a garantia de que os governos aliados não cairiam sob a esfera de influência soviética – o que tornaria legítimo (e aceitável) o uso de práticas repressivas e não-democráticas (WATTS *et al*, 2018; JONES *et al*, 2006). Nesse sentido, como destaca Elisabeth Schmidt (2013, p.197, tradução nossa),

Durante as quatro décadas da competição entre EUA e os soviéticos, nacionalistas anticolonialistas, ativistas pró-democracia e questões de boa governança e desenvolvimento foram ignorados ou opostos, caso interferissem nos interesses estratégicos dos EUA. Nenhum regime foi considerado corrupto ou repressivo demais para o apoio americano, desde que se aliasse aos Estados Unidos na Guerra Fria.

É interessante notar que essa abordagem essencialmente securitária aplicada às relações com o continente africano se manteve mesmo durante o governo de Jimmy Carter, que aumentou significativamente a importância atribuída às questões de direitos humanos na política externa dos EUA. A manutenção da assistência aos aliados africanos na tentativa de se contrapor à influência e à presença soviéticas, especialmente por meio da venda de armas, se deu a despeito da situação problemática, em termos de direitos humanos, de diversos dos parceiros do continente (ARLINGHAUS, 1984).

Ao longo de grande parte do período, o terrorismo no continente era associado, pelo governo dos EUA, aos grupos apoiados pela URSS, o que se inseria na lógica de macrossecuritização da Guerra Fria, identificando que o uso da violência em eventos caracterizados como terroristas eram produto da ameaça maior, o comunismo.³⁵ Nesse sentido,

³⁴ Além de manter tropas e equipamentos militares em diversos países da África – especialmente em suas ex-colônias –, a França foi responsável, ao longo da Guerra Fria, por realizar diversas intervenções militares no continente, sempre garantindo apoio aos aliados ocidentais (LELLOUCHE; MOISI, 1979). A atuação francesa, nesse sentido, respondia de forma direta aos interesses de suas elites e de algumas elites africanas – a chamada *Françafrique* –, mas acabava contribuindo para os objetivos ocidentais – especialmente dos EUA – no contexto do conflito bipolar (VERSCHAVE, 2004).

³⁵ Nesse sentido, por exemplo, o governo dos EUA via no governo da África do Sul, sob o regime do *apartheid*, um importante aliado na luta contra o comunismo, identificando os grupos que lutavam contra o regime segregacionista como subversivos e terroristas (SCHRAEDER, 1994).

ainda que houvesse um reconhecimento da existência de atos terroristas no continente – ou originados a partir dele –, este era um fenômeno marginal e de importância reduzida, não sendo um elemento central para as relações dos EUA com o continente. O caso da Líbia, durante o governo Reagan é emblemático nesse sentido. Ao longo da década de 1980, diversos eventos terroristas foram associados, pelo governo dos EUA, ao governo líbio (o atentado à bomba em uma discoteca em Berlim e o atentado a uma aeronave da Pan Am, em Lockerbie, por exemplo), sendo respondidos por meio de retaliações (militares, políticas e econômicas), inclusive com a imposição de sanções ao país africano pela ONU (SCHMIDT, 2013). Apesar disso, e da inclusão da Líbia em uma lista de países patrocinadores do terrorismo, a questão não se tornou um elemento determinante nas relações estadunidenses com o restante do continente.

4.2 A ÁFRICA PÓS-GUERRA FRIA PARA OS EUA: SELETIVIDADE E FALTA DE INTERESSE ESTRATÉGICO

O fim da Guerra Fria – e especialmente o desaparecimento da URSS – abriu importantes espaços para mudanças nas relações entre os EUA e o continente africano. Os países da África viram sua relevância estratégica – e também o que ainda restava de sua importância econômica depois da longa crise dos anos 1980 – significativamente diminuída. O desaparecimento da “ameaça comunista” fez com que grande parte dos recursos que eram até então direcionados ao continente, não apenas como investimentos, mas também na forma de ajuda econômica e militar, fossem cortados, sendo estabelecidos novos critérios para sua concessão (WATTS *et al.*, 2018). A promoção de reformas econômicas, dos direitos humanos e de processos de democratização, assim, passavam a ser pré-requisitos para o fornecimento de ajuda estadunidense aos países africanos (LAWSON, 1999).

Essa mudança na postura dos EUA em suas relações com o continente era coerente com aquela adotada pelas instituições financeiras internacionais – notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Ao longo dos anos 1980, em parte por conta dos choques do petróleo da década anterior, os países africanos vivenciaram um contexto de intensa deterioração econômica, que levou a um aumento significativo de seus déficits comerciais e a recursos sucessivos a grandes empréstimos internacionais – muitos dos quais contraídos junto a bancos comerciais. Diante do aumento das taxas de juros a partir de meados da década, os países do continente se viram incapazes de pagar suas dívidas, mergulhando em uma severa crise de endividamento e passando a recorrer ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial na tentativa de resolver a situação. As instituições, orientadas pelo ideário neoliberal

que passara a ganhar força sobretudo a partir do colapso do sistema de Bretton Woods, impunham diversas condições para a concessão de novos empréstimos e para a renegociação dos prazos e dívidas, consubstanciadas nos chamados Programas de Ajuste Estrutural³⁶ (SCHMIDT, 2013; SCHRAEDER, 2013; TAYLOR, 2010).

A adoção de tais medidas ao longo das décadas de 1980 e 1990, todavia, teve fortes efeitos deletérios para os países africanos. O enfraquecimento dos Estados, em um contexto de crise econômica e de marginalização no cenário internacional contribuiu significativamente para a emergência de contextos de grave instabilidade política em diversos países do continente (OLIVEIRA, 2015b). Como destaca Schmidt (2013, p.197, tradução nossa)

As pessoas saíram às ruas em protesto porque os complacentes governos africanos acabaram com os subsídios para alimentos, sementes e fertilizantes; cortaram gastos em saúde e educação; e demitiram funcionários públicos. Se essas medidas de livre mercado causaram o maior dano aos membros mais vulneráveis da sociedade, as desvalorizações das moedas espalharam o sofrimento de forma mais ampla, reduzindo os lucros das exportações e aumentando o custo das importações essenciais para o desenvolvimento. Reformas impostas externamente também perturbaram redes clientelistas de longa data, à medida que soldados e funcionários públicos demitidos perderam acesso aos recursos do Estado. Embora algumas elites tenham se beneficiado das medidas de privatização ao arrebatar empresas estatais, outras foram forçadas a buscar novas fontes de renda e poder. Como os governantes desses Estados enfraquecidos, algumas elites expulsas se associaram a entidades estrangeiras, engajando-se em atividades econômicas ilícitas, como lavagem de dinheiro e tráfico de drogas, armas e minerais. Alguns se tornaram senhores da guerra, cujo poder estava enraizado em seu controle sobre as redes comerciais e as populações que produziam a riqueza.

Diante de um quadro de forte debilidade econômica e crescente instabilidade política no continente, diversos países africanos passaram a enfrentar conflitos internos que, destituídos – para as potências centrais – de caráter estratégico, passaram a ser retratados como guerras tribais, bárbaras e irracionais (TAYLOR; WILLIAMS, 2004). Diante de tal contexto, a postura estadunidense de condicionar sua ajuda a países que apresentassem credenciais de democracia e respeito aos direitos humanos³⁷ fez com que o país promovesse um desengajamento significativo do continente e passasse a adotar uma política de “negligência benigna”. Nesse sentido, o continente africano, suas populações e seus problemas deixaram de ter relevância para os formuladores de política americanos, especialmente porque não havia, por parte desses,

³⁶ Entre as medidas exigidas estavam desvalorizações cambiais – cujo objetivo era estimular as exportações e diminuir as importações –, diminuição nos gastos dos governos e na sua participação na economia – especialmente por meio de demissões, privatizações e pela eliminação de subsídios, de controles de preços, de impostos, além de uma série de medidas voltadas a estimular os investimentos externos (como desregulamentações fiscais) (SCHMIDT, 2013).

³⁷ Exemplo disso é o programa E-IMET, estabelecido em 1991, que tinha por objetivo aumentar a proporção de assistência ao setor de segurança focada em direitos humanos, na garantia do Estado de direito e no controle civil das forças armadas (WATTS *et al*, 2018).

o entendimento de que havia ali interesses securitários de importância para o país (EMERSON, 2014). Como destaca Emerson (2014, p.44, tradução nossa),

Após o fim da Guerra Fria os EUA se desengajaram estrategicamente da África e adotaram uma política de “negligência benigna”. [...] “Os interesses de segurança da América na África são muito limitados”, confirmava o Departamento de Defesa dos EUA em 1995. O relatório continuava dizendo que os Estados Unidos não tinham “presença militar permanente ou significativa na África” e, finalmente, que via “muito pouco interesse estratégico tradicional na África” [...]. E embora reconhecessem que a instabilidade política e socioeconômica crônica e a insegurança desenfreada fossem características notáveis da paisagem africana, esses problemas não eram vistos por aqueles em Washington como desafios diretos – ou mesmo indiretos – à Segurança nacional dos EUA.

Esse foi, por exemplo, o caso da Libéria, um dos aliados mais importantes dos EUA no continente durante o conflito bipolar, que serviu de base para a CIA em suas operações contra o governo da Líbia e que recebia importante apoio financeiro estadunidense (SCHMIDT, 2013). Após o fim da Guerra Fria, em 1989, teve início a Primeira Guerra Civil da Libéria, quando a Frente Patriótica Nacional da Libéria lançou um ataque contra o governo de Samuel Kanyon Doe – antigo aliado dos EUA – desde a Costa do Marfim (CARDOSO; OLIVEIRA, 2016). Os EUA se engajaram em uma tentativa diplomática de resolver o conflito, mas uma intervenção militar foi descartada devido à “maior relutância de usar força militar em uma parte obscura do mundo geopolítico” que caracterizou o momento inicial da administração George H. W. Bush³⁸ (KANSTEINER, 1996, p. 115, tradução nossa).

A vitória militar na Guerra do Golfo (1990-1991), todavia, marcou um momento de maior crença dos EUA no poder de sua superioridade militar e de sua liderança na construção de uma Nova Ordem Mundial. Diante disso, os formuladores políticos dos EUA passaram a entender que o país tinha condições de adotar um envolvimento mais ativo nos conflitos africanos. A intervenção na Somália, entre 1993 e 1994, foi a primeira expressão dessa postura (PATMAN; REITZIG, 2012; ADEBAJO, 2004).

A Somália enfrentava, no início década de 1980, um contexto de grande instabilidade. Para além da grave crise econômica enfrentada pelo país, as políticas repressivas adotadas pelo governo de Siad Barre – então aliado dos EUA – e sua negligência com as populações da porção norte do país contribuíram para o surgimento, nessa região, de um grupo insurgente separatista chamado Movimento Nacional Somali (SNM) (CARDOSO, 2015; ARNOLD, 2008; RENO, 2011). A partir do final da década, o grupo passou a realizar cada vez mais ataques às forças

³⁸ A estabilização da Libéria, nesse contexto, ficou a cargo da Comunidade Econômica da África Ocidental, sendo a iniciativa liderada pela Nigéria (CARDOSO; OLIVEIRA, 2016).

governamentais, o que foi respondido com o uso, pelo governo, da força aérea nacional, e culminou na eclosão da guerra civil. A atitude do governo de Barre foi condenada por seus aliados, que defendiam uma solução negociada para a crise (CARDOSO, 2015; MENKHAUS, 2007). Diante da situação, no mesmo ano, o Congresso dos EUA suspendeu toda a ajuda econômica e militar ao país, o que contribuiu para que, gradualmente, Barre perdesse sua capacidade de se manter no poder, especialmente frente ao surgimento e fortalecimento de diversos grupos rebeldes, acabando por ser derrubado em 1991 (CARDOSO, 2015; HARPER, 2012).

Em 1992, a guerra civil ainda assolava a Somália. Combinado com a situação de seca, o conflito produziu um quadro de fome em que foi estimada a morte de cerca de 300 mil somalis. Diante da situação, o CSONU autorizou, em abril daquele ano, o envio de uma missão de paz para o país (a UNOSOM), com mandato de garantir a ordem e de fornecer escolta armada aos comboios que transportavam ajuda humanitária. A complexidade do conflito e limitação de recursos, contudo, contribuíram para que a missão da ONU fracassasse no cumprimento de seu mandato (CARDOSO, 2015).

Frente a esse contexto, em dezembro daquele ano, o presidente americano anunciou em um pronunciamento oficial que o país enviaria tropas à Somália, e que estas seriam responsáveis por garantir o estabelecimento de um ambiente estável, que permitisse a distribuição da ajuda humanitária. Em seu discurso, Bush reconhecia que os EUA, sozinhos, eram incapazes de corrigir todos os problemas do mundo, mas afirmava que determinadas crises mundiais não poderiam ser resolvidas sem o envolvimento do país, uma vez que sua ação era por vezes necessária, funcionando como um catalizador para garantir amplo envolvimento da comunidade de nações (CHOLLET; GOLDGEIER, 2008). Poucos dias depois, a partir da iniciativa dos EUA, foi criada e posta em prática uma Força Tarefa Unificada (UNITAF), por meio da resolução 794 do Conselho de Segurança da ONU. Composta por um contingente de mais de 30 mil soldados de cerca de 20 países – dos quais mais de 20 mil eram estadunidenses –, e sob o comando dos EUA, a UNITAF tinha um mandato consideravelmente limitado, não sendo autorizada a desarmar ou desmobilizar grupos combatentes, confiscar armamentos ou intervir para impedir combates entre grupos rivais, tendo autorização apenas para garantir o fornecimento de ajuda humanitária para a população civil (UNSC, 1992; SCHRAEDER, 1994; SCHMIDT, 2013).

A UNITAF conduziu a chamada Operação Restaurar a Esperança, que foi responsável por ocupar diversas cidades e vilarejos nas regiões sul e central do país, abrindo rotas de distribuição de suprimentos e criando redes de comunicação antes inexistentes (SCHRAEDER,

1994).³⁹ Em maio de 1993, os mandatos da UNITAF e da UNOSOM encerraram, e ambas foram substituídas por uma nova missão, a UNOSOM II, que também era comandada pelos EUA, e contava com 18.000 soldados, sendo 4.200 estadunidenses. A nova missão, partindo do entendimento de que apenas com o fim do conflito de milícias estabelecido na Somália é que a situação humanitária no país seria resolvida, tinha um mandato bastante mais robusto que suas antecessoras, autorizando, entre outros, o desarmamento de combatentes (UNSC, 1993). Em junho do mesmo ano, contudo, membros de uma das milícias que disputavam o poder no país, comandada pelo General Mohamed Farrah Aidid, emboscaram e mataram 23 soldados paquistaneses que faziam parte da UNOSOM II, levando o CSONU a expandir o mandato da missão, autorizando-a a prender, julgar e punir os responsáveis pelas mortes (SCHMIDT, 2013).

Diante desse contexto, os EUA organizaram, entre agosto e outubro de 1993, uma missão com o objetivo de capturar Aidid e outros líderes da milícia. A operação foi planejada para ser uma ação rápida e precisa, sendo conduzida por uma força de assalto composta por tropas de elite, mas acabou tornando-se um longo combate, conhecido como Batalha de Mogadíscio. Os soldados estadunidenses foram surpreendidos no local da operação por intensos ataques das milícias, que conseguiram derrubar dois helicópteros UH-60 Black Hawk e danificar outros três. No confronto, 18 militares estadunidenses e mais de 500 somalis, entre milicianos e civis, morreram. Pressionado pela opinião pública dos EUA, o então presidente americano, Bill Clinton, anunciou que o país retiraria suas tropas da Somália até o final de março do ano seguinte – encerrando-se também, assim, a missão da ONU, que não tinha condições de se sustentar sem o apoio estadunidense (PATMAN; REITZIG, 2012; AYOOB, 1995).

A atuação dos EUA na crise na Somália representou um afastamento da postura que o país mantinha, até então, tanto em relação ao Chifre da África quanto ao continente como um todo.⁴⁰ O envio de tropas e a coordenação de missões, a despeito da inexistência de interesses estratégicos concretos e imediatos estadunidenses na Somália, eram a antítese da política adotada para a África até então. O fracasso dos EUA foi um choque em Washington,

³⁹ A administração Bush planejava um envolvimento pouco duradouro na liderança da missão, esperando que suas tropas fossem substituídas por forças da ONU tão logo os objetivos humanitários fossem atingidos. Essa postura, contudo, foi muito criticada, especialmente pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, que considerava que os EUA tinham a responsabilidade de manter a missão até que a Somália estivesse estabilizada, e os elementos que a haviam levado ao contexto de crise, resolvidos (SCHRAEDER, 1994).

⁴⁰ Como destaca Friedman (1992), a UNITAF marcou a primeira vez em que tropas americanas entravam em um país, sem ser convidadas, não para dar apoio a um regime anticomunista, para proteger sua própria riqueza ou para eliminar alguma ameaça estratégica, mas por questões genuinamente humanitárias.

engendrando uma nova orientação à política externa do país frente a nova visão acerca do ambiente de segurança (WATTS *et al*, 2018). A administração Clinton, segundo Patman e Reitzig (2012), passou a adotar uma abordagem mais tradicional e estadocêntrica das questões de segurança internacional, baseando essa visão em cinco lições tiradas da crise da Somália.

A primeira delas dizia respeito ao fato de que os chamados Estados “falidos”, como seria o caso da Somália, não eram vitais para os interesses de segurança nacional dos EUA. Em segundo lugar, instituições multilaterais, particularmente a ONU, não poderiam ter a permissão dos EUA para colocarem em risco os interesses de segurança estadunidenses. Além disso, a menos que interesses nacionais vitais estivessem em jogo, a disposição dos EUA de colocarem suas forças em risco passaria a ser muito limitada. Ainda, a Batalha de Mogadíscio havia demonstrado que a superioridade militar dos EUA poderia ser neutralizada por um adversário bem armado que tivesse conhecimento avançado das condições locais. Por fim, se a administração Clinton identificasse a necessidade de uso da força para a defesa de um interesse vital, ela deveria se basear em “punição à distância”, contando com o poder aéreo e, sempre que possível, usando aliados locais para a realização do combate terrestre (PATMAN; REITZIG, 2012).

A chamada “Síndrome da Somália”, todavia, não afetou apenas os EUA, mas as potências ocidentais como um todo – e, conseqüentemente, a própria ONU –, que passaram a se mostrar cada vez menos dispostas e mais relutantes em se envolver em conflitos – especialmente os africanos (CARDOSO, 2015; CARDOSO; OLIVEIRA, 2016). É nessa realidade que se insere a atuação dos EUA frente às crises em Ruanda e no Zaire. Em ambos os casos o país absteve-se de intervir diretamente, a despeito das diversas solicitações internacionais para que o fizesse (WATTS *et al*, 2018; OMACH, 2000).

O conflito em Ruanda tem suas origens na disputa política entre a minoria tutsi, que havia sido aliada dos colonizadores belgas, e a maioria hutu, que passou a governar o país após a independência. Em 1990, a Frente Patriótica Ruandesa (FPR), formada por exilados tutsi, invadiu Ruanda, iniciando um conflito que durou até 1993, quando foram assinados os Acordos de Arusha, com mediação dos EUA, da França e da OUA. Para assegurar o cumprimento dos acordos, o CSONU aprovou a resolução 872 que criava a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR). No entanto, a morte do presidente ruandês, Juvénal Habyarimana, em 1994, foi usada como justificativa para que milícias de extremistas hutus iniciassem um genocídio contra os tutsis, acusados da morte do presidente. A escalada da violência levou à morte de 10 soldados da Bélgica, o que fez com que o país anunciasse a retirada de seu efetivo do território de Ruanda (BARNETT, 2002). Apesar dos apelos do

encarregado da missão pelo envio de mais tropas, o Conselho de Segurança não atendeu ao pedido; os EUA se recusaram a enviar seus soldados e foi decidido que o efetivo da missão seria, ao contrário do solicitado, reduzido (BARNETT, 1997; POWER, 2003).

O Zaire – atual República Democrática do Congo – também sofreu as consequências do abandono de seus aliados do ocidente, notadamente Bélgica e EUA, após o fim da Guerra Fria, e do transbordamento da instabilidade regional derivada do conflito armado entre hutus e tutsis em Ruanda. O apoio do regime de Mobutu às milícias hutu levou os países vizinhos a patrocinarem a formação da Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo (ADFL), o que deu início, em 1996, à chamada Primeira Guerra do Congo. A despeito da intensificação do conflito, que tomou proporções regionais, os EUA se mantiveram afastados, ignorando inclusive os pedidos de intervenções humanitárias.⁴¹ Com a queda de Mobutu e a tomada de poder por Laurent Kabila, havia a expectativa de resolução da crise, o que não se confirmou, tendo início, assim, em 1998, a Segunda Guerra do Congo – também conhecida como a primeira guerra mundial africana (CASTELLANO, 2011; SCHMIDT, 2013).

Nesse contexto, em 1996, os EUA criaram a Iniciativa de Resposta a Crises Africanas (ACRI), tendo como objetivo o fortalecimento das capacidades dos exércitos africanos de intervirem em crises humanitárias, dentro e fora do continente, o que evitaria o envolvimento direto de soldados americanos em intervenções politicamente arriscadas em áreas consideradas de baixo interesse estratégico (CAMPBELL, 2017; FRANCIS, 2006; HENTZ, 2004; SERAFINO, 2009). Washington se limitaria a oferecer ajuda financeira – sendo o custo anual do programa de cerca de US\$ 20 milhões – dirigida, principalmente, ao treinamento das forças armadas africanas⁴² (FRAZER, 1997; BAH; ANING, 2008). As necessidades logísticas desses exércitos, no entanto, se mostravam como questões muito mais urgentes, mas que não foram tratadas no âmbito da ACRI. Além disso, os EUA se concentravam em uma cooperação bilateral com aliados chave, não direcionando a ajuda financeira da iniciativa aos esforços que vinham sendo empreendidos multilateralmente, no âmbito das diversas organizações regionais, o que contribuía para que o programa fosse alvo de críticas (ADEBAJO, 2003; FRAZER, 2003).

Nesse sentido, Emerson (2014) aponta que a menor ingerência e presença dos EUA na África acabaram possibilitando a abertura de um espaço para o desenvolvimento de capacidades

⁴¹ Já a França, preocupada com uma possível perda de influência na região, apontou a necessidade de uma intervenção, mas a proposta foi rejeitada pelos EUA e também por Ruanda e Uganda (SCHMIDT, 2013).

⁴² A criação da iniciativa gerou muita controvérsia no continente. Entre os pré-requisitos para a participação na Iniciativa estavam a demonstração de capacidades militares profissionais, que seriam expressas pela participação prévia em missões de manutenção da paz, além da subordinação dos militares aos governos civis – elementos que não representavam a realidade de muitos dos países africanos (OMACH, 2000).

próprias em algumas instituições e governos africanos. Assim, pode-se dizer que houve um certo encorajamento da busca de “soluções africanas para problemas africanos”, o que, segundo o autor, tornou-se uma espécie de mantra mesmo em Washington. A necessidade de desenvolver capacidades de manutenção de paz (*peacekeeping*) e de resolução, mediação e prevenção de conflitos, bem como um maior espaço para a busca de novos parceiros econômicos, parecia interessante para os EUA na medida em que esse novo padrão de interação com o continente africano exigia um montante menor de seus recursos, o que era visto de forma positiva, já que, se os problemas que afetavam a África permanecessem contidos em seu interior, eles estavam longe de ser uma preocupação estratégica para os EUA (EMERSON, 2014).

Com os atentados de 1998 às embaixadas estadunidenses na Tanzânia e no Quênia, a preocupação dos EUA com a questão do terrorismo no continente africano, que já vinha se estruturando, ganhou muita força. Desde o início da década de 1990, os EUA começaram a demonstrar uma maior preocupação com o fundamentalismo islâmico no continente africano, o que se expressou de forma mais clara em suas relações com o Sudão desde então (DAVIS, 2007a). O país africano, que até meados dos anos 1980 era um aliado próximo dos EUA, passou a ser governado, em 1989, pelo General Omar Hassan al-Bashir, que contava com forte apoio de um grupo fundamentalista islâmico chamado Frente Nacional Islâmica (NIF). O Sudão, assim, passou a ser alvo de críticas do governo Bush, tanto pela implementação da *sharia* no país, quanto – e sobretudo – por supostamente disponibilizar apoio e bases para que grupos fundamentalistas islâmicos iranianos treinassem para a realização de ataques terroristas no continente (SCHRAEDER, 1994).

A partir do governo Clinton, o posicionamento crítico dos EUA em relação ao Sudão passou a se intensificar cada vez mais. Para o governo estadunidense, o país africano disponibilizava centros de treinamento, documentos de viagem, armamentos e refúgio para diversas organizações radicais que usavam táticas terroristas, o que serviu de justificativa para que o Sudão fosse incluído, em 1993, na lista de países patrocinadores do terrorismo (DAVIS, 2007a). O atentado ao World Trade Center, no mesmo ano, levou o governo Clinton a intensificar ainda mais sua condenação ao Sudão, tentando encontrar ligações entre o país e perpetradores do atentado – por mais que nenhuma das investigações apontasse nessa direção (HOILE, 2000).

A partir de 1995, frente à realização de um atentado contra o presidente egípcio, Hosni Mubarak, a posição estadunidense de condenação e retaliação ao Sudão se intensificou ainda mais. Diante das evidências de que o ataque contara com o apoio do governo de Bashir, bem

como da sua recusa⁴³ de extraditar os cidadãos etíopes suspeitos de terem realizado o atentado, o governo estadunidense liderou, no âmbito do CSONU, a adoção, em 1996, de resoluções que insistiam na extradição, por parte do governo sudanês, dos suspeitos (resolução 1044) e, diante da sua recusa, impunham uma série de sanções ao país (resoluções 1054 e 1070) (DAVIS, 2007a). Além disso, no mesmo ano o governo Clinton ordenou o fechamento da embaixada estadunidense no Sudão – esta que já não contava com a presença de diplomatas desde 1993 –, e impôs diversas outras sanções ao país (HOILE, 2000). Como destaca Davis (2007a, p.131, tradução nossa),

[...] a administração [Clinton] impôs suas próprias sanções [ao Sudão]: demandando que o governo sudanês reduzisse sua presença diplomática nos Estados Unidos; para aqueles que ficaram no país, a administração restringiu suas viagens; e, finalmente, a administração impôs um regime de vistos restrito a oficiais militares e do governo.

Outro fator que contribuía para que o governo estadunidense pressionasse o Sudão era a presença de Osama Bin Laden no país. Convidado por Hassan al-Turabi, líder da NIF, Bin Laden permaneceu no Sudão entre 1991 e 1996, antes de mudar-se para o Afeganistão (HERBST; MILLS, 2003). Durante esse período, ele teria construído uma rede de financiadores e de apoiadores para a Al-Qaeda, e estaria diretamente relacionado não apenas ao atentado a Mubarak, como também a um atentado anterior, ao então ministro do interior do Egito, Hasan al-Alfi, em 1993 (HOILE, 2000). Sua presença, ignorada pelos serviços de inteligência ocidentais até pelo menos 1994, havia sido notada, e tornara-se um grande incômodo, especialmente para o governo estadunidense – que suspeitava que Bin Laden vinha financiando o desenvolvimento de armas químicas no país (WRIGHT, 2007).

Diante desse contexto, e frente aos atentados às embaixadas, a administração Clinton ordenou que fossem realizados ataques a instalações que pertenciam a Bin Laden, no Afeganistão, e também a uma fábrica de produtos farmacêuticos em Cartum, onde supostamente a Al Qaeda estaria desenvolvendo armas químicas para usar em atentados terroristas internacionais – o que nunca foi provado pelas investigações subsequentes (DAVIS, 2007a). O ataque com 17 mísseis de cruzeiro causou, além de danos expressivos à estrutura da fábrica, bem como a duas fábricas vizinhas, a morte de um vigia, e ferimentos em diversos outros funcionários (HOILE, 2000). Frente a isso, e à intensa deterioração da economia do país,

⁴³ O governo Bashir recusou até mesmo as demandas de extradição feitas pela Organização da Unidade Africana (DAVIS, 2007a).

gerada pelas sanções impostas ao longo da década, o principal objetivo do governo sudanês passou a ser pôr fim às sanções internacionais (ADEBAJO, 2003; SCHMIDT, 2013).

Se até o fim da Guerra Fria a questão do terrorismo tinha sido associada ao “perigo vermelho”, representado pela percepção de uma ameaça comunista, com o fim do conflito bipolar e com os desenvolvimentos da década de 1990 – especialmente aqueles ligados ao Sudão – paulatinamente começava a se estruturar e consolidar, nos EUA, a ideia de uma “ameaça verde” na África, em uma referência direta à cor do Islã (ADEBAJO, 2003). Nesse contexto, o caráter político subjacente ao terrorismo passava a ser lentamente extirpado, deixando como seu elemento principal a questão religiosa. Enquanto se estruturava essa noção, contudo, não houve uma mudança significativa na política estadunidense para o continente, que continuou sendo basicamente reativa, e desprovida de uma noção estratégica clara, primando pelo distanciamento do continente, já que este era visto como um espaço sem interesses estratégicos relevantes. O terrorismo, assim, continuava não sendo um elemento central nas relações dos EUA com a África.

A menor presença estadunidense no continente africano também contribuiu para que fossem abertas, de certa forma, novas possibilidades de desenvolvimento para a África a partir da interação de seus países com novos parceiros – como China e outros países emergentes. Ao mesmo tempo, ainda que os anos 1990 tenham sido marcados por diversos conflitos no continente, ao longo da década diversos Estados africanos conseguiram se estabilizar e se firmar como atores relevantes nas relações do continente. A conjugação desses fatores permitiu uma melhora no desempenho econômico africano, bem como um reposicionamento nas relações internacionais, com os países africanos se reorganizando e conseguindo estabelecer uma postura mais autônoma.⁴⁴ O fim do Século XX, assim, era marcado, na África, por um contexto de mudanças.

4.3 OS ANOS 2000: AUMENTO DA PRESENÇA AMERICANA E MILITARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES EUA-ÁFRICA

Como visto até aqui, a política externa estadunidense para a África, da década de 1950 até o fim da década de 1990, foi marcada por uma constante necessidade de “redescobrir” o continente, que, tendencialmente ignorado, tornava-se alvo de atenção apenas com a ocorrência de algum tipo de crise político-militar que fosse considerada relevante para o interesse nacional

⁴⁴ Essa questão será tratada mais detalhadamente no próximo capítulo.

dos EUA (SCHRAEDER, 1994). Os desenvolvimentos da década de 1990, bem como o início dos anos 2000, nesse contexto, marcaram a inauguração de um novo período em que foi alterada a percepção dos EUA sobre a relevância da África para sua política externa e de segurança.

Em termos econômicos, a observação da interação dos países emergentes – especialmente da China – com os países africanos ao longo de toda a década de 1990, bem como dos resultados por ela gerados, levou, já em maio de 2000, à aprovação, pelo Congresso dos EUA, da Lei de Crescimento e Oportunidades para a África (AGOA). A legislação garantia uma série de tratamentos preferenciais para a exportação de determinados produtos africanos para os EUA, especialmente por meio da diminuição de tarifas e do livre acesso de investidores americanos a uma ampla gama de indústrias africanas, além de disponibilizar assistência técnica para estimular as relações bilaterais entre as empresas, encorajar os Estados africanos a participar das negociações da Organização Mundial do Comércio e auxiliá-los no processo de liberalização de seus mercados (ADEBAJO, 2003). A expectativa, com a AGOA, era que por meio do incremento das exportações africanas para os EUA, bem como dos investimentos estadunidenses na África, o crescimento econômico do continente fosse estimulado, aumentando a sua autossuficiência e diminuindo sua dependência de auxílio externo (PÁEZ *et al.*, 2010).

O lançamento, um ano depois, já no governo de George W. Bush, da Política Nacional de Energia, indicava a preocupação dos EUA com sua segurança energética – o que se devia, em grande medida, à severa escassez de petróleo e gás natural vivida em muitas partes do país no ano anterior, bem como ao aumento significativo das importações de tais produtos, o que gerava incertezas em relação à garantia do fornecimento de energia no longo prazo⁴⁵ (KEENAN, 2010). No relatório do Grupo de Desenvolvimento da Política Nacional de Energia (NEPDG),⁴⁶ evidenciava-se a importância de encorajar a maior diversificação da produção de petróleo e de seu transporte dentro das regiões geográficas e entre elas, tendo como objetivo

⁴⁵ De acordo com Klare (2006), diversas razões levavam Bush e seus assessores a considerarem que a resposta à crise energética era uma questão crítica. Além de ser fundamental para o funcionamento eficaz e rentável de diversos setores da economia estadunidense – como as indústrias aeronáutica, automotiva, petroquímica e de construção, além da agroindústria –, o petróleo constituía a principal fonte na matriz energética do país – fornecendo aproximadamente 40% do total da energia –, além de ser o principal combustível para o transporte. Ainda, o petróleo era “absolutamente essencial para a segurança nacional dos EUA, já que move a vasta frota de tanques, aviões, helicópteros e barcos que constituem a coluna vertebral de sua maquinaria de guerra” (KLARE, 2006, p.202).

⁴⁶ O grupo foi criado por George Bush em fevereiro de 2001, e era integrado por funcionários públicos do alto escalão, sendo comandado por Dick Cheney, um membro do partido republicano, que fora secretário de Defesa e era ex-presidente e CEO da Halliburton Co., uma empresa do setor petrolífero. O NEPDG tinha a responsabilidade de elaborar um plano de longo alcance que fosse capaz de atender os requisitos energéticos estadunidenses (KLARE, 2006)

responder à necessidade de ampliar as fontes de importação dos EUA (KLARE, 2008). O desenvolvimento tecnológico também era visto, nesse sentido, como essencial para que fosse possível avançar na exploração de petróleo não apenas em águas profundas no Oceano Atlântico – se estendendo do Canadá, ao Caribe, Brasil e à África Ocidental –, como também no Alasca. O Mar Cáspio também era visto como uma nova área de fornecimento (KLARE, 2006).

O NEPDG ainda apresentava mais de 30 recomendações políticas que tinham por objetivo facilitar o acesso dos EUA às fontes externas de petróleo. Ainda que várias delas fizessem referências a países e/ou regiões específicos, a tônica geral era de remoção de obstáculos – de natureza legal, logística, econômica e política – que dificultavam o acesso estadunidense ao petróleo estrangeiro (KLARE, 2008). Nesse sentido, em relação ao continente africano, por exemplo, o relatório recomendava que

o Presidente dirija as Secretarias de Estado, Energia e Comércio a revitalizarem o Fórum de Cooperação Comercial e Econômica EUA-África e o processo Ministerial de Energia EUA-África, aprofundando o engajamento bilateral e multilateral para promover um ambiente mais receptivo ao comércio, investimento e às operações em petróleo e gás dos EUA, e promover a diversificação geográfica das fontes de energia, respondendo a essas questões com transparência, cumprimento de contratos e segurança (NEPDG, 2001, p. 147, tradução nossa).

Parece interessante notar, como destaca Klare (2006), que a implementação da NEP também estava destinada a ter importantes implicações para a política de segurança dos EUA, bem como para o envio e uso efetivo de suas forças militares. Em grande medida, isso se daria porque parte expressiva dos países dos quais se esperava que os EUA aumentassem suas importações enfrentavam conflitos e instabilidades internas, estavam localizados em regiões instáveis, ou eram marcados por fortes sentimentos anti-estadunidenses – quando não uma combinação dos três elementos. O recurso às tropas do país para proteger reservas petrolíferas e oleodutos se apresentaria, assim, como a única alternativa para garantir os fluxos contínuos de energia – o que, contudo, possivelmente ajudasse a aumentar o ressentimento das populações desses países com os EUA, contribuindo para incrementar ainda mais a instabilidade nessas regiões (KLARE; VOLMAN, 2006).

Frente a isso, a África Subsaariana, região que no início dos anos 2000 detinha 7% das reservas mundiais de petróleo e 11% da sua produção, era apontada, juntamente com a América Latina, como uma das regiões da qual a NEP esperava que os EUA fossem intensificar sua importação de petróleo e gás natural. Além do volume das reservas e das projeções de aumento na produção, o relatório ressaltava que o petróleo africano tendia a ser de alta qualidade,

apresentando baixa quantidade de enxofre, sendo, portanto, adequado para a produção de produtos refinados, o que lhe garantiria uma importante parcela de mercado nas refinarias da costa Leste dos EUA (NEPDG, 2001).

O relatório focava sua atenção em três países do continente: Nigéria, Angola e Chade. Em relação à Nigéria, o relatório informava que o país, que em 2000 havia produzido um total de 2,1 milhões de barris de petróleo por dia – dos quais 900 mil haviam sido exportados para os EUA – , esperava, em parceria com o setor privado, aumentar sua produção para 5 milhões de barris diários ao longo da década seguinte – excedente que, o relatório esperava, destinaria-se, em grande medida, aos EUA. Nesse contexto, e frente à falta de recursos nacionais para financiar essa expansão, à fragilidade do sistema legal nigeriano e à corrupção e instabilidade notórias que marcavam a vida política nigeriana, o NEPDG recomendava a reformulação do Comitê Conjunto de Parceria Econômica com a Nigéria para estabelecer um bom ambiente de negócios entre os dois países – reduzindo, assim, o contexto de incerteza para os investidores privados (KLARE, 2008; NEPDG, 2001).

Em relação a Angola a abordagem da NEP é bastante semelhante. De acordo com o relatório, a indústria petrolífera angolana, que em 2000 tinha produzido 750 mil barris por dia – dos quais 300 mil haviam sido exportados diariamente para os EUA – teria potencial para duplicar suas exportações ao longo da década subsequente, contanto que contasse com investimentos estrangeiros suficientes para intensificar sua produção a partir da exploração de petróleo em águas profundas. Além disso, a fragilidade do sistema legal e a corrupção também eram vistos como elementos que comprometeriam o recebimento de investimentos estrangeiros no país. Ainda, Gabão e Congo-Brazzaville também eram apontados como importantes fornecedores africanos de petróleo para os EUA (KLARE, 2006; NEPDG, 2001).

O relatório do NEPD também indicava a importância da atuação do Banco Mundial em apoio aos esforços do Chade de desenvolver o setor petrolífero. Um consórcio que incluía empresas estadunidenses começara a investir, naquele ano, US\$ 3,5 bilhões em um oleoduto que ligava o país ao Camarões, o que permitiria ao Chade exportar cerca de 250 mil barris de petróleo por dia, sendo esse o maior projeto de infraestrutura na África naquele momento. Além disso, informava-se que a USAID havia dado assistência técnica a projetos que incluíam a participação de empresas dos EUA e que envolviam a criação de ferramentas regulatórias regionais que possibilitariam que Gana e Nigéria se tornassem importantes exportadores de gás natural e eletricidade. O Gasoduto da África Ocidental, com cerca de 1.000 quilômetros, custando US\$ 400 milhões, conectaria Nigéria, Benin, Togo e Gana e estava sendo construído por um consórcio de empresas que contava com financiamento do EXIM Bank. Assim, a

presença dos EUA na África era apontada como essencial para a garantia da segurança energética do país (NEPDG, 2001).

Diante disso, paralelamente ao estabelecimento da NEP, o governo estadunidense passou a dar cada vez mais ênfase, em seus planos militares, ao incremento de sua capacidade de projeção de poder,⁴⁷ como George W. Bush prometera em sua campanha presidencial (KLARE; VOLMAN, 2006). Em um discurso realizado em 1999, Bush afirmara que uma vez que, no século XXI, as ameaças aos EUA poderiam ser originadas em qualquer lugar do mundo, era preciso que as forças estadunidenses fossem ágeis, letais e com capacidade de emprego rápido, exigindo o menor apoio logístico possível; ainda, as forças terrestres teriam que ser mais leves e letais, as forças navais teriam que ter maior alcance de combate, e as forças aéreas teriam que ser capazes de atacar com grande precisão (BUSH, 1999).

Nesse contexto, pode se dizer que havia se construído uma coerência bastante grande entre a nova política energética do país e a sua doutrina militar formal, estabelecendo-se, a partir disso, uma estratégia articulada em torno de dois eixos: segurança e energia, que passou a orientar a política estadunidense para grande parte do mundo (KLARE, 2006). Como afirma Klare (2006, p.218-219),

o inegável é que o presidente Bush deu prioridade à melhora das capacidades de projeção de poder estadunidense exatamente no mesmo momento em que respaldava uma estratégia de energia que supõe maior dependência com relação do petróleo de áreas de crise e conflito recorrentes. [...] Claramente, esta não é uma estratégia reativa, mas sim requer a ação decidida por parte dos EUA para satisfazer suas crescentes necessidades de energia. Conforme a dependência estadunidense do petróleo [...] for crescendo, Washington se verá mais profundamente envolvida nos assuntos políticos e econômicos dos estados produtores chave [...]. Isto irá pressupor ao menos laços estreitos com os regimes amigos [...], e a presença conspícua de empresas petrolíferas estadunidenses. Em muitos casos, também implicará o envio de armas e assistência militar a regimes amigos. E nos casos em que houver uma ameaça direta ao fluxo de petróleo, [...] uma intervenção militar aberta.

A África, nesse contexto, de acordo com o então secretário de Estado assistente para assuntos africanos, Walter Kansteiner, passava a ter um grande interesse estratégico para os EUA – o que tendia a se reforçar ainda mais com o passar do tempo (EL-KHAWAS; NDUMBE, 2007; KLARE, 2004). Diante dessa percepção, o governo estadunidense passou a,

⁴⁷ Como afirma Klare (2006), forças com capacidade de projeção de poder eram entendidas como aquelas que podiam “ser transportadas de bases nos EUA e Europa para zonas de combate distantes e depois possam abrir caminho na área (se não existirem bases amigas disponíveis) ou acudir em auxílio de um aliado assediado. Tipicamente, afirma-se que as forças de projeção de poder devem incluir tanto unidades de combate terrestre como áreas destinadas à penetração em território inimigo, mais barcos e aviões que transportem estas unidades à zona de batalha. As forças de projeção de poder também incluem bombardeiros de longo alcance e plataformas navais – porta-aviões, navios de superfície e submarinos – usados para lançar aviões ou mísseis contra alvos em terra.

paulatinamente, estabelecer e/ou expandir programas de ajuda militar no continente africano, além de fornecer armamentos, equipamentos militares e assistência técnica. Em grande medida, esses programas tinham por objetivo auxiliar os países africanos aliados dos EUA a incrementar suas capacidades de segurança interna, de forma a garantirem o estabelecimento e manutenção de uma situação de segurança e estabilidade. Não parece ser surpresa, nesse contexto, que uma grande parcela dessa ajuda era direcionada para Argélia e Nigéria (KLARE; VOLMAN, 2006).

A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 a questão do terrorismo foi alçada a uma posição de destaque na agenda política e securitária estadunidense. Ao representar uma violação do território nacional dos EUA, o ataque deu grande força para os setores políticos mais conservadores, criando uma espécie de “consenso artificial” em torno do grupo neoconservador que, enfraquecido desde o final da Guerra Fria, voltou a dominar as iniciativas políticas no país.⁴⁸ A edição do Ato Patriota, uma das primeiras medidas adotadas, representou, internamente, o aumento do poder repressivo do Estado através da justificativa da ação pela via da excepcionalidade. As restrições às liberdades individuais e à privacidade de cidadãos estadunidenses estavam inseridas em um quadro de medo e insegurança que promovia a justificativa para tais medidas. Em termos internacionais, a crença em um papel missionário dos EUA, enquanto os grandes responsáveis pela manutenção da ordem internacional – e os únicos dispostos a arcar com os custos dela – deu força às abordagens militaristas de combate ao terrorismo – como verificado, inicialmente, nas intervenções no Afeganistão e no Iraque –, baseadas na doutrina militar do choque e pavor, que preconizava o uso de uma força militar esmagadora de forma rápida e massiva. Essa visão foi consubstanciada pelo lançamento da Estratégia de Segurança Nacional (NSS) dos EUA, em 2002, e pelas diretrizes da chamada Doutrina Bush (MOTTA, 2014; PECEQUILO, 2010).

A NSS foi estruturada em torno de uma visão de mundo fundamentalmente reducionista e dicotômica, apresentando o cenário internacional como dividido entre aliados e inimigos dos EUA e da democracia (MOTTA, 2014). Os atentados de 2001, assim, teriam demonstrado que a existência de Estados fracos poderia representar uma grande ameaça para os interesses de Estados fortes como os EUA. Ainda que a pobreza e a existência de instituições fracas não fossem as responsáveis diretas por fazer com que os indivíduos recorressem à violência e ao

⁴⁸ O movimento neoconservador surgiu na década de 1960, nos EUA, e atingiu seu auge nos anos 1980, durante o governo de Ronald Reagan. Este, marcado pelo abandono do tom moderado que marcara o período da *détente* pela adoção de uma postura mais assertiva em relação à URSS, permitiu que as propostas neoconservadoras de combate veemente ao “inimigo soviético” ganhassem espaço no cenário político do país, concretizando-se em ações políticas. Com o fim da Guerra Fria – e da própria URSS – e a inexistência de um inimigo específico, os neoconservadores perderam força no cenário político estadunidense (MOTTA, 2014).

terrorismo, esses fatores – associados à corrupção, especialmente em nível governamental – poderiam tornar esses Estados vulneráveis à atuação, em seus territórios, de grupos e redes criminosas e terroristas (MILLS, 2007). Diante disso, a estratégia considerava que a única possibilidade para se alcançar a segurança e a paz em nível internacional seria por meio da ação, voltada à deposição de regimes considerados autoritários e sua substituição por outros democráticos – por meio de ataques preventivos –, a partir da ideia de que democracias não declarariam guerras entre si, o que faria com que um mundo democrático fosse, portanto, mais seguro (MOTTA, 2014).

A NSS teve grande influência no desenvolvimento da Doutrina Bush, delineando suas principais diretrizes. A Doutrina, assim, tinha como principais características a ideia de que a guerra preventiva era o meio mais eficaz para derrotar grandes ameaças internacionais que só poderiam ser derrotadas por meio de políticas vigorosas; a disposição de agir de forma unilateral sempre que necessário; a manutenção da primazia estadunidense como essencial para a manutenção da paz e da estabilidade no mundo; e o julgamento de que ações de mudança de regime poderiam impactar a política internacional (MOTTA, 2014). Dentro desse contexto, a combinação entre terrorismo transnacional, Estados considerados falidos e armas de destruição em massa passou a ser identificada como o maior risco para a segurança nacional dos EUA, exigindo medidas que combatessem preventivamente a emergência desses riscos (PECEQUILO, 2007; PATRICK, 2006).

A luta contra o terrorismo, assim, teria de ser realizada com todas as ferramentas que os EUA tivessem a seu dispor, o que deu lugar a chamada “abordagem 3D”, que postulava o amplo uso de meios de defesa, diplomacia e desenvolvimento. Além disso, era necessária a cooperação entre diferentes setores e países para integrar os esforços militares, econômicos, financeiros, de inteligência, informação e garantia de cumprimento da lei (EMERSON, 2014). Nesse contexto, o lançamento da Guerra ao Terror, com autorização do uso de força militar contra os terroristas, marcou o estabelecimento de uma guerra contra algo que era considerado como uma ameaça existencial, com foco no terrorismo que tinha suas origens no Oriente Médio e no mundo islâmico. O governo Bush e a mídia ocidental em geral passaram a descrever o fenômeno como um esforço militar, político, legal e conceitual global contra organizações consideradas terroristas, bem como contra os Estados que eram acusados de dar suporte a essas organizações. Sob o guarda-chuva da Guerra ao Terror, diversas operações militares foram lançadas, com o objetivo principal de destruir a Al-Qaeda e organizações relacionadas (KRAFT; MARKS, 2018).

Esses eventos, assim, marcaram uma nova fase do envolvimento dos EUA no cenário internacional. A imagem de pobreza, instabilidade e de fragilidade das instituições internacionais da África – reforçada especialmente a partir do contexto vivenciado ao longo das décadas de 1980 e, principalmente, 1990 –, associada à porosidade das fronteiras dos países do continente e à crescente população muçulmana, contribuiu para que a África passasse a ser vista, dentro da lógica estadunidense, como um espaço fértil para o surgimento de ameaças terroristas (HERBST; MILLS, 2003). Nesse contexto, Susan Rice, ex-secretária de Estado assistente para assuntos africanos do governo Clinton, em novembro de 2001, em uma audiência diante do comitê de relações internacionais do congresso americano, afirmou que o continente seria,

[...] infelizmente, o ponto fraco do mundo para o terrorismo global. A Al-Qaeda e outras células terroristas estão ativas em todo o leste, sul e oeste da África, para não mencionar o norte da África. Essas organizações se escondem em toda a África. Eles planejam, financiam, treinam e executam operações terroristas em muitas partes da África, não apenas do Sudão e da Somália. Organizações terroristas aproveitam as fronteiras porosas, os serviços frágeis de segurança e imposição da lei, e as instituições judiciais incipientes da África para movimentar homens, armas e dinheiro em todo o mundo. Eles também se aproveitam de populações pobres e desiludidas, muitas vezes com disputas religiosas ou étnicas, para recrutar para sua jihad contra o mundo civilizado. Em suma, as redes terroristas estão explorando a África completamente. E, no processo, eles estão ameaçando diretamente nossa segurança nacional (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2001, p.18, tradução nossa).

Diante disso, o continente africano, cujas lideranças se mostraram rápidas em demonstrar sua simpatia aos EUA e em condenar os atentados de 11 de setembro,⁴⁹ foi alçado a um novo patamar da política estadunidense, e novas operações passaram a ser conduzidas no continente, buscando aliados nos governos locais (MILLS, 2007; GLICKMAN, 2003). Diante disso, o Chifre Africano se constituiu em um primeiro alvo da estratégia de contraterrorismo estadunidense no continente, sendo identificada como a região mais propensa ao terrorismo – tanto nacional quanto internacional – na África (SHINN, 2003). Isso se devia tanto à sua localização e relações próximas à Península Árabe, quanto à presença, na região, de uma grande população muçulmana, bem como de atividades da Al-Qaeda, ou de organizações ligadas a ela, à permanência dos conflitos civis e da instabilidade na Somália e no Sudão, e à manutenção das tensões derivadas do conflito entre Etiópia e Eritreia – fatores que contribuiriam para a falta de controle efetivo dos governos sobre a totalidade de seus territórios (KAGWANJA, 2006). Nesse contexto, ainda em 2001, a administração Bush declarou que a Etiópia, devido a sua posição

⁴⁹ Entre essas lideranças estavam Thabo Mbeki, da África do Sul, Olusegun Obasanjo, da Nigéria, Omar el-Bashir, do Sudão, Muammar Kadafi, da Líbia e Robert Mugabe, do Zimbábue.

geográfica estratégica, era o principal aliado dos EUA na luta contra o terrorismo na região, alegando que o país era o pivô para a estabilização regional (PRENDERGAST; THOMAS-JENSEN, 2007).

Em 2002, foi estabelecida uma base militar no Djibuti, na antiga base francesa de *Camp Lemonnier*, que abrigaria a Força Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África (CJTF-HOA). A principal missão da Força era descobrir e destruir redes terroristas internacionais no Chifre e no Leste da África (Quênia, Sudão, Eritreia, Etiópia, Djibouti), no Iêmen e nas ilhas adjacentes do Oceano Índico⁵⁰ (SHINN, 2003). Sob comando do Comando Central dos EUA (USCENTCOM), suas principais atividades incluíam o treinamento das forças militares do Djibuti, Etiópia e Quênia e a realização de patrulhas no Mar Vermelho, no Golfo de Áden e no Oceano Índico. Isso representou uma mudança significativa da política de segurança dos EUA na África desde o fechamento da Base da Força Aérea Wheelus, na Líbia,⁵¹ e da Estação de Comunicações Kagnev,⁵² na Etiópia. A CJTF-HOA foi ainda a principal responsável pela Operação Liberdade Duradoura – Chifre da África,⁵³ lançada naquele ano (SCHIMIDT, 2013; SHINN, 2004).

Também em 2002, o governo dos EUA lançou a Iniciativa Pan-Sahel (PSI), que entrou em funcionamento no início de 2003 e tinha o objetivo de dar assistência ao Mali, Níger, Chade e a Mauritânia na coordenação e fortalecimento do controle das fronteiras contra movimentações suspeitas – de terroristas e de tráfico de armas e drogas – em espaços considerados “desgovernados”, através de treinamento, equipamento e cooperação (ELLIS, 2004; KIEH, 2014). Cabe notar que, em um primeiro momento, a região do Chifre da África recebeu muito mais atenção que a região do Saara-Sahel; a PSI consistia em um esforço proporcionalmente modesto, que contava com pessoal das Forças Especiais do Exército dos EUA, sob responsabilidade do Comando de Operações Especiais para Europa (SOCEUR) – parte do Comando dos EUA para Europa, baseado na Alemanha. O financiamento para essa

⁵⁰ O contingente americano na base é composto por aproximadamente 2.000 civis e militares, de todas os setores das forças armadas dos EUA (PLOCH *et al.*, 2011).

⁵¹ A base foi construída em 1923, na região de Trípoli, e passou a ser usado pela Força Aérea dos EUA em 1943, no contexto da Segunda Guerra Mundial. Em 1954, um acordo foi assinado entre os governos líbio e americano, garantindo o uso da base pelos EUA até 1971. Em meados de 1970, ela foi desocupada pelos americanos, passando a ser usada pela força aérea líbia (WRONG, 2005). Ainda, a base foi alvo dos ataques estadunidenses em 1986, em represália pela suposta participação do governo de Kadafí no atentado à bomba a uma discoteca em Berlim.

⁵² A estação foi estabelecida em 1943, no contexto da Segunda Guerra Mundial, nas instalações de uma antiga rádio italiana. Funcionou sob o comando estadunidense até 1977 (WRONG, 2005).

⁵³ A operação, que é um dos braços da Operação Liberdade Duradoura, lançada em 2001 contra o Afeganistão, foi lançada com o objetivo de combater causas de instabilidade no Chifre da África, especialmente a pirataria (DANIELS, 2012).

iniciativa também era menos significativo, representando um montante de menos de US\$ 7 milhões no ano fiscal de 2004, gastos, na maior parte, em treinamento militar. Parte do recurso ainda era transferido de forma direta para os governos africanos (HARMON, 2015). O Corpo de Fuzileiros Navais também participava do treinamento e a Força Aérea provia assistência na área de saúde. Ainda, alguns equipamentos como uniformes, sistemas de GPS e veículos eram fornecidos aos governos e Forças Armadas africanos (PHAM, 2011; SCHMIDT, 2013).

Ainda em 2002, a ACRI passou por uma reestruturação, passando a se chamar Programa de Treinamento e Assistência a Operações Contingenciais Africanas (ACOTA). Essa mudança representou uma expansão do programa, que manteve o seu foco na criação de forças regionais de manutenção de paz, através do fornecimento de equipamentos não letais e, principalmente, do treinamento de batalhões e companhias. Ao mesmo tempo, houve ampliação significativa do número de cursos disponibilizados, passou-se a formar treinadores dentro das forças africanas e a realizar treinamentos com base nos cenários reais das missões de paz nas quais as forças já haviam sido destacadas para atuar, ampliando-se também a ênfase em treinamentos para a imposição da paz (e não apenas para a manutenção da paz). Ainda, embora os acordos de participação nos treinamentos sejam estabelecidos de forma bilateral, o ACOTA dá maior ênfase à participação e consulta das organizações regionais africanas (HANDY, 2003; WILLIAMS, 2008).

Além disso, o Programa se constituiu em uma iniciativa de mais longo prazo que sua antecessora. Em 2004, o ACOTA passaria a fazer parte da Iniciativa de Operações de Paz Global (GPOI), uma iniciativa lançada pelo governo Bush como o objetivo de, em um prazo de cinco anos, promover o treinamento de 75.000 soldados – em sua maioria africanos – para atuarem em missões de manutenção da paz, contando com um orçamento total de mais de US\$ 600 milhões⁵⁴ (SERAFINO, 2009). Ainda que não seja um programa exclusivamente voltado para o combate ao terrorismo no continente, o ACOTA, que até 2012 já contava com a participação de 25 nações parceiras,⁵⁵ é parte importante da estratégia estadunidense no que diz respeito à redução de apoio a redes terroristas e de atuação em espaços com controle governamental frágil (AFRICOM, 2012; KARIS, 2009; PIOMBO, 2007).

Em fevereiro de 2003, o lançamento da Estratégia Nacional dos EUA para Combater o Terrorismo deu o tom do engajamento estadunidense na África, afirmando que a luta contra o

⁵⁴ Até meados de 2007 mais de 27.000 soldados africanos já haviam recebido treinamento sob a égide da iniciativa (BOUCHER; HOLT, 2007).

⁵⁵ Os países participantes eram Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Djibuti, Etiópia, Gabão, Gana, Quênia, Malawi, Mali, Mauritània, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, África do Sul, Tanzânia, Togo, Uganda e Zâmbia (AFRICOM, 2012; KARIS, 2009; PIOMBO, 2007).

terrorismo se caracterizava como uma batalha de armas e de ideias, que disputava os corações e mentes das populações ao redor do mundo (KRAFT; MARKS, 2018). Ainda, estabelecia como seus objetivos, entre outros, a identificação e localização de organizações ditas terroristas, a construção e fortalecimento de alianças internacionais contra tais organizações, e a proteção de cidadãos estadunidenses, no país e fora dele (BHATIA, 2008). Nesse contexto, como aponta Emerson (2014), verifica-se uma retomada de um padrão de atuação dos EUA, no continente, similar àquele que ocorria durante a Guerra Fria. Isso significa que, assim como o conflito bipolar foi o fator determinante do engajamento estadunidense na África naquele período, o terrorismo passou a ser o fator chave na determinação da sua atuação no continente após o 11 de setembro, o que poderia ser atribuído ao caráter macrossecuritizador dos discursos de ambos os períodos. Dentro desse quadro, a visão estratégica adotada gerou uma abordagem de contraterrorismo centrada na defesa do território nacional contra ataques, na derrota dos terroristas onde quer que se encontrassem, na negação de abrigo e acesso a material e na redução do apoio ideológico a organizações consideradas terroristas⁵⁶ (WHITE HOUSE, 2003).

Assim, no mesmo ano, houve o lançamento de um programa para combater o terrorismo chamado Iniciativa Contraterrorista no Leste Africano (EACTI). Este consistia em um programa cujo financiamento contava com recursos de diversas contas de assistência externa do governo dos EUA: Financiamento Militar Externo (FMF); Fundos de Suporte Econômico (ESF); Controle Internacional de Narcóticos e Cumprimento da Lei (INCLE); programas de Não-proliferação, Antiterrorismo, Desminagem e relacionados (NADR); Operações de Manutenção de Paz (PKO); e Assistência ao Desenvolvimento (DA). O programa recebeu mais de US\$ 100 milhões em seus dois primeiros anos, dos quais cerca de 50% foram alocados em segurança costeira e marítima (PLOCH, 2010). A EACTI abarcava Quênia, Tanzânia, Uganda, Eritreia, Etiópia e Djibuti, incluindo entre suas atividades o treinamento de pessoal em segurança fronteiriça, costeira e da aviação e em tarefas de polícia em geral, além do combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento a grupos considerados terroristas e a execução de programas educacionais que tinham como objetivo enfraquecer o apelo de ideologias extremistas entre a população. Através das bases na Etiópia e no Quênia, as Forças de Operações Especiais dos EUA lançariam ataques a supostos integrantes da Al-Qaeda na Somália (SCHIMIDT, 2013).

⁵⁶ Nesse contexto, em julho de 2003, George Bush fez uma viagem ao continente africano, visitando Senegal, África do Sul, Botsuana, Uganda e Nigéria – a primeira de um presidente republicano à África – afirmando, antes de sua partida, que reconhecia a disposição de muitos governos africanos em se juntar à Guerra ao Terror e que, diante disso, o governo dos EUA forneceria as ferramentas e recursos que fossem necessários para vencê-la (MILLS, 2007)

Ainda em 2003, o sequestro de turistas europeus no Deserto da Argélia (parte do Deserto do Saara) e sua atribuição ao Grupo Salafista de Pregação e Combate (GSPC)⁵⁷ da Argélia, considerado um grupo islâmico extremista, foi o ponto de partida para a expansão da atuação dos EUA na região do Sahel-Saara.⁵⁸ Antes mesmo do sequestro ser resolvido, o governo Bush passou a identificar El Para,⁵⁹ um dos líderes do GSPC, como o homem de Osama Bin Laden no Saara, definindo a região como um novo front da Guerra ao Terror (KEENAN, 2010). O sequestro foi resolvido após o governo da Alemanha – país da maior parte dos reféns – pagar um resgate ao GSPC, que libertou os reféns. Nesse contexto, em 2014, um comboio que transportava armamentos, supostamente pertencente ao GSPC, foi identificado por satélites estadunidenses, sendo perseguido por forças argelinas e nigerinas, e sendo interceptado e capturado por forças do Chade. O sucesso da operação contribuiu não apenas para que a PSI fosse considerada um sucesso, mas também para que o Congresso americano apoiasse uma suplementação de seus recursos, bem como a expansão da iniciativa (HARMON, 2015).

Assim, em 2005, a PSI seria expandida, passando a ser chamada de Iniciativa Contraterrorista Trans-Saara (TSCTI) e a incluir Tunísia, Argélia, Marrocos, Senegal e Nigéria. A TSCTI consistia em uma abordagem de maior escopo, que envolvia diversas agências do governo estadunidense, incluindo a USAID – que seria responsável por questões educacionais e de boa governança –, o Departamento de Estado – que faria segurança de aeroportos –, o Departamento do Tesouro – responsável por auxiliar no combate à lavagem de dinheiro –, e o Gabinete Federal de Investigação (FBI) – que auxiliaria nas tarefas de investigação. Sua missão era ajudar os países com grandes populações muçulmanas a restringirem a proliferação de ideologias extremistas e o apelo ao terrorismo através da disponibilização de ajuda às populações vulneráveis e insatisfeitas, além de contribuir para aumentar a segurança regional por meio do apoio ao fortalecimento da integridade das fronteiras dos países da região, combatendo os fluxos ilegais de armas, bens e pessoas. Entre 2005 e 2006 o orçamento destinado a TSCTI aumentou de US\$ 16 milhões para US\$ 30 milhões (DUNCKER, 2007; KEENAN, 2013; PHAM, 2011; SCHIMIDT, 2013).

⁵⁷ O GSPC foi criado em 1996, a partir de uma dissidência do Grupo Islamista Armado (GIA) – uma das principais facções na Guerra Civil da Argélia ao longo da década de 1990, se institucionalizando formalmente em 1998 (ELLIS, 2004).

⁵⁸ É relevante notar que, segundo Keenan (2010), antes desse sequestro, jamais haviam ocorrido atos terroristas em nenhum lugar desta parte do Sahel-Saara. Sua abordagem, nesse sentido, é bastante interessante. Para o autor, a ideia de existência de terrorismo na região – e o próprio terrorismo – foi “fabricada”, como forma de legitimar a presença ocidental – especialmente dos EUA – na região.

⁵⁹ Adberrezak “El-Para” era o nome de Guerra de Ammari Saïfi, um ex-soldado do exército argelino que após desertar, na década de 1990, tornou-se um líder guerrilheiro (ELLIS, 2004).

A TSCTI foi oficialmente lançada em junho de 2005, através da Operação Flintlock, um exercício militar de dois estágios envolvendo um contingente de cerca de 1.000 militares estadunidenses, a maioria das forças de Operações Especiais, treinando cerca de 3.000 soldados africanos (KEENAN, 2013). Contando com um orçamento proposto de US\$100 milhões anuais, e inicialmente conduzido pelo Comando Europeu dos EUA (EUCOM), o primeiro estágio do exercício consistia no treinamento das infantarias, por grupos de homens das Forças Especiais dos EUA, de unidades do Chade, Mauritânia, Mali, Níger e Argélia, contando com treinamentos de tiro, primeiros socorros, patrulha de fronteira, operações aéreas, direitos humanos e das leis de guerra terrestre (SCHMIDT, 2013). No segundo estágio, oficiais dos nove países participavam de um exercício de postos de comando, no qual eles deveriam trabalhar juntos na resolução de um caso de terrorismo, aplicando técnicas desenvolvidas para compartilhar informações de inteligência, prevenir ataques e interdições terroristas e proteger e patrulhar fronteiras. A Operação Flintlock, assim, se constituiu no maior exercício militar conjunto entre os EUA e a África desde a Segunda Guerra Mundial (DAVIS, 2007b).

Após sua conclusão, a Operação foi considerada um sucesso, não apenas pelo governo estadunidense, mas também pelos governos dos países participantes, que se mostraram amplamente receptivos ao treinamento. A despeito disso, parcela considerável das populações africanas, bem como alguns analistas da área de segurança, viam essas iniciativas estadunidenses com suspeição – especialmente em relação à efetiva existência de casos de terrorismo na região. Para muitos, havia a preocupação de que o governo estadunidense, com a implementação de suas iniciativas, estivesse se aliando a governos corruptos da região, trazendo mais prejuízos do que benefícios para as populações locais. Ainda, havia o receio de que, por um lado, a existência de uma suposta ameaça extremista islâmica estivesse sendo exagerada e, por outro, que a presença de tropas estadunidenses na região contribuiria para efetivamente atrair grupos e indivíduos extremistas – fossem eles islâmicos, ou não (DAVIS, 2007).

Exemplo disso pode ser visto na própria Operação Flintlock, por exemplo, que foi lançada precisamente dois dias após um ataque supostamente terrorista a uma guarnição militar em Lemgheity, em uma área remota na região nordeste da Mauritânia, que culminou na morte de 17 soldados mauritanos. Logo após o ataque, o então presidente Maaouya Ould Sid' Ahmed Taya e um representante militar dos EUA atribuíram o ataque ao GSPC, o que foi usado como justificativa tanto para o estabelecimento da TSCTI quanto para a Operação Flintlock. As evidências, no entanto, apontavam que o ataque havia sido perpetrado por membros da oposição interna da Mauritânia, levando a própria Argélia, aliada de Washington, a enfatizar o caráter

pouco crível da acusação contra o GSPC (KEENAN, 2013). Assim, segundo Keenan (2013, p. 25, tradução nossa),

[...] naquele momento, mais de dois anos após El Para ter entrado em cena, a população local tinha se tornado cinicamente consciente do padrão de incidentes terroristas fabricados na região sendo usados para justificar mais ações de segurança como a PSI e a TSCTI, bem como para a repressão de elementos legítimos da oposição política local. Não foi, então, surpreendente que muitos cidadãos locais assumiram imediatamente que o ataque de Lemgheity era apenas outro incidente de falsa bandeira para justificar a Operação Flintlock e o lançamento da TSCTI.

No início de 2006, o quadro em que se encontrava a Somália havia se agravado. Desde 2004, observava-se, no Sul e no centro do país, o avanço da União das Cortes Islâmicas (UIC), uma coalizão de milícias que defendiam a implementação da *Sharia* na Somália. Receosos por conta do progressivo fortalecimento da agenda islâmica radical da UIC, os EUA passaram a trabalhar em conjunto com Estados vizinhos – receosos pelo mesmo motivo. Assim, o governo estadunidense passou a, por meio da CIA, armar um grupo de senhores de guerra, que ficou conhecido como Aliança para a Restauração da Paz e Combate ao Terrorismo (ARPCT), com o objetivo de criar uma frente de combate à UIC, crescentemente associada por eles ao terrorismo (SOLOMON, 2015; CARDOSO, 2016; IBRAHIM, 2010).

As ações da ARPCT, todavia, foram um fracasso, com o grupo sendo rapidamente derrotado pela UIC, que expandiu seu controle sob o território somali, tomando as principais cidades do Sul e do centro do país, inclusive a capital, Mogadíscio. Frente à situação, o governo da Etiópia decidiu realizar uma ofensiva militar, com o objetivo de apoiar e garantir legitimidade ao então recém-criado Governo Federal de Transição (TFG), bem como combater os avanços da UIC e enfraquecer suas capacidades políticas e combatentes, contando, para tanto, com o apoio tático e militar estadunidense (DAVIS, 2007b). No início de 2017, a UIC foi derrotada fragmentando-se em dois grupos. Um deles, a Aliança para a Re-libertação da Somália (ARS), de caráter moderado, foi posteriormente incorporado ao governo de transição. O outro, de caráter radical, composto majoritariamente pela ala jovem da UIC, ficou conhecido como al Shabaab, e passou, em 2008, a integrar a lista dos EUA de organizações terroristas por sua suposta ligação com a Al-Qaeda (CARDOSO, 2016; MURITHI, 2009).

Em fevereiro de 2007, teve início, através da TSCTI, a Operação Liberdade Duradoura – Trans Saara, que tinha o objetivo de fornecer equipamentos, dar apoio logístico e treinamento em controle de fronteiras, capacidade de resposta rápida e prevenção ao terrorismo às Forças da região, além de buscar reforçar os laços militares bilaterais. A Operação ainda buscava incorporar maiores capacidades de combate ao terrorismo por meio do fortalecimento e

incremento dos sistemas de comunicação e do desenvolvimento de mecanismos regionais para o compartilhamento de informações de inteligência (BOUDALI, 2007; WARD; GALVIN, 2008). Um dia após o lançamento dessa operação foi anunciada, pelo então presidente George W. Bush, a criação do Comando dos Estados Unidos para a África (AFRICOM),⁶⁰

Hoje, tenho o prazer de anunciar minha decisão de criar um Comando Combatente Unificado para a África no seio do Departamento de Defesa. Orientei o Secretário de Defesa a construir o Comando dos EUA para a África até o final do ano fiscal de 2008. [...] Vamos consultar os líderes africanos para conhecer suas opiniões acerca de como o Comando para a África pode responder aos desafios de segurança e às oportunidades na África. Trabalharemos de perto com parceiros africanos para determinar a localização apropriada para o novo comando na África (WHITE HOUSE, 2007, s.p., tradução nossa).

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, o sistema de organização da segurança e defesa dos EUA foi modificado, estabelecendo-se o Estado Maior das Forças Armadas (*Joint Chiefs of Staff*) e os Comandos Unificados, estabelecidos de acordo com os interesses estadunidenses em diferentes áreas geográficas do mundo (WHELAN, 2007). Segundo Shraeder (1994), esses comandos teriam o objetivo de reforçar a política externa dos EUA nessas regiões, tendo, assim, um importante papel diplomático. Nesse sentido, o Plano de Comando Unificado (UCP) definiria as estratégias e a atuação do Departamento de Defesa e dos seus Comandos. Esse plano seria revisado e atualizado regularmente, podendo modificar áreas de responsabilidade ou atribuições dos comandos de acordo com os interesses dos EUA (WHELAN, 2007).

Logo após o estabelecimento dessa estrutura, as atividades militares dos EUA na África foram divididas entre o Comando Europeu (EUCOM), o Comando Central (CENTCOM) e o Comando do Pacífico (USPACOM). O EUCOM tinha jurisdição sobre 43 países africanos, a maioria deles localizados na África subsaariana e todos eles sendo colônias Europeias, com exceção da Libéria; o CENTCOM tinha jurisdição sobre o Egito e o Chifre da África, incluindo Etiópia, Eritreia, Somália, Djibuti, Sudão e Quênia; o USPACOM, por sua vez, ficava responsável pela região da Ásia-Pacífico, indo da costa dos EUA até Madagascar, Seychelles e outras ilhas do Oceano Índico (VOLMAN, 2010; SCHIMIDT, 2013). A esse respeito, como destaca Francis (2010, p.10, tradução nossa),

O compartilhamento da responsabilidade pela África entre os Comandos e Departamentos criou problemas de coordenação e harmonização para o envolvimento

⁶⁰ O anúncio da criação do Comando foi recebida com muitas críticas por parte significativa dos países do continente, especialmente de lideranças regionais, como África do Sul e Nigéria (LEVAN, 2010).

dos EUA com a África, e levou inevitavelmente a uma falta de foco consistente, coerente e sustentado na África. Todos esses problemas e desafios inevitavelmente levaram ao imperativo de estabelecer um comando geográfico para a África. Portanto, o AFRICOM foi um 'próximo passo lógico em um curso definido há mais de uma década'

Como parte dessa estrutura de comandos, que foi mantida mesmo após o fim da bipolaridade, e como consequência do renovado interesse no continente, foi estabelecido o Comando dos EUA para a África⁶¹ (FOREST; CRISPIN, 2009). Em termos oficiais, o AFRICOM se destina ao enfrentamento dos principais desafios enfrentados pelo continente africano no pós-Guerra Fria, preocupando-se com questões de paz, estabilidade, segurança, desenvolvimento e governança. Seus objetivos principais seriam assegurar a segurança e a estabilidade da África, promover a cooperação securitária e a parceria entre os EUA e os Estados africanos no enfrentamento do terrorismo transnacional, e desenvolver e sustentar esforços que contribuam para a manutenção da paz, segurança e unidade do continente, focando na construção de capacidade para prevenir guerras (FRANCIS, 2010). Sua missão, como apresentada pela própria instituição, afirma que

O Comando dos Estados Unidos para a África, em conjunto com parceiros interagência e internacionais, constrói capacidades de defesa, responde a crises e detém e derrota ameaças transnacionais de modo a avançar os interesses nacionais dos EUA e promover segurança, estabilidade e prosperidade regionais. [...] As operações, exercícios e programas de assistência de cooperação em segurança do comando apoiam a política externa do governo dos EUA e o faz, primeiramente, através de atividades militar-militar e programas de assistência (AFRICOM, 2018, s.p, tradução nossa).

O caráter interagência presente na concepção do AFRICOM estava relacionado ao discurso que vinha caracterizando a política de ajuda dos EUA no continente, baseada na ideia de que fatores como pobreza, corrupção e a presença dos chamados Estados falidos geravam um descontentamento que abria espaços para a proliferação do terrorismo. Desse modo, os EUA precisariam combinar os fatores estratégicos com as questões humanitárias, auxiliando também nas tarefas de desenvolvimento e boa governança. Entretanto, na prática, o papel do Departamento de Defesa acabaria sendo predominante tanto em termos de recursos quanto de autoridade dentro do comando, sendo as iniciativas de contraterrorismo, como a CJTF-HOA e a TSCTI, os programas que dominavam a agenda do comando (SCHIMIDT, 2013).

⁶¹ A área de responsabilidade do AFRICOM inclui o continente africano – exceto o Egito – e suas ilhas (GAO, 2010).

Em outubro de 2008, o AFRICOM entrou em pleno funcionamento. Uma redução das Forças estadunidenses na Europa abriu espaço para o estabelecimento do quartel-general do novo Comando em Stuttgart, na Alemanha.⁶² O AFRICOM passou a ser composto, então, pelo Exército dos EUA para África (USARAF), pela Força Naval dos EUA para Europa e África (NAVEUR-NAVAF), pela Força Aérea dos EUA para Europa e África (AFAFRICA), pelo Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA para Europa e África (MARFORAF) e pelo Comando de Operações Especiais para África (SOCAFRICA) (AFRICOM, 2018). A partir do estabelecimento do Comando, os interesses securitários e militares estadunidenses no continente africano passaram a ser coordenados e organizados sob um controle administrativo centralizado, sob o comando de um general de quatro estrelas (VOLMAN, 2010; OSIKENA, 2010).

Destarte, a CJTF-HOA, estabelecida em 2002, também foi incorporada ao novo Comando, adotando enquanto estratégia uma abordagem mais abrangente de prevenção de conflitos, focada em uma atuação cooperativa. Assim, juntamente com a função de combater o terrorismo, a força passou a se envolver no treinamento das forças de segurança regionais – participando das atividades do ACOTA –, realizar atividades de inteligência, conduzir projetos na área civil, apoiar esforços de assistência humanitária e dar aconselhamento a missões multilaterais de paz. A CJTF-HOA também dá apoio à missões humanitárias, fazendo, por exemplo, o transporte de suprimentos humanitários para a Etiópia e o Quênia, realizando um projeto de monitoramento climatológico que tem como objetivo limitar os efeitos de secas e inundações e apoiando a AMISOM (Missão da União Africana para a Somália)⁶³ através do envio de suprimentos médicos para as forças de Uganda, que fornecem assistência à população em Mogadíscio. A partir de 2009, a força também passou a apoiar ações internacionais de combate a pirataria na costa da Somália (AFRICOM, 2018; GAO, 2010; PLOCH, 2010).

Ainda que a área primordial de atuação da CJTF-HOA fosse o Chifre da África, ela também foi responsável pela realização de diversos projetos civis-militares – como construção ou reparação de escolas, hospitais e estradas – em países de outras regiões, como Moçambique, Burundi, Chade, Madagascar e República Democrática do Congo, entre outros (PLOCH, 2010).

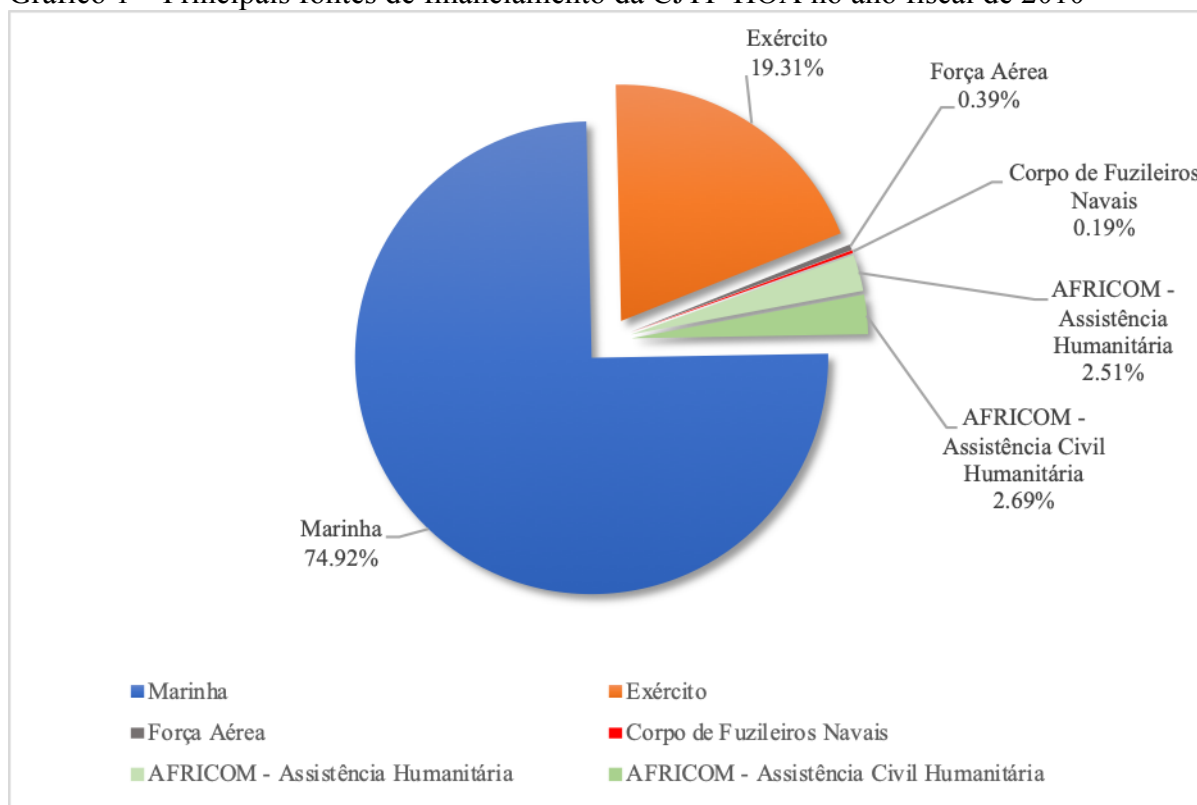
⁶² A despeito de o governo da Libéria ter demonstrado, inicialmente, uma disposição em permitir a instalação de uma base do AFRICOM no país, posteriormente houve uma mudança de posicionamento, fazendo com que o quartel-general do Comando fosse instalado em Stuttgart, na Alemanha, onde está localizado o EUCOM (OSIKENA, 2010).

⁶³ A AMISOM foi criada em 2007, pelo Conselho de Paz e Segurança da União Africana, tendo seu mandato aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU a partir da adoção da resolução 1772, no mesmo ano. A Missão tinha mandato para apoiar o Governo Nacional de Transição, implementar um plano nacional de segurança, treinar as forças de segurança da Somália e ajudar a criar um ambiente seguro para o fornecimento de ajuda humanitária ao país (FREAR; DE CONING, 2013).

A força tarefa utiliza locações operacionais temporárias no Quênia e em Uganda, além da base de *Camp Lemonnier*, no Djibuti. Vale lembrar que em 2005, os governos dos EUA e do país africano chegaram a um acordo para expandir as instalações da base – com o Djibuti cedendo um território adicional em troca de uma pequena parcela da área que fazia parte da base (GAO, 2010). Ainda, no ano fiscal de 2010, US\$ 41,8 milhões foram investidos em mais projetos de infraestrutura na localidade. Nesse sentido, a importância da CJTF-HOA também se relaciona ao fato de esta estar localizada em território africano e possuir um contingente próprio, podendo, assim, destacar seu pessoal para atuar em situações contingenciais que ocorram em sua proximidade e prestar auxílio ao AFRICOM, que além de estar baseado na Alemanha, necessita fazer requisições formais de pessoal para suas atividades, o que exige mais tempo de preparo, dependendo ainda das considerações do DOD acerca de quais requisições são prioritárias (AFRICOM, 2018; GAO, 2010; PLOCH, 2010).

Cabe ressaltar que as atividades de prestação de serviços civis realizadas pela CJTF-HOA se inserem no esforço de conquistar o apoio das populações africanas, bem como de combater algumas causas subjacentes do terrorismo. No entanto, um relatório do *Government Accountability Office* (GAO) de 2010, avaliou que esses projetos – que então representavam 60% das atividades da força –, por seu escopo e pela falta de continuidade, não conseguiram atingir seus objetivos de forma sustentável, o que acabaria não tendo efeito sobre o cenário de radicalização na região. Outros estudos indicaram também que, apesar dos efeitos positivos dos projetos realizados no Quênia, por exemplo, que haviam impactado positivamente na opinião pública acerca das forças dos EUA, não seria possível avaliar seus efeitos em termos de radicalização entre as populações locais. O relatório do GAO também indica que esses problemas estariam relacionados à falta de uma fonte de financiamento de mais longo prazo (GAO, 2010).

Gráfico 1 – Principais fontes de financiamento da CJTF-HOA no ano fiscal de 2010



Fonte: elaborado pelo autor com dados de GAO (2010)

Nesse sentido, no ano fiscal de 2010, as operações da CJTF-HOA contaram com um orçamento de cerca de US\$ 80 milhões, do qual aproximadamente 75% foi aportado pela Marinha, através de solicitações suplementares de operações contingenciais no exterior. O AFRICOM contribuiu com cerca de US\$ 4 milhões, provenientes de suas contas de Assistência Humanitária e Ação Civil Humanitária. Assim, a volatilidade da disponibilização desses recursos e a vulnerabilidade a mudanças de prioridade, juntamente com o entendimento limitado acerca de questões regionais e culturais e com a dificuldade de realização de trabalhos interagências, dificultariam a continuidade de alguns projetos (PLOCH, 2010; GAO, 2010).

A partir de 2009, a Força Naval do AFRICOM passou a realizar, no âmbito do programa *African Partnership Station (APS)*,⁶⁴ exercícios navais conjuntos anuais com países do Golfo da Guiné, além de estabelecer programas de cooperação, voltados a incrementar as capacidades de segurança marítima da região⁶⁵ (ONUOHA, 2012; LEVAN, 2010). A grande preocupação,

⁶⁴A APS faz parte da iniciativa *Global Fleet Station*, da Marinha dos EUA, projetada para criar uma plataforma com capacidade de apoiar, de forma constante, o treinamento e outros esforços de parceria em partes do mundo que historicamente enfrentam dificuldades e ameaças securitárias no mar (PHAM, 2014).

⁶⁵ É interessante notar, como apontam Oliveira e Silveira (2014), que as capacidades securitárias marítimas dos países do Golfo da Guiné são consideravelmente reduzidas, o que limita seriamente seu efetivo controle da região.

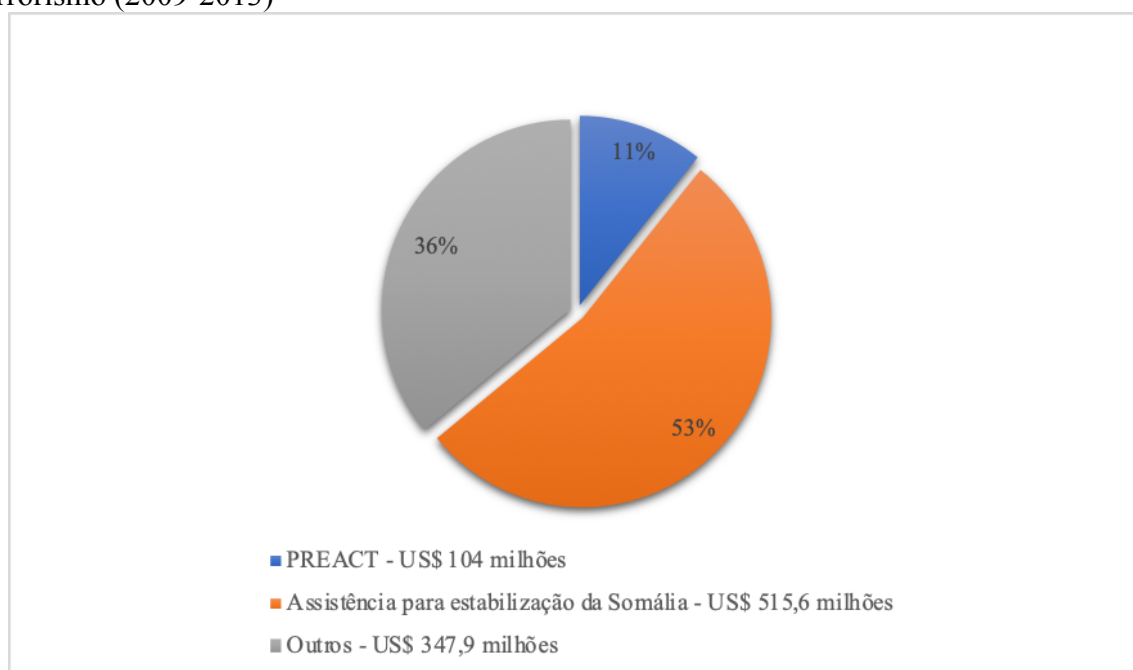
nesse sentido, seria combater não apenas o tráfico de drogas – uma vez que a região é considerada uma porta de entrada, para o continente, das drogas que são posteriormente enviadas para a Europa –, mas também a pirataria na região, que teria se intensificado ao longo dos anos 2000 (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2014; VREÏ, 2010). Ainda, também em 2009 os EUA passaram a enviar apoio – financeiro e logístico – à Força de Defesa do Povo de Uganda (UPDF), as Forças Armadas do país, que deram início a uma grande operação (*Operation Ligthning Thunder*) contra as forças combatentes do Exército de Resistência do Senhor (LRA) – um grupo extremista religioso originado em Uganda, e considerado por muitos como um “grupo terrorista” –, desmantelando suas bases na República Democrática do Congo, e levando à desestruturação e fuga do grupo para a República Centro-Africana (BOTHÁ, 2013; WOODWARD, 2013; SCHOMERUS; TUMUTEGYEREIZE, 2009).

Além disso, em 2009 foi estabelecida, em substituição a EACTI, a Iniciativa Estratégica Regional Leste da África (EARSI), posteriormente renomeada como Parceria Regional Contraterrorista para o Leste da África (PREACT), propondo-se a ser um programa multifacetado, abrangente e de longo prazo de combate ao terrorismo, inspirado nas melhores práticas de programas interagências da África Ocidental e sob comando do Departamento de Estado. Seu principal objetivo seria o combate ao al-Shabaab e a organizações afiliadas da Al-Qaeda. Os parceiros ativos da PREACT incluem Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália, Tanzânia e Uganda, sendo também membros Burundi, Comores, Ruanda, Seicheles, Sudão e Sudão do Sul (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2018; HOOPER, 2012).

A parceria possui, formalmente, cinco objetivos: desenvolver as capacidades operacionais e institucionais para realizar atividades de contraterrorismo das nações parceiras – incluindo projetos como a entrega de navios de pequeno porte à Marinha do Djibuti –; desenvolver instrumentos para garantir o fortalecimento da justiça, o cumprimento das leis e o Estado de Direito – incluindo, por exemplo, um projeto de melhoria de um laboratório policial forense na Tanzânia –; melhorar a segurança de fronteiras – desenvolvendo projetos através do AFRICOM, como o fornecimento de equipamentos e treinamento a um pelotão técnico no Quênia –; reduzir o apelo de extremismos violentos – incluindo projetos em parceria com a USAID, como o trabalho com juventudes em situação de vulnerabilidade na Somália e no Quênia –; e combater o financiamento do terrorismo. Em relação a esse último objetivo, não existem atividades sendo financiadas pelos fundos da PREACT. Cabe ressaltar, contudo, que, através de outros recursos, existem atividades relacionadas ao combate ao financiamento do terrorismo sendo desenvolvidas em alguns países membros da parceria (GAO, 2014b).

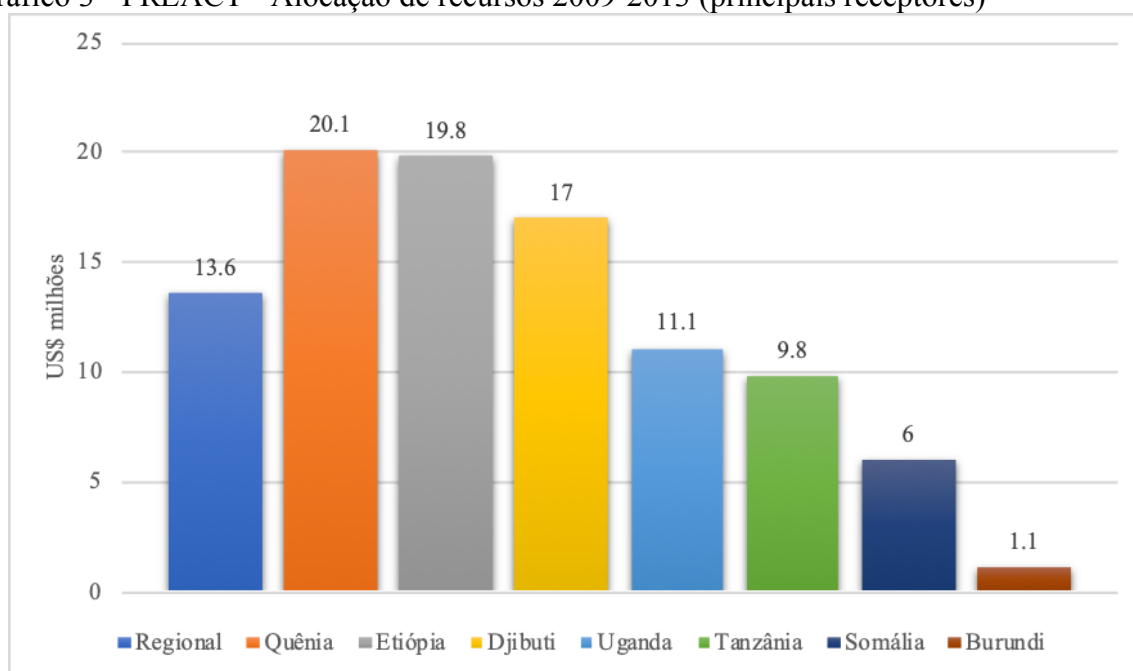
Entre os anos fiscais de 2009 e 2013, a PRACT contou com um orçamento de aproximadamente US\$ 104 milhões, representando cerca de 11% do total dos gastos estadunidenses com atividades relacionadas ao combate do terrorismo no Leste da África. As parcerias bilaterais com países da região, bem como os esforços de estabilização da Somália, são outros meios de financiamento de operações de contraterrorismo, formando parte significativa dos recursos dos EUA que ali chegam. A PRACT, ainda assim, é a fonte mais estável de recursos, uma vez que a disponibilidade dos fundos que chegam através de outros meios está mais sujeita a variações das prioridades do governo dos EUA. Além disso, os recursos destinados à Parceria podem ser mais facilmente realocados entre os países, por exemplo, em casos de dificuldades na implementação de um projeto, ou de situações de emergência. Entre os projetos desenvolvidos pela parceria se incluem atividades como o treinamento da polícia da Somália em técnicas de investigação de terrorismo, o fornecimento de equipamentos de comunicação para as Forças Armadas da Etiópia e o treinamento de professores de computação que trabalham com a juventude em áreas de risco no Quênia. Os países que mais receberam recursos da parceria entre 2009 e 2013 foram Quênia, Etiópia e Djibuti, cujos territórios fazem fronteira com a Somália (GAO, 2014b).

Gráfico 2 - Fundos dos EUA alocados no Leste da África para assistência no combate ao terrorismo (2009-2013)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de GAO (2014b)

Gráfico 3 - PREACT - Alocação de recursos 2009-2013 (principais receptores)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de GAO (2014b)

Em 2010, a administração de Barack Obama divulgou uma nova Estratégia Nacional de Segurança. Diferentemente da abordagem essencialmente securitária dada à África nos documentos estratégicos do governo de George Bush, a nova Estratégia apresentava uma abordagem centrada especialmente em torno de objetivos de desenvolvimento mais amplos. Tratava-se, nesse sentido, de uma tentativa – ao menos formal – de Obama de promover uma inflexão na abordagem dos EUA para a África (PHAM, 2014). Nesse sentido, como destaca a Estratégia,

A diversidade e a complexidade do continente africano oferecem oportunidades e desafios aos Estados Unidos. À medida que os Estados africanos crescem suas economias e fortalecem suas instituições democráticas e sua governança, os Estados Unidos continuarão a adotar parcerias efetivas. Nossa cooperação econômica, securitária e política será consultiva e englobará prioridades globais, regionais e nacionais, incluindo acesso a mercados abertos, prevenção de conflitos, manutenção da paz global, combate ao terrorismo e proteção de sumidouros de carbono vitais. O governo voltará a focar suas prioridades em intervenções estratégicas que possam promover a criação de empregos e o crescimento econômico; combater a corrupção e, ao mesmo tempo, fortalecer a boa governança e a prestação de contas; melhorar de forma responsável a capacidade dos setores da segurança africana e do Estado de direito; e trabalhar através do diálogo diplomático para mitigar as tensões locais e regionais antes que elas se tornem crises. Também reforçaremos a estabilidade sustentável em países importantes como a Nigéria e o Quênia, que são essenciais sub-regionais (WHITE HOUSE, 2010, p.45, tradução nossa).

Também em 2010, a TSCTI – que passara a ser chamada de Programa Contraterrorista Trans-Saara desde o estabelecimento do AFRICOM, tendo se tornado responsável pelo componente militar da iniciativa – foi transformada também em uma parceria, passando a ser chamada de Parceria Contraterrorista Trans-Saara (TSCTP), sob comando do Departamento de Estado dos EUA, e incluindo Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia, Mauritânia, Mali, Níger, Chade, Senegal, Nigéria, Burkina Faso e Camarões. Nessa região, as principais preocupações da TSCTP envolvem a atuação do grupo Boko Haram⁶⁶ na Nigéria, especialmente após os ataques a uma instalação da ONU em 2011, e os ganhos de território do grupo Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM)⁶⁷ no Mali a partir de 2012, o que levou à intervenção militar internacional no norte do país. Seu foco é o desenvolvimento de capacidades de combate ao terrorismo nos países parceiros e a inibição do alastramento de ideologias extremistas (HARMON, 2015; JOHNMARY, 2013). A parceria ainda é responsável por fornecer equipamentos e treinamentos (nas áreas de logística, inteligência militar, habilidades médicas de combate e de operações civis-militares), além de incluir iniciativas com o intuito de melhorar o cumprimento das leis e apoiar reformas na justiça criminal dos países africanos. Juntamente com a USAID, atividades de promoção do emprego de jovens, capacidade de governança e acesso à educação também são realizadas (LOVELACE, 2015).

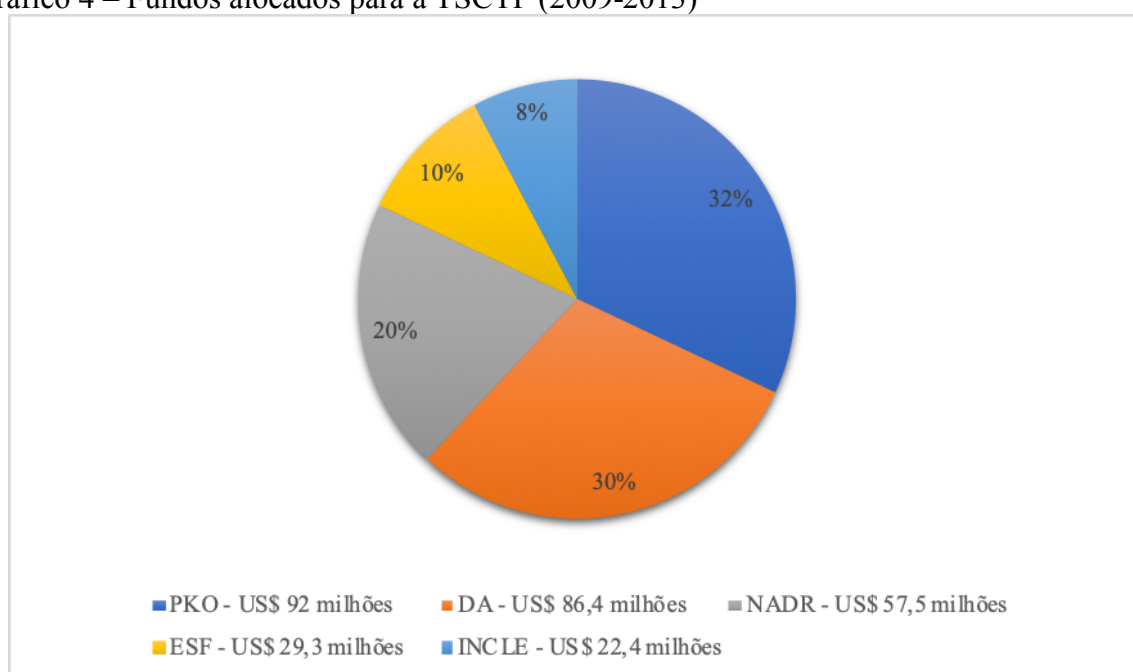
O orçamento da TSCTP é financiado por cinco contas de assistência externa dos EUA: Operações de Manutenção de Paz, cujos recursos são alocados no treinamento e equipamento de unidades militares responsáveis pelo controle e monitoramento de fronteiras e territórios que apresentam atividade de grupos considerados terroristas; Assistência ao Desenvolvimento, cujos recursos são direcionados para iniciativas de desenvolvimento agrícola, de recursos humanos, educação e para um fundo de desenvolvimento; Programas de Não-proliferação, Antiterrorismo, Desminagem e Relacionados, que disponibiliza recursos para o

⁶⁶ O Boko Haram surgiu no início dos anos 2000, na região nordeste da Nigéria, como um grupo que defendia a implementação e uma interpretação estrita da Sharia na região. Inicialmente, o grupo não recorria à violência; todavia, ao longo dos anos 2000, um número crescente de conflitos, em geral de menor escala, passou a ocorrer entre seus membros e forças policiais locais (HILL, 2012). Diante do aumento desses embates, o governo nigeriano lançou uma ofensiva, em 2009, com o objetivo de desmantelar o grupo. Como resultado do ataque das forças estatais, cerca de setecentas pessoas suspeitas de envolvimento com as ações do Boko Haram foram mortas — entre elas o seu líder, morto enquanto estava sob custódia policial — e o grupo foi desarticulado (PLOCH, 2013). Após mais de um ano de inatividade, o Boko Haram voltou a se organizar, sob novas lideranças e com uma nova estrutura, passando a ser formado por diversos grupos menores com alto grau de independência (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2013). A partir de 2010, o grupo ampliou a sua área de atuação, expandindo-se sobretudo para o restante da região Norte da Nigéria, e assumiu um perfil mais violento do que anteriormente, passando a realizar ataques não só contra forças policiais, mas também contra mesquitas e igrejas e contra civis nigerianos e estrangeiros. Em 2011, o grupo realizou um ataque a bomba à sede da ONU em Abuja, matando mais de vinte pessoas (START, 2014).

⁶⁷ O AQIM foi formado em 2007, a partir da união forma do Grupo Salafista de Pregação e Combate com a al Qaeda (FOREST; GIROUX, 2011; NKWI, 2015).

desenvolvimento de capacidades de contraterrorismo e de garantia do cumprimento da lei; Fundos de Suporte Econômico, que direciona recursos para projetos de estabilização e contenção do extremismo; e Controle Internacional de Narcóticos e Cumprimento da Lei, cujos recursos se direcionam ao combate do crime transnacional e fortalecimento das instituições da justiça que garantam o cumprimento da lei. O orçamento da parceria, entre os anos fiscais de 2009 a 2013, foi de cerca de US\$ 288 milhões, financiando majoritariamente projetos a nível regional. Os países que mais receberam recursos da TSCTP para desenvolvimento de atividades a nível nacional foram Mali, Mauritânia e Níger (GAO, 2014a).

Gráfico 4 – Fundos alocados para a TSCTP (2009-2013)

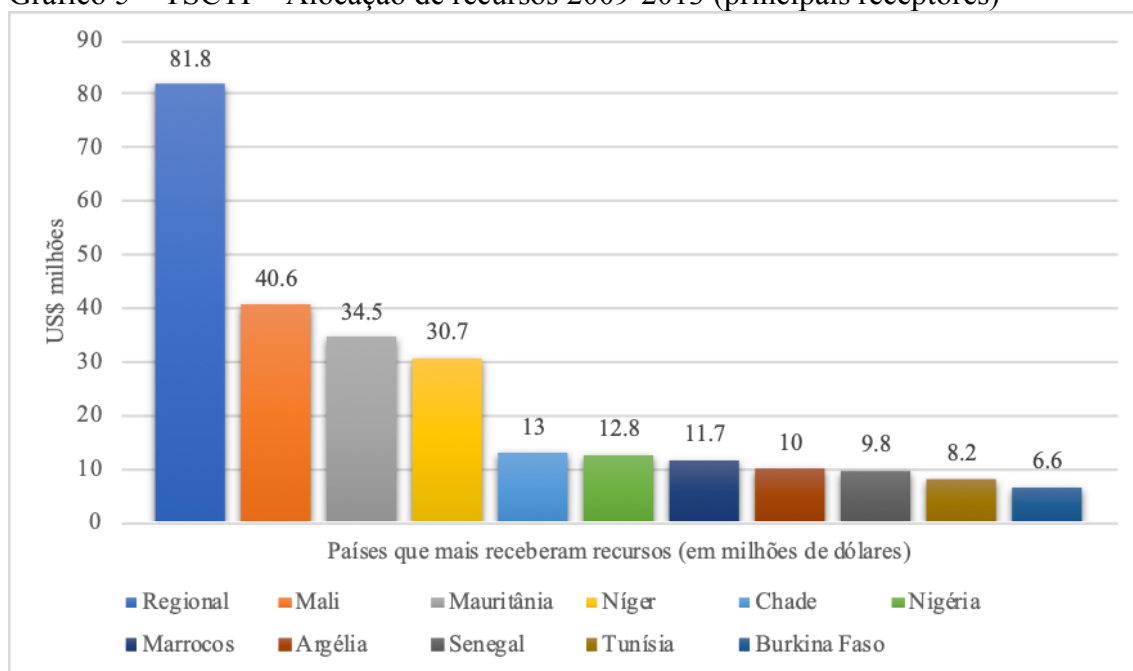


Fonte: elaborado pelo autor com dados de GAO (2014a)

O quadro de instabilidade da região, no entanto, contribui para a dificuldade de consecução dos objetivos propostos. Isso porque, por exemplo, no Níger e na Mauritânia, a ocorrência de golpes de Estado levou à interrupção de programas estabelecidos pelo Governo dos EUA. Além disso, a coordenação vista entre o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa e a USAID no que concerne às definições e objetivos da TSCTP não se reproduz com o Departamento de Justiça, o que prejudica os objetivos de contribuir com a melhoria dos sistemas de justiça. Problemas administrativos em relação ao acesso a dados sobre os fundos

disponíveis para o financiamento das atividades também prejudicam o funcionamento da parceria (LOVELACE, 2015).

Gráfico 5 – TSCTP - Alocação de recursos 2009-2013 (principais receptores)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de GAO (2014a)

Adicionalmente, ainda em 2010, realizou-se na região uma nova edição da operação Flintlock. Esta envolveu cerca de 600 integrantes das Forças Especiais dos EUA, 150 europeus da Bélgica, França, Grã-Bretanha, Holanda e Espanha e 400 africanos de Argélia, Burkina Faso, Chade, Mali, Mauritânia, Marrocos, Nigéria, Senegal e Tunísia. O exercício contou com atividades em diferentes países da região e incluiu o estabelecimento de uma Força-Tarefa de Operações Especiais Conjuntas destacadas para coordenar, em tempo real, as nações participantes do exercício, bem como a criação de um centro para compartilhamento de informações e planejamento de operações sincronizadas (PHAM, 2011).

Vale lembrar que a região abarcada pela TSCTP sentiu fortemente os efeitos da instabilidade gerada pela chamada Primavera Árabe, iniciada no final do ano de 2010. Uma onda de protesto contra os governos estabelecidos, que teve início na Tunísia e se espalhou pelo Norte da África, atingindo Egito, Argélia, Marrocos e Líbia, representou a ascensão de grupos islamistas na cena política, pois esses movimentos possuíam um histórico de crítica e resistência aos governos no poder, além de possuírem um discurso com forte apelo entre as camadas menos

favorecidas e religiosas das sociedades (ARAÚJO, 2013). No caso da Líbia, essas forças tiveram um papel importante na luta armada que culminou no desastre da intervenção liderada pela OTAN que, após ter derrubado o governo de Muammar Kadafi,⁶⁸ criou um vácuo de poder no país (CAMPBELL, 2017). Isso possibilitou o avanço do Estado Islâmico⁶⁹ pelo território líbio – sendo a cidade de Derna a primeira fora do Iraque e da Síria a ser declarada parte do califado de Abu Bakr al-Baghdadi – e seu assentamento em Sirte, levando o Presidente estadunidense, Barack Obama, a admitir que o pior erro de seu governo fora não planejar o que seria feito após a intervenção (ASHOUR, 2015; BLANCHARD, 2016; RHODAN, 2016).

Ainda em 2011, assessores militares dos EUA foram enviados para a África Central para auxiliar a Força Tarefa Regional da União Africana que buscava combater o LRA e capturar seu líder, Joseph Kony (CAJAK; ATKINSON, 2016; PHAM, 2014). Em 2012, na sequência de um ataque a uma missão diplomática estadunidense na Líbia, o AFRICOM aumentou seu contingente na Europa e no Djibuti, com objetivo de responder a crises futuras. Essas operações de resposta passaram a ser ensaiadas pela Força de Resposta Leste Africana (*East Africa Response Force*) e pela Força Tarefa Marinha e Aero-terrestre de Propósito Especial – Resposta a Crises – África (*Special Purpose Marine Air-Ground Task Force – Crisis Response – Africa*), duas das forças-tarefa permanentes do AFRICOM (AFRICOM, 2018).

Em junho de 2012, a administração Obama divulgou uma nova Estratégia para a África Subsaariana. Afirmando que o continente era, naquele momento, mais importante do que nunca para a segurança e prosperidade da comunidade internacional – e para os EUA em particular – adotava uma abordagem análoga à da Estratégia Nacional de Segurança de 2010, apresentando um foco muito maior em questões ligadas ao desenvolvimento do que a questões de segurança tradicional. Assim, estruturava-se em torno de quatro pilares principais: o fortalecimento de instituições democráticas; o estímulo ao crescimento econômico, o comércio e o investimento; a promoção da paz e a segurança; e a criação de oportunidades e desenvolvimento (PHAM, 2014). Em seu texto, a Estratégia afirma que

⁶⁸ O governo de Kadafi sempre foi considerado autoritário pelas potências ocidentais; no entanto, no início dos anos 2000, inaugurou-se um processo de normalização das relações como uma tentativa da Líbia de sair do isolamento em que se encontrava e de livrar-se das sanções impostas ao longo dos anos 1980 e 1990. Após o ataque de 11 de setembro de 2001, Kadafi formalmente estendeu seu apoio à Guerra ao Terror de Bush, colaborando de forma ativa, além de entregar os agentes executores do atentado de Lockerbie. Os EUA passaram a ver a aproximação como necessária especialmente após a invasão do Iraque. No entanto, a eclosão da Primavera Árabe foi vista como uma oportunidade para Washington de assegurar sua influência na região através da derrubada de um governo considerado instável (OLIVEIRA, 2015).

⁶⁹ O Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS) é uma organização considerada terrorista que tem suas origens no grupo Al-Qaeda no Iraque, formado após a invasão dos EUA ao país em 2003. Com a eclosão das revoltas da Primavera Árabe na Síria o grupo se aliou a Frente al-Nusra, formando o ISIS, grupo que tem como objetivo o estabelecimento de um Califado no mundo islâmico (COCKBURN, 2014).

Dada a crescente importância estratégica da África Subsaariana para os Estados Unidos, nos próximos cinco anos vamos elevar nosso foco e dedicar mais esforços para fortalecer as instituições democráticas e estimular o crescimento econômico, o comércio e o investimento, enquanto continuamos a buscar outros objetivos no continente. Instituições democráticas mais fortes levam os países a alcançar maior prosperidade e estabilidade; são mais bem sucedidos na contenção de conflitos e no combate a ameaças transnacionais; e servem como parceiros mais fortes dos Estados Unidos. Além disso, a promoção de um crescimento econômico sustentável e inclusivo é um ingrediente-chave para a segurança, a estabilidade política e o desenvolvimento, e a base para os esforços para aliviar a pobreza, criando recursos para apoiar os serviços de saúde, educação e outros bens públicos (WHITE HOUSE, 2012, p.2, tradução nossa).

Em 2013, com o reconhecimento, por parte dos EUA, do governo Federal da Somália, houve uma retomada do engajamento com as forças de segurança do país. Operações militares que visavam conter a ameaça da Al-Qaeda e do al-Shabaab, bem como o auxílio a países que enviariam tropas para a Missão da União Africana na Somália (AMISOM), continuaram a ser executadas pelo AFRICOM. Militares estadunidenses também foram destacados para dar apoio a missões de estabilização no Mali (SOLOMON, 2015). Em 2014, a epidemia de Ebola que teve lugar na África Ocidental levou ao envolvimento do AFRICOM em uma operação da USAID para responder à crise. O comando estabeleceu o Comando de Forças Conjuntas – Assistência Unificada para dar apoio logístico e de engenharia, bem como treinamento a trabalhadores da área de saúde (AFRICOM, 2018).

No mesmo ano, o presidente Barack Obama anunciou a criação de novos programas de combate ao terrorismo: o Fundo de Parcerias Contraterrorismo (CTPF),⁷⁰ a Parceria Africana de Resposta Rápida à Manutenção de Paz (APRRP)⁷¹ e a Iniciativa de Governança em Segurança (SGI)⁷² (WILLIAMS, 2015; COOK *et al*, 2017; GOLDENBERG *et al*, 2016). A lógica que embasava essas novas parcerias foi expressa na nova Estratégia de Segurança Nacional, lançada em 2015, que afirma que

Durante décadas, o engajamento americano com a África foi definido pela assistência para ajudar os africanos a reduzir a insegurança, a fome e as doenças. Ao contrário,

⁷⁰ O CTPF foi projetado para disponibilizar financiamentos interinstitucionais para viabilizar a realização de programas emergenciais de assistência às forças de segurança de parceiros – estatais ou não – no combate ao terrorismo. Os recursos são voltados à condução, apoio ou facilitação de missões de combate ao terrorismo e de resposta a crises nas áreas de responsabilidade do USCENTCOM e do AFRICOM, contando com um orçamento de mais de US\$ 1 bilhão anuais (GOLDENBERG *et al*, 2016).

⁷¹ Com um orçamento anual de US\$110 milhões por ano, por três anos, objetivo do APRRP era auxiliar os militares de seis parceiros africanos do ACOTA – Senegal, Gana, Etiópia, Ruanda, Tanzânia e Uganda – a manter forças e equipamentos prontos para serem empregados, além de prepará-los para atuar como contingentes em missões da ONU e da UA (WILLIAMS, 2015).

⁷² O SGI foi criado com foco em incrementar o auxílio ao setor de segurança – tanto policial quanto militar – de Gana, Quênia, Mali, Níger, Nigéria e Tunísia, contando com um orçamento anual de mais de US\$ 80 milhões (WILLIAMS, 2015; COOK *et al*, 2017).

as parcerias que estamos criando atualmente, e que serão ampliadas nos próximos anos, destinam-se a avançar com base nas aspirações dos africanos. Através da nossa Iniciativa Power Africa, nós objetivamos dobrar o acesso à energia elétrica na África Subsaariana. Nós aumentaremos as relações comerciais e os negócios, gerando crescimento induzido pelas exportações através de iniciativas como a Trade Africa e a AGOA. Nós continuaremos a apoiar empresas dos EUA a aprofundarem os investimentos no que pode ser o próximo principal centro de crescimento global do mundo, inclusive através da campanha Fazendo Negócios na África. Além disso, nós estamos investindo nos líderes do amanhã — os jovens empreendedores, inovadores, líderes civis e servidores públicos que moldarão o futuro do continente. Estamos fortalecendo instituições civis e militares através da Iniciativa de Governança em Segurança e trabalhando para avançar nos direitos humanos e eliminar a corrupção. Estamos aprofundando nossas parcerias em segurança com países e instituições africanas, o que é exemplificado pelas nossas parcerias com a ONU e a UA no Mali e na Somália. Tais esforços ajudarão a resolver conflitos, fortalecer as capacidades africanas de manutenção da paz e conter ameaças de segurança transnacionais, enquanto respeitarão os direitos humanos e o império da lei (WHITE HOUSE, 2015, p. 27, tradução nossa).

Isso assegurou ao AFRICOM os recursos necessários para auxiliar as nações parceiras no combate ao terrorismo e a melhorar suas capacidades de deslocamento de forças para dar apoio a missões da ONU e da União Africana. Os EUA continuaram a fornecer equipamentos e serviços, bem como treinamento militar ao Benin, Camarões, Chade, Níger e Nigéria com objetivo de combater o Boko Haram através da Força Tarefa Conjunta Multinacional da Comissão da Bacia do Lago Chade (AFRICOM, 2018).

Em 2016, teve início uma série de bombardeios aéreos dos EUA na Líbia. Em agosto, iniciou-se a Operação *Odyssey Lightning*, por meio da qual o AFRICOM, em cooperação com o Governo do Acordo Nacional,⁷³ realizou cerca de 500 ataques aéreos de precisão para repelir as forças do Estado Islâmico (*Daesh*) da cidade de Sirte, o que foi conseguido com sucesso (FRIEND; WISE, 2018; OHLERS, 2017). No ano seguinte, mais de 2 mil militares de 24 países participaram da décima edição do Exercício Flintlock. Este tinha por objetivo o fortalecimento das instituições de segurança, a promoção do compartilhamento multilateral de informações e o desenvolvimento de interoperabilidade entre as nações parceiras. O planejamento e a condução do exercício ficaram a cargo, conjuntamente, das Forças de Operações Especiais africanas e do Comando de Operações Especiais para a África (AFRICOM, 2018).

Pode-se dizer, a partir da análise dos processos aqui descritos, que a maior presença dos EUA na África, que teve lugar desde o início dos anos 2000, ocorreu pela interação entre três fatores principais: a preocupação com a influência de países emergentes e especialmente da China no continente; a preocupação com a questão da segurança energética e a percepção do

⁷³ Após a assinatura do Acordo Político Líbio, em dezembro de 2015, endossado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, estabeleceu-se no país o Governo do Acordo Nacional, governo de caráter provisório, reconhecido desde então como único legítimo (BLANCHARD, 2016).

continente enquanto importante reserva de petróleo; e a preocupação com o terrorismo internacional enquanto principal ameaça à segurança dos EUA (PHAM, 2014). Percebe-se que foi através da macrossecuritização do terrorismo que os EUA buscaram conferir mais legitimidade para suas iniciativas de militarização de sua presença na África. Assim, diversos autores identificam a semelhança existente entre o tratamento dispensado ao islã político – visto enquanto uma ameaça, sem que haja uma diferenciação entre as suas vertentes mais radicais e as mais moderadas – e o que era dispensado ao comunismo, durante a Guerra Fria (IBRAHIM, 2010; PRENDERGAST; THOMAS-JENSEN, 2007). Como apontam Prendergast e Thomas-Jensen (2007, p. 60, tradução nossa) a respeito de sua análise do envolvimento dos EUA no Chifre da África,

[o combate à] disseminação do terrorismo e das ideologias extremistas se tornou um objetivo estratégico tão dominante para Washington que ofuscou os esforços dos EUA para resolver conflitos e promover a boa governança; em tudo, menos na retórica, o combate ao terrorismo agora consome a política dos EUA no Grande Chifre tão completamente quanto o anticomunismo fez há uma geração.

Além disso, os interesses ligados à manutenção de influência em áreas que abrigam importantes recursos energéticos parecem permear diversas iniciativas que têm como objetivo oficial o combate ao terrorismo. Como aponta Keenan (2013), a TSCTI, por exemplo, se constituiu enquanto um complexo arranjo de segurança, arquitetado pelos EUA, cujo principal resultado prático foi conectar os dois lados ricos em petróleo da região do Saara. Nesse mesmo sentido, o próprio estabelecimento do AFRICOM foi recebido com ceticismo por parte de diversos países africanos, que identificavam o comando como uma possível ameaça a seus interesses nacionais (FAH, 2010). Nesse sentido, ainda que o terrorismo se apresente como um problema a ser enfrentado – o que é reconhecido por governos nacionais, bem como pelas organizações sub-regionais e regionais, como a UA –, ele não é o objeto principal das preocupações securitárias no continente. O baixo desenvolvimento socioeconômico, o desemprego, pandemias como o HIV, e o acesso a recursos básicos como água são ainda os principais desafios securitários identificados pelos atores africanos (BAH; ANING, 2008).

Assim, o AFRICOM foi alvo de críticas que apontavam que a sua atuação na África muitas vezes se utilizava da ocorrência de incidentes das mais variadas naturezas, atribuindo a responsabilidade a algum grupo considerado terrorista, de modo a justificar um aumento da presença militar em determinadas regiões (FAH, 2010). Esse foi o caso do incidente na Mauritânia que teve lugar antes do estabelecimento da TSCTI. Assim, como afirma Schmidt (2013, p. 218-219, tradução nossa)

As críticas ao AFRICOM tem sido muitas. Assim como durante a Guerra Fria, países alvo foram escolhidos com base em interesses políticos e econômicos, sem preocupação com a boa governança ou o respeito pela democracia e os direitos humanos. As prioridades do AFRICOM eram assegurar o acesso estadunidense a recursos energéticos e lutar contra o terrorismo internacional. Como resultado, o AFRICOM focou em países que eram ricos em petróleo, gás natural ou urânio, que estavam próximos a rotas estratégicas de comunicação ou perto de lugares de atividade islâmica. Seus detratores avisaram que se as prioridades militares dominassem a agenda, as iniciativas humanitárias seriam suspeitas e o objetivo de longo prazo de ganhar corações e mentes seria posto em risco por considerações militares de curto prazo. Eles alegavam que o AFRICOM tinha militarizado funções de polícia e de desenvolvimento que seriam melhores se deixadas com autoridades civis.

Ademais, como demonstra Turse (2015), as operações civis-militares, que fazem parte da estratégia de “ganhar corações e mentes”, têm se tornado fracassadas devido a diversas falhas de execução e planejamento. Patrick (2006) ainda identifica que os formuladores de política – que têm baseado suas ideias na presumida conexão entre fragilidades de governança dos Estados e ameaças transnacionais como o terrorismo – raramente levam em conta as particularidades das realidades locais e como elas estão associadas a ameaças específicas. Para Schmidt (2013, p. 219, tradução nossa),

Quando o Pentágono assumiu iniciativas humanitárias e de desenvolvimento anteriormente sob o domínio da USAID, soldados participaram de atividades para as quais não haviam sido treinados – e especialistas treinados foram postos de lado. Críticos afirmaram que o pessoal do AFRICOM frequentemente confundia a agitação local com o terrorismo internacional e reforçava a capacidade militar de países cujas forças armadas eram usadas para atacar civis.

Na mesma linha segue a argumentação de Malan (2007), que afirma que o DOD parece colocar uma “máscara civil” na presença militar dos EUA na África, ainda que essa seja uma estratégia pouco convincente. O claro interesse do AFRICOM em assegurar o acesso aos recursos naturais da África, especialmente o petróleo, em estabelecer bases de onde combater organizações consideradas terroristas e também de conter a influência da China, tornaria suspeita a promoção dos EUA de seu comando militar em termos de desenvolvimento e assistência humanitária (JAMIESON, 2009; MALAN, 2007). Assim, o discurso da cooperação interagência teria problemas, na medida em que haveria uma militarização de assuntos que seriam melhor tratados por agências civis.

Por outro lado, os militares dos EUA são vistos como beligerantes ativos ou indiretos em alguns contextos da África – por exemplo, no Chifre da África. Nesses casos, a militarização do desenvolvimento e a assistência humanitária podem causar danos graves ao minar o respeito à imparcialidade e ao não-partidarismo da missão humanitária. Além disso, embora tenha havido alguma discussão, e até mesmo algum

acordo, sobre diretrizes operacionais para interação entre agências civis e militares dos EUA em contextos como Iraque e Afeganistão, houve pouco progresso em abordar as questões políticas subjacentes sobre divisão apropriada de papéis entre as forças armadas dos EUA e as agências humanitárias e de desenvolvimento (MALAN, 2007, p.4, tradução nossa).

Nesse sentido, também é possível observar que o componente de ajuda externa ao desenvolvimento, como parte da política externa estadunidense para a África, passou a seguir a mesma lógica da Guerra Fria, ou seja, a promoção do desenvolvimento passa a ser vista como uma questão estratégica, que contém uma dimensão de segurança e é sustentada pelos estrategistas do Pentágono. Assim como na Guerra Fria o engajamento em questões socioeconômicas era visto como um meio de conter o comunismo, no pós-11 de setembro essa lógica é retomada com o objetivo de combater o terrorismo. Entretanto, como já mencionado, a militarização que marca esse envolvimento acabou minando a efetividade dos programas propostos (MILES, 2012).

Cabe ressaltar, ainda, que como destacam os trabalhos de Turse (2015) e Moore e Walker (2016), ainda que seja difícil de identificar a totalidade do número e da localização das atividades militares dos EUA na África – especialmente devido a um número significativo de operações encobertas e da contratação de forças de segurança privadas – é possível identificar a militarização da presença estadunidense no continente. Nesse sentido, verifica-se que enquanto em 2006 cerca de 1% do pessoal das Forças de Operações Especiais era destacado para operar na África, em 2014, esse percentual já havia chegado aos 10%. Essa militarização das atividades de contraterrorismo, no entanto, não contribuiu para a estabilização dos países e, tampouco, para o objetivo dos EUA de ganhar corações e mentes (CAMPBELL, 2013; FAH, 2010). Na África Ocidental, por exemplo, os quatro países que mais receberam recursos da TSCTP e que estabeleceram as parcerias mais próximas com o AFRICOM experimentaram golpes ou sofreram tentativas de golpes contra os governos estabelecidos, como o caso da Mauritânia (2005 e 2008), do Níger (2010), do Mali (2012) e de Burkina Faso (2014 e 2015). No caso do Mali, o golpe foi liderado pelo capitão Amadou Haya Sanogo, que havia participado de atividades de treinamento desenvolvidas pelos EUA. O Chade, importante parceiro dos programas estadunidenses, também sofreu diversas tentativas de golpe contra o governo de Idriss Deby (MOORE; WALKER, 2016; TURSE, 2015).

Ademais, o engajamento dos EUA no enfrentamento dos grupos considerados terroristas tem sido feito com um custo bastante elevado para as populações civis das áreas onde ocorrem essas operações. O caso da Somália é simbólico; o envolvimento estadunidense com a ARPCT tinha como objetivo a eliminação dos perpetradores dos bombardeios de 1998, o que

ocorreu em 2008 e 2009. No entanto, os métodos utilizados para esse fim como, por exemplo, um bombardeio aéreo a uma vila de pescadores na costa sul da Somália, causaram baixas significativas de civis (no caso mencionado, o custo foi de cerca de 70 vidas). Assim, John Prendergast, ex-assessor de segurança dos EUA, chegou a afirmar que a atuação estadunidense, por meio do apoio às técnicas dos membros da ARPCT, ainda que tivesse gerado resultados de curto prazo, no longo prazo, acabaria criando terreno para o crescimento de novas ameaças terroristas, devido ao impacto dessas operações nas populações civis⁷⁴ (IBRAHIM, 2010).

Outra importante crítica acerca da política externa dos EUA para a África diz respeito à divergência entre as necessidades africanas de segurança e os interesses estadunidenses na região. Nesse sentido, iniciativas como a AGOA e o AFRICOM estariam muito mais voltadas a atender os interesses dos capitalistas dos EUA do que as demandas e necessidades dos Estados africanos. Assim, a transformação da PSI em TSCTI (e, posteriormente, TSCTP) estaria associada também à demanda por maior controle dos mercados financeiros africanos, assim como dos recursos naturais. As iniciativas de combate ao terrorismo, nesse sentido, serviriam mais à manutenção da instabilidade no continente, dando continuidade a um quadro de dependência dos Estados africanos em relação aos EUA. Ainda, o AFRICOM, segundo essa interpretação, teria como principais funções a coleta de informações sobre o setor militar dos países africanos e o controle dos sistemas de informação utilizados pelas forças de segurança do continente, o que estaria relacionado à importância da guerra de informações na atualidade; a intervenção intelectual, através da Plataforma de Pesquisa em Ciências Sociais do AFRICOM – sendo a definição do conceito de Estados falidos parte de uma guerra psicológica – e a privatização da militarização por meio da contratação de empresas privadas de segurança. Destarte, a colocação da África como meio de garantia da manutenção da hegemonia estadunidense não se mostraria condizente com as aspirações de segurança e desenvolvimento africanas (CAMPBELL, 2013).

Mais recentemente, o lançamento das Estratégias Nacionais de Segurança e de Defesa, em 2017 e 2018, respectivamente, apresentam um descompasso em relação a suas prioridades na África, deixando clara a centralidade de seu componente securitário e dando mais peso às críticas que são recebidas. Segundo Friend e Fanger (2018), a Estratégia de Segurança Nacional tinha foco na questão econômica, enfatizando a competição com a China e a obtenção de lucro através do comércio de bens e serviços, por meio da colocação dos EUA na África como uma

⁷⁴ Ainda, cabe ressaltar que diversos dos senhores da guerra que compunham a ARPCT eram membros dos grupos que haviam participado do incidente com os helicópteros *Black Hawk*, na década de 1990 – o que, aparentemente, deixara de ser um problema para os EUA (IBRAHIM, 2010).

alternativa à China, que teria sua presença marcada pela inserção em atividades extrativistas. Assim, o terrorismo e as insurgências são vistos como produto da performance econômica, sendo a inserção econômica dos EUA na África a essência do combate a essas ameaças. A partir dessa mudança, também esperava-se que a Estratégia de Defesa Nacional passasse a enfatizar a competição entre as grandes potências; entretanto, o foco permaneceu nas formas por meio dos quais os EUA deveriam responder à ameaça do terrorismo. Friend e Fanger (2018) sugerem, então, que esse desconcerto poderia refletir a baixa prioridade da África para a atual administração e um possível retorno da colocação da África como cenário de competição entre grandes potências. Isso ficaria evidenciado pelo recente estabelecimento de uma base militar da China no Djibuti, bem como pela atuação russa na Líbia.

5 A ÁFRICA E O TERRORISMO

Os eventos de 11 de setembro de 2001, como já visto, são um marco central para as discussões a respeito do fenômeno do terrorismo internacional. Isso é verdade também para o continente africano, que depois de duas décadas de isolamento e marginalização no sistema internacional, teve sua relevância novamente aumentada – voltando a ser integrado à economia e ao plano estratégico globais –, ocupando um espaço central em tal questão. A preocupação africana com o terrorismo, contudo, é anterior aos eventos do século XXI. Nesse sentido, esse capítulo tem por objetivo justamente discutir a evolução do tratamento dispensado pelos atores africanos – especialmente a União Africana e sua predecessora, a Organização da Unidade Africana – à questão do terrorismo.

Para tanto, divide-se em três subseções. Em um primeiro momento, é feita uma breve retomada histórica do contexto político e econômico em que o continente africano se encontrava no início dos anos 2000, remontando, para tanto, à década de 1970, e discutindo a evolução do continente até o início do século XXI, com a transformação da OUA em UA. Essa discussão se mostra relevante pois permite a compreensão das bases – políticas, sociais e econômicas – em que o combate ao terrorismo no continente se estruturou. Em um segundo momento, é apresentada, também a partir de uma perspectiva histórica, a construção e a evolução do arcabouço continental de combate ao terrorismo. O objetivo, com isso, é permitir a compreensão da forma como o terrorismo tem sido tratado, no âmbito continental, pelos próprios atores africanos. Por fim, são discutidas as iniciativas e os mecanismos adotados por cada uma das Comunidades Econômicas Regionais (RECs) africanas, especialmente porque a partir da década de 1990 elas passaram a ter cada vez mais responsabilidade sobre questões ligadas à segurança e a estabilidade das respectivas regiões.

5.1 TRANSFORMAÇÃO AFRICANA: DAS DÉCADAS PERDIDAS AO RENASCIMENTO

O início da década de 1970 foi marcado por um contexto mundial de crise econômica, que teve significativo impacto sobre os países da periferia – e, portanto, sobre os países africanos. Diversos fatores foram fundamentais para desencadear essa crise: o fim do padrão-ouro, em 1971; a reestruturação da produção e a nova divisão internacional do trabalho; a globalização financeira; a Revolução Científico-Tecnológica; e a elevação dos preços de algumas *commodities* – especialmente o petróleo –, desde 1971. A crise que começara no início

dos anos 1970, aprofundou-se ao longo da década. Graças à diminuição da demanda do mundo industrial, produzida pela recessão por ele enfrentada, os preços das *commodities* agrícolas e minerais sobre as quais se baseavam as economias africanas sofreram um declínio crescente, ao passo que os preços dos bens que eram importados dos países centrais (como peças de veículos, máquinas e equipamentos industriais) se tornavam mais caros (KEYLOR, 1997; GORDON, 2013).

O quadro de deterioração dos termos de troca africanos foi agravado, sobretudo a partir de 1973, com a alta internacional dos preços do petróleo, da qual poucos países do continente (produtores, como Nigéria, Angola e Gabão) conseguiram tirar proveito (DeLANCEY, 2013). Os países africanos passaram a ter dificuldades cada vez maiores de arrecadar divisas que eram fundamentais para a manutenção e funcionamento das atividades econômicas. Assim, crescentemente começaram a enfrentar escassez de matérias-primas, peças de reposição para a indústria e mesmo insumos agrícolas, o que debilitou, ainda mais, suas economias (CLAPHAM, 1996).

Diante da crise econômica, os países africanos intensificaram seu recurso a empréstimos externos para poder equilibrar suas economias, gerando um grande aumento nos níveis de endividamento da maioria dos países do continente ao longo da década (CLAPHAM, 1996; KEYLOR, 1997). A forte recessão da economia mundial no final dos anos 1970, associada a um segundo choque do petróleo, em 1979, e à ascensão de regimes conservadores em países do centro (como EUA, Grã-Bretanha e Alemanha Ocidental) no início dos anos 1980, desferiu um duro golpe nos países da África. Em resposta aos altos índices de inflação e de desemprego que se apresentavam, os países centrais passaram a adotar medidas como a redução dos compromissos com a ajuda externa e o estabelecimento de práticas protecionistas contra as importações da periferia. Os países do continente africano, extremamente dependentes dos países centrais para o acesso a investimentos, empréstimos, mercados e conhecimento técnico, sofreram um impacto devastador em suas economias, e se viram, cada vez mais, incapazes de saldar suas dívidas com os credores internacionais (KEYLOR, 1997).

Diante desse contexto, em um esforço conjunto da OUA com a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA), foi elaborada, em 1979, a Declaração de Monróvia, um documento que articulava uma visão africana sobre o futuro do continente, bem como estratégias para retirar a África do contexto de crise – e que tinha como ênfase principal a ideia de um desenvolvimento autossuficiente. No ano seguinte, OUA e UNECA elaboraram o Plano de Ação de Lagos (LPA), um plano econômico continental que estabelecia estratégias para que os objetivos estabelecidos na Declaração de Monróvia fossem atingidos (DeLANCEY, 2013).

O LPA baseava suas estratégias em seis princípios básicos, por meio dos quais priorizava o desenvolvimento da agricultura, da industrialização, das indústrias de mineração, de recursos humanos e de ciência e tecnologia (BUJRA, 2004).

O Plano de Ação de Lagos, contudo, não logrou o sucesso esperado, e a crise que atingia os países do continente se manteve e aprofundou. Os Estados africanos, diante disso, fracassaram em organizar e sustentar uma reação conjunta e articulada, sendo assim levados, individualmente, a recorrer ao FMI e ao Banco Mundial. Estes, passaram a impor aos países africanos a adoção de Programas de Ajustes Estruturais que, baseados no ideário neoliberal, previam, entre outros, redução das tarifas alfandegárias, desvalorização das moedas nacionais, privatização das empresas públicas, cortes no orçamento e nos subsídios estatais e a reforma do setor agrícola (acabando com cooperativas e fazendas estatais) (TAYLOR, 2010).

O resultado dessa política se mostrou um grande fracasso para a África, colaborando para corroer as bases de sustentação dos Estados africanos, intensificando um contexto de decadência, não só econômica, mas também política nos países do continente (CLAPHAM, 1996). Além de um aumento significativo em seu endividamento externo, os países da África sofreram consequências sociais devastadoras. O continente passou a experimentar uma intensificação de epidemias, um aumento da fome endêmica em algumas regiões e o colapso das economias e de estruturas sociais em vários países. Todos esses fatores estavam ligados à perda da capacidade de articulação sociopolítica dos Estados que, associada aos aumentos verificados nos preços dos alimentos e dos serviços, também serviu de estopim para diversos levantes violentos e golpes de Estado, propagando uma situação de instabilidade intensa em grande parte do continente (d'ALMEIDA-TOPOR, 2003). A década de 1980, assim, ficou conhecida como a “década perdida” do continente africano.

O final da Guerra Fria e o início da década de 1990, marcado pelo predomínio da ideologia neoliberal, trouxeram uma série de impactos para o continente africano. Uma das primeiras consequências a ser percebida foi o encerramento das guerras convencionais na África. Além disso, o continente foi varrido, desde o início dos anos 1990, por uma “onda de democracia”, por meio da qual regimes de partido único foram progressivamente substituídos por sistemas multipartidários liberal-democráticos, Estados em guerra civil estabeleceram acordos de paz e mesmo os regimes segregacionistas se democratizaram (OLIVEIRA, 2018). Em grande medida, essa “democratização” massiva era condicionada pelo contexto econômico vivido pelo continente, já que progressivamente as instituições financeiras internacionais e as potências ocidentais passaram a intensificar o condicionamento de seus empréstimos e

programas de ajuda às reformas democratizantes nos países da África, num processo de adequação do continente à Nova Ordem Mundial (TAYLOR, 2010; GORDON, 2013).

Esse processo, contudo, não representou a resolução dos problemas existentes no continente. Com o fim da bipolaridade a África perdeu grande parte de sua importância estratégica – e também o que restava de sua importância econômica –, e com isso a sua capacidade de barganha no cenário internacional (TAYLOR; WILLIAMS, 2004). Além do espaço europeu – e mesmo da própria Rússia pós-soviética – países com governos neoliberais na América do Sul (como Brasil, Argentina e Chile) e os chamados Tigres Asiáticos se apresentavam como alternativas de investimentos mais interessantes para as potências centrais, o que contribuiu para que o continente recebesse cada vez menos investimentos (GORDON, 2013).

O resultado deste desinvestimento foi uma progressiva marginalização da África no sistema internacional, acompanhada de uma forte debilidade econômica, e de uma crescente instabilidade política. Diante disso, diversos países do continente passaram a enfrentar conflitos internos (por recursos, sobrevivência, poder e até mesmo de acertos de contas entre elites) – resultado, em grande medida, de um processo de reconfiguração das relações de poder dentro dos (e entre os) países do continente e de formação dos Estados nacionais africanos (OLIVEIRA, 2015b).

Lentamente, ao longo da década, diversos elementos desse processo foram sendo definidos e, ainda que novas disputas e instabilidades tenham surgido, o continente, como um todo, passou a dar sinais de estabilização. Por um lado, atores importantes no continente conseguiram suplantar algumas dificuldades do passado, seja através da superação de fases de instabilidade interna (como a Nigéria, a partir de 1999), de uma busca ativa de “normalização” das relações com a comunidade internacional (como a Líbia, a partir do início da década) ou da consolidação de um papel de liderança regional (como a África do Sul, a partir do fim do *apartheid*), se firmando como relevantes atores na diplomacia continental.

Por outro, o continente passou a apresentar médias anuais de crescimento do PIB (e do PIB *per capita*) positivas a partir de meados da década, e praticamente não sofreu os impactos da crise asiática do final dos anos 1990⁷⁵ (CALLAGHY, 2009; WORLD BANK, 2018). Tal

⁷⁵ Segundo Callaghy (2009), foi justamente a marginalização do continente no cenário internacional – especialmente em termos econômicos, contando, por exemplo, com baixíssimos investimentos externos diretos e com uma interligação precária com a economia mundial – que fez com que a África não fosse duramente impactada pela crise asiática do final dos anos 1990. O que percebe-se de forma mais clara é um crescimento negativo do PIB e do PIB *per capita* do continente em 1998, algo contornado já no ano seguinte (DeLANCEY, 2013; WORLD BANK, 2018)

desempenho econômico positivo estava diretamente ligado à presença e interação crescentes de parceiros como a China, que à época se tornava importante exportadora de produtos industrializados, tendo aumentada sensivelmente sua demanda por matérias-primas, energia e mercados consumidores. Esses elementos, associados a um relativo enfraquecimento da influência europeia direta na África e à manutenção do desinteresse das potências centrais pelo continente ao longo dos anos 1990, permitiram aos países africanos se reorganizarem em bases mais autônomas, criando novas estruturas e práticas para lidar com os desafios sociopolíticos e de desenvolvimento enfrentados pelo continente (SILVA, 2008).

O início do Século XXI foi marcado por um renovado interesse internacional pela África. Diante disso, os países africanos se mostraram capazes, impulsionados em grande medida pelos crescentes investimentos feitos no continente e pelo incremento do comércio, de adotar um posicionamento mais assertivo na política continental e também mundial, o que foi acompanhado por uma aceleração de seu crescimento econômico. A renovada disputa entre as potências centrais e as emergentes pelo desenvolvimento, aprofundamento e manutenção de laços políticos e econômicos com a África, se mostrou, nesse contexto, positiva para os países do continente, que puderam desfrutar de uma maior margem de manobra – e de barganha – em suas decisões (CARMODY, 2011). Nesse contexto, duas iniciativas se mostraram de fundamental importância no contexto africano. A primeira, no campo econômico, foi o lançamento, em 2001, da Nova Parceria Para o Desenvolvimento.⁷⁶ A segunda, no campo político, foi a transformação da OUA em União Africana, que consolidou-se em 2002.

Diante do contexto de grande instabilidade vivido ao longo da década de 1990, bem como da nova conjuntura internacional – e continental – vivida nos anos 2000, ficava cada vez mais evidente a necessidade de se reformar a estrutura da OUA, de forma a ampliar seu escopo institucional e permitir que ela respondesse de forma mais efetiva aos desafios – novos e antigos – que se apresentavam (CARDOSO; OLIVEIRA, 2018). Tendo como princípios fundamentais as noções de respeito à soberania e não-intervenção nos assuntos internos dos Estados membros, a OUA teve a sua atuação na estabilização do continente e na prevenção, mediação e resolução de conflitos bastante limitada ao longo de sua existência, cenário que, especialmente a partir do

⁷⁶ A NEPAD foi lançada em 2001, sendo resultado do amálgama de dois projetos concorrentes no continente, o Programa de Recuperação Africana (MAP) e o *Omega Plan*. Trata-se de um plano de desenvolvimento para a África – elaborado por países do continente –, com uma abordagem dos problemas africanos diferenciada daquela das instituições financeiras internacionais e com o objetivo de reinserir o continente nos debates pelo seu próprio desenvolvimento. Assim, não apenas os objetivos são estabelecidos de acordo com a realidade do continente – ainda que em conformidade com elementos como os Objetivos do Milênio, das Nações Unidas –, mas as ferramentas de controle e verificação são exclusiva e genuinamente africanas – uma forma de evitar a ingerência externa nas decisões continentais (OLIVEIRA, 2018)

fim da Guerra Fria, era visto com cada vez mais preocupação não só por atores internacionais, mas também no próprio continente africano (WILLIAMS, 2007; GOMES, 2008; MURITHI, 2008; CHAZAN *et al.*, 1999).

Diante disso, teve início, ainda nos anos 1990, um longo processo que culminou, em 2002, na substituição da OUA pela UA.⁷⁷ Dentre as principais diferenças entre as duas organizações, cabe ressaltar que a União Africana é marcada por uma maior preocupação com questões ligadas à manutenção da democracia no continente, além de ter promovido a substituição do princípio da “não intervenção” pelo da “não indiferença”, introduzindo a noção de intervenção legítima nos assuntos internos dos Estados membros em casos em que estes se tornem focos de instabilidade, promovam violações dos direitos humanos, crimes contra a humanidade, genocídios ou mesmo mudanças inconstitucionais de governo. Ainda, a UA adotou uma concepção multidimensional de segurança, englobando conceitos de segurança humana, bem-estar econômico, social e político dos cidadãos dos países africanos (APUULI, 2018; CARDOSO; OLIVEIRA, 2018; MWANASALI, 2008; WILLIAMS, 2011).

A mais importante característica da UA, todavia, possivelmente seja a centralidade que ela atribui ao próprio continente em todas as suas instâncias. Fortemente influenciada pela noção e pelos valores do Renascimento Africano, a UA tem como princípio fundamental a elaboração de estratégias, planos e programas que partam da realidade africana, sendo pensados por africanos e com objetivos genuinamente africanos. A ideia de um Renascimento Africano vai surgir nos discursos de Thabo Mbeki,⁷⁸ antes mesmo de ele assumir a presidência da África do Sul, sendo caracterizado por duas dimensões distintas (HLOPHE; LANDSBERG, 1999). Por um lado, uma noção de avanço do continente em direção a um futuro próspero, associado

⁷⁷ No processo que culminou na criação da UA três projetos distintos, divididos em dois grupos, foram propostos. Enquanto a proposta líbia previa a criação de uma organização supranacional, que levaria à formação dos Estados Unidos da África – em um modelo semelhante ao que Kwame Nkrumah defendia à época da criação da OUA, na década de 1960, os outros dois projetos – um encabeçado por Olusegun Obasanjo, da Nigéria, e outro por Thabo Mbeki, da África do Sul – retomavam as ideias discutidas na Conferência sobre a Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África, no início dos anos 1990, que propunha o desenvolvimento um mecanismo para manutenção da paz, para a prevenção de conflitos e de autossuficiência militar na África, pautado na mediação de conflitos e na redução dos gastos militares no continente (OLIVEIRA; BARBOSA; CARDOSO, 2014).

⁷⁸ Entre esses, destacam-se o discurso intitulado *I am a African*, de 1996, que destacava a necessidade dos africanos valorizarem o passado do continente; e aquele intitulado *The African Renaissance, South Africa and the World*, de 1998, quando Thabo Mbeki efetivamente apresenta a noção de African Renaissance. Nele, Mbeki também reforça a ideia de resgatar o passado africano, tentando demonstrar, simultaneamente, que o continente vinha tentando se adaptar ao contexto internacional pós-Guerra Fria. Nesse sentido, há uma associação direta entre o Renascimento Africano e a aceitação, por parte dos países africanos, das dinâmicas pertinentes ao mundo globalizado, de seus condicionantes e da necessidade de estabelecer parcerias com os países desenvolvidos. A ideia de resgatar um passado africano, assim, teria o objetivo de reconstruir a dignidade dos países do continente, eliminando o estigma existente de um espaço permanentemente dependente da caridade de atores extra-regionais, incapaz de combater suas mazelas e predisposto à existência de regimes autoritários (OTÁVIO, 2018).

ao resgate de um passado e de uma herança africana anterior à invasão e colonização europeia. Por outro, o reconhecimento da existência de uma relação próxima entre democracia e desenvolvimento econômico, especialmente a partir da noção de que a estabilidade existente em um contexto democrático contribuiria para o estabelecimento de um ambiente favorável ao crescimento econômico dos países africanos (OTÁVIO, 2018).

A partir desses elementos, a ideia de Renascimento Africano se estrutura em torno de uma noção de parceria (ou mesmo responsabilidade mútua) entre a África e os países ocidentais na busca do continente pelo desenvolvimento (LANDSBERG, 2005). Nesse contexto, a UA tem buscado desde seu estabelecimento permitir que o continente africano e seus países sejam vistos, internacionalmente, como iguais aos demais atores internacionais, sem, contudo, ter que se submeter às determinações de atores extra-continentais – mas ainda assim contando com seu comprometimento na busca africana por desenvolvimento. Como destaca Landsberg (2005, p.740, tradução nossa),

Um objetivo essencial do Renascimento Africano foi a busca de uma parceria estratégica entre a África e os países industrializados. A África do Sul buscou uma nova relação entre a África e o resto do mundo com base em parcerias; rejeitou as típicas relações paternalistas doador-receptor e, ao invés disso, passou para uma relação baseada na responsabilidade mútua, onde o Ocidente tem grandes responsabilidades no que diz respeito ao aumento e à democratização da ajuda, no acesso aos mercados pela África e pelo Sul [global], na erradicação de dívidas, e em garantir a disponibilidade de recursos para as operações de apoio à paz na África. A África, por sua vez deve assumir a responsabilidade pela promoção da governança democrática, da paz e da segurança, e pelo combate à corrupção.

Essa “africanização” das políticas adotadas no continente, que tem sido a marca da UA desde sua concepção, se expressa não apenas em elementos centrais de sua estrutura, como o Mecanismo Africano de Avaliação Paritária (APRM)⁷⁹, mas também em iniciativas como a NEPAD e o próprio arcabouço de combate ao terrorismo. A transformação da OUA em UA, portanto, mais do que uma mera alteração no nome da organização, ou mesmo seu fortalecimento – a partir da criação de novas estruturas e ferramentas –, representou uma mudança na forma que o continente africano – e seus países – concebem a si mesmos, bem como seu papel no cenário internacional. Trata-se, portanto, de uma ferramenta que tem como

⁷⁹ O APRM foi estabelecido enquanto uma agência especializada da União Africana em 2003. Trata-se de uma ferramenta por meio da qual os Estados membros realizam avaliações mútuas regulares de questões ligadas à governança democrática e ao desenvolvimento socioeconômico, fazendo recomendações e monitorando sua implementação. Mais do que um elemento para garantir que os países do continente trabalhassem em conjunto e compartilhassem experiências e soluções que contribuíssem para promover a estabilidade, o desenvolvimento sustentável e o avanço da democracia e da boa governança no continente, o APRM também tinha por objetivo demonstrar à Comunidade Internacional o compromisso dos países-membros com tais valores (OTÁVIO, 2018; OLIVEIRA, 2018).

principal objetivo permitir que os países africanos se coloquem, efetivamente, como os protagonistas do desenvolvimento continental, superando uma longa história de definição – direta ou indireta –, por atores extra-regionais, dos rumos tomados pelo continente.

5.2 A ESTRUTURA AFRICANA DE COMBATE AO TERRORISMO

Já no início do Século XX, alguns Estados africanos dedicavam atenção para a questão do terrorismo. Com leis antiterroristas aprovadas respectivamente nas décadas de 1930 e 1950, Egito e Etiópia colocaram-se na vanguarda das preocupações com o fenômeno na África. Durante grande parte do século, contudo, o termo terrorismo era associado, em nível continental, às políticas coloniais, enquanto para os administradores das colônias os movimentos de libertação nacionais eram considerados terroristas. A Organização da Unidade Africana, frente a isso, era retratada pelas potências coloniais, em muitos momentos, como uma “organização guarda-chuva” de grupos terroristas (ALLISON, 2015). Nesse sentido, não havia menções, na carta da OUA, à questão do terrorismo – o que se devia também, em parte, à centralidade atribuída, pela organização, aos princípios de soberania, não-interferência em assuntos internos dos Estados e de combate aos regimes coloniais. Nesse contexto, a OUA, durante um longo período, não adotou nenhuma resolução estabelecendo sua posição a respeito do terrorismo e as normas que deveriam reger a conduta dos Estados e suas respostas à ele, como fez desde o final da década de 1960 para diversas outras questões de segurança, como o uso de mercenários (EWI; DU PLESSIS, 2014). Como destacam Ewi e Du Plessis (2014, p.734, tradução nossa),

A Carta [da OUA], contudo absteve-se de abordar o terrorismo e nunca o identificou como uma ameaça para o continente, apesar de ter sido uma questão relevante nas lutas anticoloniais. As potências coloniais caracterizavam os combatentes da liberdade como terroristas e consideravam a OUA como o centro político ou uma organização guarda-chuva de grupos terroristas. A compreensão inicial do termo terrorismo na África estava, portanto, associada ao colonialismo. A partir desse prisma, o terrorismo era visto como uma ferramenta colonial usada para minar a luta legítima contra a opressão colonial na África. Foi essa ambiguidade, imprecisão conceitual, e o uso maniqueísta do termo que moldaram a reação dúbia da África com relação ao terrorismo. O silêncio da Carta sobre a questão foi literalmente interpretado como uma inação da OUA em assuntos relacionados ao terrorismo.

Com o início das discussões no âmbito da ONU, no início da década de 1970, os países do continente seguiram tendo papel de destaque nas discussões internacionais sobre o terrorismo, ainda que isso não tenha representado mudanças significativas para a realidade

africana⁸⁰ (EWI; ANING, 2006). Diante da crescente preocupação da comunidade internacional com o fenômeno, que passava a ser visto como uma ameaça securitária cada vez mais presente na agenda internacional – e na da ONU –, especialmente após o atentado dos Jogos Olímpicos de Munique, em 1972, a manutenção da postura da OUA com relação ao terrorismo contribuiu para que a organização, em nível internacional, fosse crescentemente marginalizada, sendo considerada, muitas vezes, como uma organização regional ultrapassada (EWI; DU PLESSIS, 2014).

Até o início dos anos 1990, assim, apenas em três ocasiões eventos considerados relacionados a terrorismo foram levados por atores africanos à OUA: a crise de reféns em Uganda, em 1976; a questão de Lockerbie, envolvendo a Líbia, na década de 1980; e casos de radicalismo islâmico, na Argélia, no início dos anos 1990. Com a inexistência de um posicionamento, ou mesmo de uma política oficial, a respeito da questão, a resposta da OUA se deu no sentido de fortalecer a solidariedade entre os Estados africanos, bem como a independência dos envolvidos, adotando, para isso, resoluções específicas (EWI; DU PLESSIS, 2014).

No caso da crise de reféns em Uganda, descrita no terceiro capítulo, a OUA, depois da realização da missão de resgate israelense, emitiu uma resolução condenando Israel por ter agredido a soberania e a integridade territorial de Uganda, considerando que esta seria resultado de uma política de cooperação entre o país e a África do Sul em uma tentativa de minar os esforços africanos de pôr fim aos regimes racistas na África Austral. Ainda, a resolução expressava o total apoio da OUA aos esforços do governo de Uganda na resolução da crise, conclamava os Estados africanos a intensificarem os esforços para isolar Israel, em uma tentativa de forçar uma mudança de postura do país, além de conclamar a comunidade internacional, especialmente por meio do Conselho de Segurança da ONU, a aplicar as medidas cabíveis para punir Israel (OAU, 1976).

O caso de Lockerbie é outro exemplo importante deste contexto. Em dezembro de 1988, uma aeronave da companhia Pan American foi alvo de um atentado a bomba, resultando na morte de 259 pessoas que estavam a bordo, além de 11 pessoas que estavam em terra, onde o avião caiu, em Lockerbie, na Escócia. Nas investigações sobre o atentado, conduzidas por

⁸⁰ Nesse contexto, em 1973 o termo terrorismo foi utilizado pela primeira vez pela OUA, em sua Resolução sobre a Ocupação Continuada por Israel de Parte do Território da República Árabe do Egito. Nesta, a Assembleia da OUA condenava a postura de Israel, seus atos – considerados terroristas – e a obstrução de todos os esforços direcionados à uma justa e igualitária resolução da questão. Ainda, diversas resoluções adotadas entre 1973 e 1992 condenavam o regime do apartheid na África do Sul, classificando-o de terrorista (EWI; DU PLESSIS, 2014).

autoridades das potências ocidentais, dois oficiais de inteligência líbios ligados ao governo de Muammar Kadafi foram considerados responsáveis, com o Estado líbio sendo considerado seu apoiador. Kadafi negou o envolvimento de seu governo, recusando-se a extraditar os dois suspeitos, conforme solicitado pelos governos britânico e dos EUA. A questão, assim, foi levada ao Conselho de Segurança da ONU, que adotou três resoluções sob o Capítulo 7 da Carta da Organização, condenando os ataques e criticando a postura não cooperativa da Líbia, e exigindo que o governo líbio desse uma resposta efetiva aos governos dos EUA e da Grã Bretanha (Resolução 731, de 1992), e impondo sanções ao país caso ele não cumprisse com o estabelecido (Resoluções 748, de 1992, e 883, de 1993) (EWI; DU PLESSIS, 2014).

A Líbia, por sua vez, levou à questão à OUA. Em suas resoluções, a Organização reafirmou sua solidariedade para com o país, expressando preocupação a respeito dos danos materiais e humanos sofridos pela população líbia e de seus vizinhos por conta das sanções impostas pela ONU, além de solicitar ao CSONU que reconsiderasse as resoluções 731 e 748 (OAU, 1994a). Ainda, a OUA estabeleceu um comitê próprio para investigar o atentado e o julgamento dos dois cidadãos líbios, considerando que elementos políticos haviam sido cruciais para as condenações. A análise do comitê considerou a existência de diversas inconsistências,⁸¹ o que contribuiu para reforçar a ideia, em diversos países africanos, de que as resoluções da ONU haviam sido adotadas como ferramentas dos governos dos EUA e da Grã Bretanha para atacar o governo de Kadafi, sem que houvesse justificativas plausíveis que legitimassem as sanções.⁸² A OUA ainda insistiu diversas vezes para que as sanções fossem retiradas, sem, todavia, obter sucesso (EWI; DU PLESSIS, 2014). Assim, em sua trigésima quarta sessão ordinária a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da OUA adotou uma resolução sem precedentes, na qual além de criticar a postura adotada pelos EUA e pela Grã Bretanha, insistia na revogação das Resoluções do CSONU, além de estabelecer abertamente um boicote à implementação delas no continente (OAU, 1998b). De acordo com a Resolução, a Assembleia, assim, decidia

⁸¹ O Comitê, analisando o julgamento com base nos procedimentos legais e criminais da Escócia, bem como em princípios universais de julgamentos livres, concluiu que a condenação havia sido baseada em premissas falhas; que o julgamento violava os princípios gerais das leis e procedimentos criminais de que quaisquer dúvidas razoáveis devem reverter em benefício do acusado; que o julgamento foi marcado por argumentos exagerados e pelo uso de provas inadequadas de elementos fundamentais; que em momentos relevantes o ônus da prova teria sido revertido em prejuízo da defesa; e que a ligação entre o acusado e o crime cometido era, na melhor das hipóteses, tênue (EWI; DU PLESSIS, 2014).

⁸² Nelson Mandela, então presidente da África do Sul, nesse contexto, se mostrou abertamente crítico ao posicionamento da Grã-Bretanha, afirmando em uma cúpula da *Commonwealth* que o país não poderia, ao mesmo tempo em que era parte interessada no processo, querer assumir as posições de promotor e de juiz do caso (BOYD-JUDSON, 2005).

[...] não cumprir mais com as Resoluções 748 (1992) e 883 (1993) do Conselho de Segurança sobre sanções, com efeito a partir de setembro de 1998, se os Estados Unidos da América e o Reino Unido recusarem que os dois suspeitos sejam julgados em um terceiro país neutro, de acordo com o veredito da Corte Internacional de Justiça em julho de 1998, data em que as sanções deverão ser revistas, devido ao fato de que tais resoluções violam o Artigo 27, parágrafo 3, o Artigo 33 e o Artigo 36, parágrafo 3 da Carta das Nações Unidas e [por conta das] consideráveis perdas humanas e econômicas sofridas pela Líbia e vários outros povos africanos como resultado das sanções (OAU, 1998b, p.1, tradução nossa).

Como destacam Ewi e Du Plessis (2014), essa foi a primeira vez em que uma organização regional abertamente boicotou a implementação de uma resolução da ONU, uma demonstração da importância dada, pela OUA, a seus princípios fundadores – e à sua aplicação –, bem como à solidariedade continental. O terrorismo internacional, nesse sentido, ocupava um papel de menor importância, no continente, do que os valores básicos da própria OUA. Foi só no início da década de 1990 que as discussões passaram a, lentamente, resultar em mudanças efetivas no âmbito africano. Além do fim da Guerra Fria, a aparente emergência de casos de terrorismo vinculados a questões religiosas nas regiões Ocidental, Oriental e Setentrional do continente contribuíram para que a OUA passasse a transitar de uma política de inação para uma de não indiferença, assumindo um papel mais ativo nas questões de segurança continental em geral (ALLISON, 2015).

Nesse contexto, o terceiro caso elencado, o da Argélia, é possivelmente a expressão mais clara dessa inflexão. Diante da escalada de violência que marcou as eleições e levou o país à Guerra Civil, em 1992, o governo argelino levou a questão à OUA, buscando seu apoio para a elaboração de uma resposta regional concertada, envolvendo especialmente seus vizinhos imediatos que, o governo suspeitava, abasteciam, patrocinavam e apoiavam alguns grupos extremistas no país. Em resposta, a OUA, pela primeira vez em sua história, reconheceu o terrorismo com resultado de políticas ruins, bem como de relações interestatais precárias – sem que fossem feitas menções a atores extracontinentais (EWI; DU PLESSIS, 2014).

Assim, na 28ª Assembleia Geral Ordinária da OUA, em Dakar, Senegal, em 1992, os Estados membros adotaram a Resolução 213 (XXVIII), voltada para o fortalecimento da cooperação e coordenação entre os Estados africanos. Por meio dessa resolução, os Estados africanos se comprometiam a não disponibilizar seus territórios para que indivíduos ou grupos promovessem ataques a outros membros da OUA; a fortalecer as consultas mútuas, fazendo prevalecer os valores da tolerância, da moderação e da solidariedade nas relações interafricanas; e, a não permitir que movimentos que fizessem uso de religiões, etnias ou quaisquer outras diferenças sociais ou culturais, se engajassem em atividades hostis contra Estados membros, bem como a não disponibilizar qualquer forma de apoio a qualquer grupo que pudesse, por

meios violentos, prejudicar a estabilidade e a integridade territorial de qualquer Estado membro, além de fortalecer a cooperação e coordenação entre os países africanos para combater os fenômenos do extremismo e do terrorismo (OAU, 1992). Como destacam Ewi e Du Plessis (2014, p.742-743, tradução nossa),

Nos anos 1990, a questão do radicalismo religioso ou do extremismo tornou-se insustentável, e representava uma grande ameaça à paz e à segurança. A experiência argelina era sintomática de uma crise continental, tornada ainda mais palpável pelo fato de que a maioria dos países africanos tinha as precondições religiosas, políticas, sociais e econômicas para a disseminação do fundamentalismo religioso. De fato, experiências de países como Nigéria, África do Sul, Quênia, Senegal, Mali, Mauritânia, Marrocos, Tunísia, Egito, Somália e Sudão (que nessa época foi anfitrião de Osama Bin Laden) provaram que a ameaça era real e não limitada ao norte da África ou à Argélia. Em solidariedade com a Argélia, a resolução da OAU procurou promover relações harmoniosas entre os Estados africanos e abordar o crescente fenômeno do terrorismo estatal e as atividades subversivas, particularmente o apoio estatal a grupos que usavam a religião para perpetrar a violência.

Dois anos depois, em 1994, na 30ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da OUA, em Tunis, na Tunísia, os membros da Organização adotaram a Declaração sobre um Código de Conduta para as Relações Interafricanas. Entre outros, a declaração se mostrava crítica ao extremismo e ao terrorismo – especialmente aqueles baseados em sectarismo político, tribalismo, questões étnicas ou religiosas –, considerando-os ataques diretos aos valores morais e humanos dos indivíduos, especialmente às liberdades fundamentais e à tolerância (EWI; ANING, 2006). Além de reforçar o respeito e o comprometimento dos Estados membros para com os objetivos e princípios estabelecidos nas Cartas da OUA e da ONU, a declaração condenava os atos, métodos e práticas terroristas, considerando-os criminosos, comprometendo os Estados membros a intensificar a cooperação de forma a erradicar tais fenômenos do continente, além de introduzir o princípio jurídico *aut dedere aut judicare*, de acordo com o qual os Estados eram obrigados ou a levar a julgamento os indivíduos acusados de terrorismo ou a extraditá-los (ALLISON, 2015). Ainda, os Estados membros se comprometiam a não se envolver com (nem viabilizar) atos ou práticas terroristas, tanto no continente, quanto fora dele (OAU, 1994b). Como destaca a Declaração,

[...] reiteramos nosso compromisso de cumprir a obrigação que nos é imposta, por força do Direito Internacional, de se abster de organizar, instigar, facilitar, financiar, incentivar ou tolerar atividades de natureza ou intenção terrorista, e de participar de tais atividades de qualquer maneira, e de tomar as medidas operacionais necessárias para assegurar que os territórios dos Estados membros não sirvam como campos de treinamento ou centros de doutrinação para elementos e movimentos terroristas, e como santuários para o planejamento e a organização de atividades terroristas direcionadas contra Estados membros ou outros Estados ou seus nacionais (OAU, 1994b, p 172-173, tradução nossa).

A principal importância da Declaração se dá porque ela marca uma importante mudança no tratamento dispensado, pelo continente, à questão do terrorismo, especialmente por estabelecer padrões e uma agenda continental para a prevenção e o combate ao fenômeno. Ainda que apresentasse inúmeras falhas – como a ausência de uma definição do que era entendido como terrorismo, ou mesmo de mecanismos de implementação e monitoramento, e também seu caráter não-vinculante – ela pode ser considerada um primeiro passo em direção à construção de um regime africano de combate ao terrorismo, sobretudo porque demonstrava uma primeira iniciativa, em nível continental, de identificar e abordar as causas principais do fenômeno,⁸³ estabelecendo um quadro para cooperação interestatal baseado em padrões comuns de combate ao terrorismo (EWI; ANING, 2006).

Na 34ª Sessão Ordinária da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da OUA, realizada em 1998, em Ouagadougou, em Burkina Faso, uma nova declaração foi emitida, reforçando a necessidade de cooperação entre os Estados africanos, bem como a criação e o fortalecimento de estruturas interestatais responsáveis por combater os fluxos ilegais de armamentos, o tráfico de drogas, o terrorismo e a criminalidade transfronteiriça, bem como por garantir a coordenação desses esforços pela OUA (OAU, 1998a). Com os atentados às embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia, no mesmo ano, houve uma nova inflexão no tratamento dispensado ao terrorismo pelo continente africano. Ficava claro, a partir daí, que o fenômeno estava ligado, para além de dinâmicas internas ao continente, a fatores extra-regionais – a segurança africana, assim, deixava de ser entendida como uma questão exclusivamente continental e passava a ser entendida como uma função da segurança global. Passava a ser mais evidente, assim, que a OUA precisava urgentemente de um instrumento legal permanente e de maior força, capaz de promover a cooperação internacional em todos os aspectos do combate ao terrorismo, além de garantir a responsabilização dos Estados por sua participação na realização de atos terroristas no continente (EWI; DU PLESSIS, 2014).

Em função disso, e na ênfase então dada à segurança humana, as lideranças africanas passaram a discutir a elaboração de uma nova ferramenta de combate ao terrorismo, que além de mais robusta e proativa, tivesse um caráter vinculante mais explícito. Além disso, buscava-se desenvolver uma estrutura legal capaz de garantir a proteção de civis contra crimes violentos por parte de indivíduos ou Estados, além de resolver questões de jurisdição estatal sobre tais crimes; de aumentar a segurança dos Estados, fornecendo uma estrutura para extradição e

⁸³ A declaração aborda questões específicas relacionadas à promoção de direitos humanos, igualdade e justiça, democracia, tolerância, transparência e desenvolvimento (OAU, 1994b).

cooperação interestatal; e de comprometer os Estados africanos com padrões comuns de prevenção e combate ao terrorismo no continente, particularmente com relação a medidas legislativas e executivas a serem adotadas nos níveis nacional, regional e continental (EWI; ANING, 2006; CILLIERS; STURMAN, 2002).

Nesse contexto, na 35ª Sessão Ordinária dos Chefes de Estado da OUA, em Argel, Argélia, em 1999, os Estados membros adotaram a Convenção da OUA para a Prevenção e Combate ao Terrorismo, também conhecida como Convenção de Argel. Entre as principais diferenças desse novo instrumento, destaca-se, por um lado, a associação, em seu preâmbulo, entre terrorismo e crime organizado – incluindo aí o tráfico de drogas e de armas, além de lavagem de dinheiro –, e o fato de ele ser o primeiro, em nível africano, a apresentar uma definição objetiva do que era entendido como terrorismo – reconhecendo seu impacto negativo para os direitos humanos (EWI; DU PLESSIS, 2014; CILLIERS, STURMAN, 2002). Nesse sentido, terrorismo seria, de acordo com a Convenção (OAU, 1999, p. 3-4, tradução nossa),

(a) todo o ato que é uma violação da legislação criminal do Estado Parte e desta Convenção e que pode pôr em perigo a vida, a integridade física e a liberdade ou causar graves danos ou morte a uma pessoa ou grupo de pessoas, destruir a propriedade pública ou privada, os recursos naturais, o património cultural e ambiental, cometido deliberadamente ou com a intenção de: (i) intimidar, provocar uma situação de terror, forçar, exercer pressão ou levar qualquer governo, organismo, instituição e seus membros a realizar qualquer iniciativa ou a abster-se dela, bem como adotar, renunciar a uma determinada posição ou agir de acordo com certos princípios; (ii) perturbar o funcionamento normal dos serviços públicos essenciais ou criar uma situação pública de emergência; ou (iii) criar uma situação de insurreição geral num Estado. (b) qualquer promoção, patrocínio, contribuição, ordem, ajuda, incitação, encorajamento, tentativa, ameaça, conspiração, organização ou suborno de qualquer pessoa com a intenção de cometer qualquer ato referido no parágrafo (a) (i) a (iii).

É interessante notar, ainda, que levando em consideração a história dos países do continente, a Convenção faz uma importante distinção entre terrorismo e atos realizados por indivíduos envolvidos em lutas por autodeterminação e independência. Assim, em seu Artigo 3 ressalta que as lutas armadas contra o colonialismo, a ocupação, a agressão e a dominação por forças estrangeiras não são consideradas como terrorismo (OAU, 1999). Como destacam Ewi e Aning (2006), o estabelecimento dessa definição – e da própria Convenção – representou uma conquista importante para o continente africano, especialmente diante de sua longa história de dominação e colonialismo, assim como do fato de os países africanos ainda enfrentarem dificuldades para proteger a soberania e a integridade territorial de seus Estados. Nesse sentido, Cilliers e Sturman (2002, p.8, tradução nossa) destacam que

O contexto histórico dos Estados Membros da OUA – muitos dos quais lutaram guerras de libertação contra o domínio colonial – explica de onde vem esta qualificação para a sua definição de terrorismo. Durante a Guerra Fria e, em particular, o período de descolonização, o terrorista de um país era frequentemente o combatente da liberdade de outro. As guerras africanas de libertação nacional foram apoiadas pelo bloco soviético, pelos Estados Unidos e seus aliados, bem como pelos países em desenvolvimento, que argumentavam que todos os métodos empregados para derrubar regimes coloniais, racistas ou estrangeiros eram toleráveis.

Também é importante notar que a Convenção buscava abordar o terrorismo de uma forma holística, dando especial atenção às condições estruturais que contribuíam para sua difusão, à construção de capacidades dos Estados membros, como forma de fortalecê-los no combate ao terrorismo, às medidas preventivas e à tentativa de promoção dos direitos humanos e aplicação das leis de forma simultânea ao combate ao terrorismo (SOLOMON, 2015). Nesse sentido, a Convenção também ressaltava a importância dos organismos sub-regionais na luta contra o terrorismo, uma vez que estes teriam melhores condições de elaborar políticas de combate mais específicas, dadas as especificidades culturais, políticas, sociais e contextuais de cada região (OKEKE, 2014).

Se por um lado a Convenção deu alguns passos importantes – por exemplo ao estabelecer uma definição do que era entendido como terrorismo –, por outro ela não definiu de forma clara se atos realizados em situações de combate, incluindo pelas forças armadas dos Estados, seriam considerados como terroristas, ou se a definição se aplicaria exclusivamente a situações fora de conflitos (SARAMBE, 2018). Apesar disso, a Convenção, em seus artigos 4, 5 e 6, identifica vários atos considerados como terroristas, bem como áreas de cooperação entre os Estados membros, além de definir diretrizes para a extradição de indivíduos. Nesse sentido, ataques a embaixadas, instalações diplomáticas ou consulares, propriedades, embarcações e aeronaves de outros Estados são classificados como terroristas, comprometendo-se os Estados parte a colaborar na investigação e no combate a tais atos por meio do reforço no intercâmbio de informações, da manutenção de sua confidencialidade, da cooperação na realização e na troca de estudos e pesquisas sobre métodos de combate e controle do terrorismo, e da prestação de assistência técnica para reforço mútuo das capacidades técnicas, operacionais e científicas na prevenção e no combate a esses atos (OAU, 1999).

Ao assinarem a Convenção, os Estados membros assumiam diversos compromissos gerais e específicos, os quais tinham por objetivo garantir sua efetiva implementação. Entre esses, na esfera legal, destacam-se o compromisso de revisar as leis nacionais e de estabelecer legislações penais para atos definidos como terroristas pela Convenção, e aquele de ratificar ou aderir imediatamente a outros instrumentos internacionais já existentes relacionados à

prevenção e ao combate ao terrorismo.⁸⁴ Na esfera prática, cabe destacar o compromisso em aprimorar o controle fronteiriço e a detecção do tráfico transfronteiriço de materiais e equipamentos destinados ao uso em atos terroristas (OAU, 1999). Ainda, é importante ressaltar que não há menções, na Convenção, a operações militares ou mesmo à cooperação neste âmbito (MALAN, 2002).

A despeito dos inúmeros e importantes avanços, a Convenção também apresentava limitações relevantes. Entre essas, podemos destacar a inexistência de qualquer referência a mecanismos de implementação e de controle⁸⁵ capazes de lidar com Estados parte que não agissem de acordo com suas provisões, ou mesmo a ferramentas eficientes de monitoramento, que permitissem à OUA averiguar o efetivo cumprimento, pelos Estados parte, de seus compromettimentos legais (CILLIERS; STURMAN, 2002). Ainda assim, é importante perceber que a Convenção representou uma importante vitória política para a África. Para além de ser um instrumento legal para cooperação, tratava-se de um comprometimento, por parte dos Estados africanos, de assumir a responsabilidade por seus problemas securitários e pelo combate à violência e ao crime organizado (BOUKRIF, 1999). Como destaca Malan (2002, p.37, tradução nossa), “[n]o momento em que a comunidade internacional estava dividida sobre a questão [do terrorismo], a convenção uniu os países africanos em uma posição comum para negociar uma convenção internacional”.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 tiveram, evidentemente, um grande impacto na África, renovando a necessidade de uma resposta coletiva por parte dos países africanos. Diante disso, o então presidente senegalês, Abdoulaye Wade, propôs a adoção de um pacto africano contra o terrorismo. Nesse contexto, em outubro de 2001, os chefes de Estado de 27 países africanos⁸⁶ se reuniram em Dakar, Senegal, adotando, nessa reunião, uma Declaração Contra o Terrorismo (MALAN, 2002).

A Declaração de Dakar, como ficou conhecida, condenava todos os atos terroristas, tanto no continente africano como em qualquer outra parte do mundo, reconhecendo seus efeitos destrutivos e considerando-os uma violação dos direitos humanos básicos e dos valores

⁸⁴ O Anexo da Convenção apresenta uma lista de doze outros instrumentos internacionais relacionados ao tema, dentre os quais podemos destacar a Convenção de Montreal para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Aviação Civil, de 1971, e seu Protocolo, de 1984; a Convenção Internacional contra a tomada de Refêns, de 1979; e a Convenção Internacional para a Supressão de Artefatos Explosivos Terroristas, de 1997 (OAU, 1999).

⁸⁵ O termo original, em inglês (*enforcement mechanism*) não possui uma tradução adequada para o português. O termo faz referência a um mecanismo capaz de garantir/obrigar que alguma medida seja implementada e/ou cumprida.

⁸⁶ Estiveram presentes os chefes de Estado de Argélia, Benim, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, Chade, Comores, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Bissau, Líbia, Mali, Mauritània, Marrocos, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Sudão, Togo, Tunísia e Uganda.

democráticos, para além de uma ameaça à paz e à segurança mundiais, bem como um obstáculo ao desenvolvimento e à estabilidade da África. Ainda, reforçava a necessidade de todos os países africanos ratificarem com urgência a Convenção da OUA para a Prevenção e Combate ao Terrorismo, bem como os instrumentos equivalentes da ONU, além de adotar as medidas legais – diplomáticas, financeiras e de outras naturezas – para combater o terrorismo nos níveis nacional, sub-regional, regional e global (DAKAR, 2001). A declaração também recomendava a convocação de uma cúpula extraordinária da OUA para discutir os progressos feitos até então, no continente, na luta contra o terrorismo, bem como para garantir que os eventos de 11 de setembro e suas consequências não tivessem impactos negativos significativos sobre o desenvolvimento da África e para discutir a elaboração de um protocolo adicional à Convenção de Argel, considerado necessário para monitorar a implementação da Convenção e para criminalizar o financiamento do terrorismo (STURMAN, 2002). Como destacam Ewi e Du Plessis (2014), era a primeira vez que as principais lideranças africanas reconheciam que as atividades terroristas representavam uma grave ameaça ao continente, além de constituírem infrações inaceitáveis à democracia e aos direitos humanos.

Pouco mais de um mês depois da realização da conferência de Dakar, a pedido do Sudão, o Órgão Central do Mecanismo para Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos da OUA realizou a sua 5ª sessão ministerial extraordinária. O tema central da reunião foi a questão do terrorismo, e os ministros, além de saudarem a adoção, pelo Conselho de Segurança da ONU, da Resolução 1373,⁸⁷ de 2001, reforçaram a demanda para que os Estados membros da OUA que ainda não haviam feito, ratificassem a Convenção de Argel, de forma a garantir que esta entrasse em vigor o mais rápido possível, bem como todas as outras resoluções e convenções referentes à questão (MALAN, 2002).

Todo esse processo se realizou no contexto de transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana. Assim, entre 11 e 14 de setembro de 2002, a União Africana realizou sua primeira grande atividade ligada à questão do terrorismo, a Primeira

⁸⁷ A Resolução 1373 do Conselho de Segurança da ONU foi adotada em 28 de setembro de 2001, tendo como base o capítulo VII da Carta da ONU. Por meio desta, todos os Estados se comprometem a combater o terrorismo, especialmente por meio da supressão do financiamento de tais práticas, da criminalização da coleta de fundos para tais fins e pelo comprometimento com o congelamento imediato de bens financeiros associados a grupos e indivíduos que recorrem às práticas e atos terroristas. Além disso, todos os Estados se comprometem a não fornecer qualquer tipo de apoio – passivo ou ativo – a entidades e indivíduos envolvidos de qualquer forma com o terrorismo, bem como a intensificar a cooperação e a troca de informações que possam auxiliar no combate a indivíduos, grupos ou redes que adotam o terrorismo como prática (UNSC, 2001). Ainda, o caráter obrigatório da resolução determina que todos os Estados devem estabelecer, em suas leis e instituições, o arcabouço jurídico previsto, no qual estão incluídos a criminalização do financiamento e de outros atos de apoio ao terrorismo, o congelamento de contas bancárias, a introdução de controles fronteiriços efetivos e medidas para acelerar a troca de informações de inteligência (HÜBSCHLE, 2005).

Reunião Intergovernamental de Alto Nível sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo na África, realizada em Argel. A reunião, que contou com a participação não apenas de delegações dos Estados africanos, mas também da ONU, da União Europeia e também de outras organizações internacionais, tinha como objetivos principais demonstrar, em termos simbólicos, o comprometimento africano com a “Guerra Global ao Terror”, e em termos práticos, tornar efetivo o instrumento regional da própria organização, a Convenção de Argel, de 1999, bem como encontrar medidas mais concretas de combater e prevenir o terrorismo (ALLISON, 2015; EWI; DU PLESSIS, 2014). Nesse contexto, os discursos de abertura foram bastante simbólicos, expressando a solidariedade africana com as vítimas dos atentados de 11 de Setembro de 2001, mas relembrando os impactos do terrorismo no próprio continente – uma forma de deixar claro que a África estava agindo de acordo com seus próprios interesses, e não apenas de forma a atender atores e interesses extracontinentais (STURMAN, 2002).

Como resultado dessa postura crítica e de condenação ao terrorismo das lideranças africanas, bem como de sua percepção de que práticas antiterroristas eram efetivamente relevantes e poderiam dar importantes contribuições para lidar com diversos desafios securitários enfrentados pela África, foi adotado, na reunião, um novo Plano de Ação para Prevenção e Combate ao Terrorismo. Em seu preâmbulo, o Plano reconhecia o terrorismo como uma forma de crime transnacional, que explora os limites de jurisdição territorial dos Estados, as diferenças em sistemas de governança e em procedimentos judiciais, a porosidade das fronteiras e a existência de redes informais e ilegais de comércio e financiamento, além de afirmar que as severas condições de pobreza e privação vivenciadas pelas populações africanas forneceriam um solo fértil para a difusão do terrorismo no continente (EWI; ANING, 2006). Diante disso, o Plano partia da premissa da necessidade de fortalecimento das capacidades dos Estados africanos por meio de cooperação e coordenação intergovernamental para um combate efetivo ao terrorismo (AU, 2002).

Nesse sentido, o propósito do Plano era garantir que as obrigações e compromissos dos países africanos de combater o terrorismo encontrassem uma expressão concreta, além de incrementar seu acesso a recursos adequados para o combate ao terrorismo. Destarte, o Plano previa a adoção de diversas medidas práticas de contraterrorismo, para ações tanto coletivas quanto para Estados de forma individual, com atenção particular às disposições da Resolução 1373 do CSONU. Dentre as áreas de maior atenção, cabe destacar policiamento e controle de fronteiras, medidas legislativas e judiciais, financiamento de atividades terroristas e

intercâmbio de informações.⁸⁸ Nesse sentido, o Plano foi construído tendo como base a convicção de que a eliminação do terrorismo requeria a ação conjunta dos Estados membros em busca de objetivos comuns, bem como a coordenação em áreas específicas, como controle de fronteiras e o tráfico e o armazenamento ilegal de armas e explosivos (EWI; ANING, 2006).

O Plano de Ação também estabelecia um papel de monitoramento e de controle (*enforcement*) ao Conselho de Paz e Segurança (PSC) da União Africana, ficando este responsável, entre outros, por garantir a implementação da Convenção sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo e de outras convenções e instrumentos regionais, continentais e internacionais relevantes, além de harmonizar e coordenar esforços para combater o terrorismo internacional nos níveis regional e continental (AU, 2002). O PSC, que passou a funcionar efetivamente a partir de 2004, é o principal Órgão decisório da UA para as questões ligadas à paz e à segurança continentais, orientando-se, entre outros, pelos princípios contidos no Ato Constitutivo da União Africana, na Carta da ONU, e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. O Conselho, considerado um dos pilares centrais da Arquitetura de Paz e Segurança Africana⁸⁹ (APSA) da UA, é composto por quinze membros, sendo dez eleitos para um mandato de dois anos e cinco eleitos para um mandato de três anos, sempre respeitando, entre outros, critérios de representação regional e rotatividade dos membros (CARDOSO; OLIVEIRA, 2018; APUULI, 2018; BADMUS, 2015; WILLIAMS, 2011).

O PSC possui, no nível continental, poderes comparáveis ao Conselho de Segurança da ONU, sem que haja, todavia, poder de veto ou qualquer outra distinção entre os poderes dos membros, além de existir, para todos, a possibilidade de reeleições sucessivas (ADEBAJO, 2013; RUIZ-GIMENEZ, 2011). Como destacam Cardoso e Oliveira (2018, p.346),

O PSC é responsável pela promoção da paz, segurança e estabilidade na África; pela antecipação e prevenção de conflitos e, onde estes tenham ocorrido, por desempenhar as funções de promoção e manutenção da paz (*peacemaking*); pela promoção e execução de atividades de consolidação da paz (*peacebuilding*) e reconstrução pós-conflito; pela coordenação e harmonização dos esforços em nível continental para a prevenção e combate ao terrorismo internacional, em todos os seus aspectos; pelo desenvolvimento de uma política de defesa coletiva da UA; e pela promoção e

⁸⁸Entre as medidas específicas previstas pelo Plano podemos destacar a implementação de medidas de segurança nos documentos de identidade, como forma de protegê-los de falsificação; a garantia de que todos os postos de fronteira fossem informatizados, para monitorar a entrada e saída de viajantes, bem como a implementação de legislações nacionais que criminalizem o financiamento do terrorismo e a lavagem de dinheiro, além do estabelecimento de unidades de inteligência financeira nos Estados membros (SOLOMON, 2015).

⁸⁹A APSA é construída em torno de estruturas, objetivos, princípios e valores, bem como de processos de tomada de decisão relacionados à prevenção, gestão e resolução de crises e conflitos, reconstrução e desenvolvimento pós-conflito no continente. Para além do PSC, destacam-se como elementos centrais da APSA o Conselho de Anciãos (PoW), as Forças Africanas de Pronto Emprego, o Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS), o Comitê Militar e de Segurança (MSC) e o Fundo para Paz (CARDOSO; OLIVEIRA, 2018).

encorajamento de práticas democráticas, boa governança e do Estado de Direito, da proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais.

Ainda dentre as funções do PSC, cabe destacar a responsabilidade por autorizar operações de manutenção da paz; por recomendar à Assembleia uma intervenção em um Estado membro, de acordo com os termos estabelecidos no Ato constitutivo da UA; adotar sanções contra os regimes estabelecidos por meio de violações ao processo democrático; e também coordenar e harmonizar as atividades das RECs nas áreas da promoção e manutenção de paz, segurança e estabilidade, trabalhando em estreita colaboração com elas (CARDOSO; OLIVEIRA, 2018). Ainda, cabe ao Conselho de Paz e Segurança monitorar os relatórios anuais, produzidos pelos Estados membros, informando todas as medidas adotadas com o objetivo de prevenir e combater o terrorismo e, sobretudo, garantir a implementação da Convenção de Argel; produzir relatórios anuais sobre terrorismo no continente para a Assembleia da UA; monitorar e fazer recomendações sobre a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Combate ao Terrorismo da UA; e cooperar com o Conselho de Segurança da ONU, realizando encontros regulares de consulta (STURMAN, 2002; TOURAY, 2005).

Outra medida de grande relevância prevista pelo Plano de Ação era o estabelecimento de um Centro Africano de Estudo e Pesquisa em Terrorismo (ACSRT). Entre seus principais objetivos estariam centralizar informações, estudos e análises sobre terrorismo, e desenvolver programas de treinamento em conjunto com parceiros internacionais, com o objetivo de ampliar ao máximo os conhecimentos a respeito das ameaças terroristas no continente, de forma a preveni-las e, na medida do possível, eliminá-las. O ACSRT foi estabelecido na Argélia, em 2004, como uma estrutura da Comissão e do Conselho de Paz e Segurança da UA, passando a ser o braço técnico da organização para questões ligadas ao terrorismo e à implementação de seu programa de contraterrorismo (EWI; ANING, 2006). Desde sua criação, o Centro tem estabelecido iniciativas de cooperação nas áreas de construção de capacidades estatais e de combate ao terrorismo, atuando, também, como o elo de ligação da UA com a ONU e dos Estados africanos com a UA nas questões ligadas ao combate ao terrorismo (OKEREKE; IHEANACHO; OKAFOR, 2016).

Na 3ª Sessão Ordinária da Assembleia da União Africana, realizada em Adis Abeba, em 2004, um Protocolo Adicional à Convenção sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo, de 1999, foi adotado. Esse protocolo, cuja proposta de elaboração foi feita na Declaração de Dakar, tinha por objetivo corrigir as fragilidades da Convenção, especialmente a ausência de um mecanismo de implementação e de medidas adequadas para a supressão do financiamento do terrorismo, a pequena preocupação com a possibilidade de uso de armas de destruição em massa

em ataques terroristas, além da insuficiência de medidas adequadas para a proteção dos Direitos Humanos (ALLISON, 2015). O protocolo, assim, reconhecia a existência de uma ameaça crescente de terrorismo no continente, bem como a intensificação das ligações existentes entre terrorismo, tráfico de drogas, crimes transnacionais, lavagem de dinheiro e a proliferação ilegal de armas leves. Ainda, tinha por objetivo garantir a efetividade do Artigo 3(d) do Protocolo de Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, que estabelecia como objetivo, entre outros, a coordenação e harmonização dos esforços continentais na prevenção e combate do terrorismo internacional em todos os seus aspectos (AU, 2004).

Também em 2004, na Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana, foi decidida a adoção de uma Política Africana Comum de Defesa e Segurança (CADSP). Mais do que uma simples declaração política, sem efeitos vinculantes, a CADSP foi pensada para ser uma estratégia baseada em um conjunto de princípios, objetivos e instrumentos que buscavam promover e consolidar a paz e a segurança no continente, atuando de forma tanto direta, quanto indireta – por meio de diplomacia preventiva e intervenções rápidas em zonas de conflito – contribuindo, assim, para o desenvolvimento do continente (TOURAY, 2005). Ainda que não seja focado exclusivamente na questão do terrorismo, o instrumento se mostra relevante para a discussão aqui apresentada especialmente por identificar o fenômeno como uma das ameaças à segurança, à estabilidade e ao desenvolvimento dos Estados africanos, reforçando a necessidade de efetivação das ferramentas até então existentes, bem como da cooperação entre os países do continente (CADSP, 2004). No ano seguinte a UA adotou, na quarta sessão ordinária da Assembleia, realizada na Nigéria, o Pacto de Não-Agressão e Defesa Comum da União Africana, que reforçava e formalizava as disposições da CADSP. Nesse sentido, o Pacto estabelecia, entre outros, que os Estados membros se comprometeriam com a intensificação da colaboração no combate ao terrorismo e outros crimes transnacionais, buscando prevenir o uso de seus territórios e populações por indivíduos ou grupos dispostos a realizar práticas terroristas, e atribuindo ao PSC e ao ACSRT papéis centrais nesse processo (AU, 2005).

Ao longo do restante da década, a estrutura de combate ao terrorismo da União Africana se manteve consideravelmente inalterada, sem que houvesse a criação de novos instrumentos. O período, assim, foi marcado por um processo de adequação, adesão e implementação, pelos atores africanos, das ferramentas que tinham sido até então estabelecidas em nível continental. A exceção foi a Decisão de Combater o Pagamento de Resgate para Grupos Terroristas, adotada na décima terceira Sessão Ordinária da Assembleia da UA, realizada em 2009, na Líbia. A Decisão condenava o pagamento de resgate para grupos terroristas em troca da libertação de

reféns, além de demandar que a comunidade internacional reconhecesse tal prática como um crime (AU, 2009).

Em julho de 2010, na décima quinta Sessão Ordinária da Assembleia da União Africana, realizada em Kampala, Uganda, foi adotada uma nova Decisão sobre a Prevenção e Combate ao Terrorismo, condenando ataques terroristas ocorridos no país, naquele ano,⁹⁰ e reforçando a necessidade de se renovarem os esforços e de aumentar a mobilização no combate ao fenômeno (AU, 2010). Com esse objetivo, o Presidente da Comissão da UA indicou um Representante Especial da União Africana para a Cooperação em Contraterrorismo – função ocupada concomitantemente à direção do ACSRT – cuja função seria buscar apoio ao continente para combater o terrorismo, monitorar e avaliar a situação nos diversos Estados-membros e identificar, junto às autoridades nacionais competentes, as questões de segurança prioritárias a serem resolvidas.

No mesmo ano, foi realizada a 17ª Sessão Ordinária da Assembleia da União Africana, em Malabo, na Guiné Equatorial, na qual foi adotada a Decisão sobre o Relatório do Conselho de Paz e Segurança sobre suas Atividades e sobre a Situação de Paz e Segurança na África. Nesta, era saudada a apresentação, pela Comissão da UA,⁹¹ do Modelo de Lei Africana de Combate ao Terrorismo, e os Estados Membros eram encorajados a, fazendo uso dele, fortalecerem e/ou atualizarem suas legislações nacionais sobre o tema (AU, 2011). O Modelo foi elaborado com o objetivo de auxiliar os Estados membros na implementação das previsões contidas nos vários instrumentos continentais e internacionais de contraterrorismo, especialmente a Convenção sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo, de 1999, e seu Protocolo. Ainda, ele apresenta uma abordagem africana para lidar com práticas enquadradas como terroristas, como atentados, sequestros, assassinatos, aprisionamento de reféns, financiamento do terrorismo, ataques a aviões e navios, pagamento de resgates, entre outros, além de estabelecer diretrizes para a aplicação da lei, incluindo questões de investigação, policiais, de inteligência e de procedimentos processuais (EWI; DU PLESSIS, 2014). Como a Decisão ressalta (AU, 2011, p.8, tradução nossa, ênfase no original),

⁹⁰ Em 11 de julho de 2010, explosões sucessivas foram realizadas em Kampala, Uganda, em lugares e que grandes grupos estavam reunidos para assistir aos jogos da Copa do Mundo de Futebol. No total, mais de 70 pessoas foram mortas, e um número equivalente foi ferido. A autoria do ataque foi posteriormente assumida pelo grupo Al-Shabab – supostamente em protesto pelo envio da missão da UA para a Somália, a AMISOM (AL JAZEERA, 2010).

⁹¹ A elaboração do modelo de lei pela Comissão da UA se deu dentro do contexto das responsabilidades atribuídas a ela pelo Plano de Ação para Prevenção e Combate ao Terrorismo, de 2002, que estabelecia como sua prerrogativa o assessoramento em questões ligadas a ações antiterroristas – inclusive com a elaboração de legislações e orientações para auxiliar os Estados Membros.

A Assembleia *encoraja* os Estados Membros a aproveitarem plenamente esse modelo de lei para fortalecer e/ou atualizar suas legislações nacionais, e *solicita* à Comissão que disponibilize o conhecimento necessário, incluindo por meio do estabelecimento de equipes de apoio, aos Estados Membros que necessitem de assistência técnica. A Assembleia *apela* a todos os Estados Membros da UA a tomarem as medidas esperadas para dar seguimento às suas decisões relevantes, incluindo, quando necessário, tornar-se imediatamente parte dos instrumentos relevantes da UA, nomeadamente o Protocolo à Convenção da OUA de 1999 sobre Terrorismo, e implementar totalmente as disposições nele contidas.

Em 2014, foi realizado um encontro de Chefes de Estado do Conselho de Paz e Segurança da UA, no Quênia, no qual foram definidos um conjunto de objetivos tanto para os Membros da UA quanto a Comissão da organização. Entre eles, destaca-se a criação de um Fundo de Contraterrorismo; a realização de um Fórum Anual de Coordenação da UA para sincronizar os esforços no combate ao terrorismo, e o estabelecimento de unidades conjuntas especializadas de combate ao terrorismo em nível sub-regional, dentro do quadro das Forças Africanas de Pronto Emprego⁹² (ASF) e da Capacidade Africana de Resposta Imediata a Crises (ACIRC),⁹³ em conformidade com o Pacto de Não Agressão e Defesa Comum da UA (UNOAU, 2018).

No encontro também foram ressaltados os esforços realizados para aprimorar as legislações, o compartilhamento de informações e de inteligência, as capacidades operacionais e a coordenação por meio de várias iniciativas coordenadas pela UA, dentre as quais destaca-se o Comitê de Inteligência e Serviços de Segurança da África (CISSA). Criado em 2004, na Nigéria, em uma reunião dos Chefes dos Serviços de Inteligência e Segurança do continente, o Comitê recebeu o endosso da Assembleia da União Africana no ano seguinte. Seu objetivo é auxiliar a UA, e todas as suas instituições, a lidar de forma mais eficaz com os desafios securitários enfrentados pela África, além de servir como um mecanismo de diálogo, estudo,

⁹² As Forças Africanas de Pleno Emprego foram criadas no contexto do estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da UA. Concebidas como uma força multidisciplinar, composta por contingentes civis e militares em regime de prontidão, mantidos em seus países de origem e preparados para serem rapidamente deslocados após de serem acionados pela UA – sem necessidade de negociações políticas ou mecanismos burocráticos –, as ASF tem por missão auxiliar o PSC a desempenhar suas funções no tocante às operações de apoio à paz e segurança. As Forças têm mandato para exercer funções de missões de observação e monitoramento; intervenção em um Estado membro em caso de circunstâncias graves ou a seu pedido, para restaurar a paz e a segurança interna; desdobramento preventivo de missões de forma a evitar a escalada de disputa ou conflito; assistência humanitária; e quaisquer outras funções a ser atribuídas pelo PSC ou pela Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da UA (APUULI, 2018; CARDOSO; OLIVEIRA, 2018; ESCOSTEGUY, 2011; WILLIAMS, 2014).

⁹³ Reconhecendo, em 2014, que as ASF não teriam condição de entrar em funcionamento dentro do prazo previsto, a Comissão da UA propôs a criação de uma força militar de intervenção temporária, a ACIRC. Constituída por um contingente de pronto emprego de 5.000 soldados, ela seria capaz de intervir em situações de graves crises no continente em até 10 dias, além de ser autossustentável por pelo menos 30 dias, o objetivo é que ela fosse mantida até a efetiva entrada em operação das ASF (CARDOSO; OLIVEIRA, 2018; BROSIG; SEMPIJJA, 2015, COCODIA, 2016).

análise, consultoria, cooperação e adoção de estratégias coletivas para enfrentar os desafios de segurança em comum das Organizações de Inteligência e Segurança da África (CISSA, 2018).

Além disso, também foi saudada a decisão da Assembleia da UA de criação do Mecanismo Africano para Cooperação Policial (AFRIPOL), que atuaria sob a égide da União, mas com caráter independente. Seu objetivo principal seria estabelecer um quadro para a cooperação policial entre as instituições policiais dos Estados membros nos níveis estratégico, operacional e tático, especialmente para combater o crime organizado e o terrorismo transnacionais a partir da implementação das políticas específicas da UA. Apesar das manifestações, a criação do Mecanismo se efetivou apenas em 2017, na 28ª Sessão Ordinária da Assembleia da União Africana, realizada na Etiópia, quando seu Estatuto foi adotado (AU, 2017).

Em 2016, na sessão extraordinária da Assembleia da UA, realizada no Togo, a organização adotou a Carta Africana sobre Segurança Marítima e Segurança e Desenvolvimento na África. Considerando o terrorismo como um dos elementos de insegurança nas águas territoriais dos países africanos, a Carta conclama os Estados membros a intensificarem a cooperação no combate a ele e a todos os outros crimes transnacionais passíveis de serem cometidos no mar. A carta, assim, estabelece diversas medidas a serem adotadas pelos Estados parte voltadas à prevenção de tais crimes, dentre as quais destacam-se medidas de cunho socioeconômico, estruturas de coordenação nacional e a harmonização de legislações nacionais (AU, 2016). Por fim, em 2017, a União Africana, por meio de seu Departamento de Paz e Segurança (AUPSD), e a ONU, por meio de seu Escritório para a União Africana (UNOAU), elaboraram o Quadro Conjunto ONU-AU para Parceria Reforçada em Paz e Segurança, cujo objetivo é aproximar as duas organizações nos esforços para enfrentar, a partir de um entendimento holístico e prático, as questões securitárias do continente africano – entre as quais se inclui o terrorismo (UN; AU, 2017).

Diversos motivos contribuíram para que a OUA – e sua sucessora, a UA – considerassem necessário o estabelecimento de uma abordagem continental para o combate ao terrorismo. Um primeiro ponto está diretamente ligado à noção, que vem ganhando forma e força desde a década de 1990, de que o terrorismo moderno tem como um de seus componentes principais um caráter transnacional, sem que fronteiras ou mesmo a noção de soberania lhe imponham qualquer limitação. Grupos que recorrem a táticas e práticas terroristas, assim, se beneficiariam da falta de articulação e coordenação entre os Estados – o que contribuiria, inclusive, para que atuassem em diversos deles simultaneamente. Nesse sentido, a União Africana teria papel fundamental, articulando uma estratégia de combate ao terrorismo e

coordenando e harmonizando as respostas de seus Estados membros em nível continental, de forma a diminuir o espaço de ação de tais grupos. Ainda, a estratégia adotada pela UA se mostra em conformidade com o que vem sendo aplicado em nível global, especialmente pela ONU, por meio de diversas resoluções e de seu Conselho de Segurança – com maior ênfase sobretudo a partir do início dos anos 2000.

Os esforços africanos realizados desde a década de 1990, assim, resultaram na construção e no estabelecimento de uma estrutura de combate ao terrorismo, em nível continental, bastante completa. Apesar dessa evolução, contudo, muitos desafios permanecem. Para Solomon (2015), a estrutura de combate ao terrorismo criada pela União Africana seria um fracasso, com as atividades relacionadas ao terrorismo, no continente, se intensificando e se tornando mais diversificadas. Segundo o autor, isso se deveria a seis motivos principais. Em primeiro lugar, haveria entre algumas lideranças continentais uma falta de vontade política para reconhecer a seriedade da ameaça representada pelo terrorismo, ou mesmo que não se trataria de uma ameaça apenas ao Ocidente, mas também aos países africanos. Nesse sentido, algumas lideranças estariam muito mais preocupadas com dinâmicas e ameaças internas – com impactos políticos, econômicos e sociais mais imediatos – do que com a questão do terrorismo (EWI; ANING, 2006). Nesse sentido, como destaca Du Plessis (2007, p.89, tradução nossa),

Essa falta de apoio em certas partes da África é frequentemente fácil de compreender: muitas partes do continente são destruídas por pobreza, desemprego, doenças pandêmicas, seca e fome debilitante. Essas realidades políticas e práticas requerem necessariamente a priorização desses temas urgentes em relação às obrigações de combate ao terrorismo e as medidas relacionadas. Além disso, uma verdadeira falta de recursos nacionais, conhecimento e mão de obra para lidar com importantes desafios localizados pode dificultar seriamente qualquer esforço antiterrorista nacional, especialmente quando essas medidas requerem a alocação de recursos e mão de obra que já são escassos. Mesmo o mais bem-intencionado líder africano hesitaria em mudar o foco para o combate ao terrorismo sob tais condições.

Em segundo lugar, apesar das mudanças ocorridas quando da transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana, haveria ainda uma tensão latente entre os interesses nacionais dos Estados africanos e os interesses coletivos, representados pela UA. Nesse sentido, apesar do reconhecimento, por várias das lideranças africanas, do caráter inerentemente transnacional do terrorismo moderno, haveria ainda uma priorização, por sua parte, da soberania nacional, em detrimento do pleno funcionamento do órgão supranacional. Como resultado, a UA serviria muito mais como uma plataforma política que teria como objetivo expressar uma posição africana comum e estabelecer uma estrutura de combate – ainda

que sem a capacidade de efetivamente implementar suas decisões e instrumentos (SOLOMON, 2015).

O terceiro elemento diria respeito à diversidade de regimes e valores existentes no continente, que contribuiria para, a despeito da existência de uma estrutura comum de combate ao terrorismo, que cada governo interpretasse os limites de tais estrutura de forma distinta. Nesse sentido, enquanto vários governos africanos se mostraram favoráveis ao estabelecimento de parcerias com atores extracontinentais, como Estados Unidos, França e Reino Unido, no combate ao terrorismo, outros apresentaram maiores ressalvas, encarando tais parcerias como formas de ingerência externa (SOLOMON, 2015). O quarto elemento estaria diretamente relacionado com o primeiro, e diria respeito ao recorrente problema de falta de recursos – tanto no nível continental, quanto no nível estatal. Assim, a despeito do estabelecimento de objetivos ambiciosos no que concerne o combate ao terrorismo, a UA não apresenta, de forma explícita, previsões a respeito do seu financiamento, fragilizando a implementação das iniciativas (NURUDEEN, 2012; WANI, 2007; OKEKE, 2014).

Em quinto lugar, destaca-se a grande ênfase dada pela estrutura estabelecida pela UA ao papel a ser desempenhado pelas organizações regionais do continente no combate ao terrorismo. Ainda que, a princípio, essa abordagem regional aporte uma contribuição mais efetiva – sobretudo por conta da existência de diferentes dinâmicas e níveis de ameaça em cada uma das regiões –, o caráter transnacional – e, portanto, potencialmente transregional – do terrorismo implicaria em uma coordenação mais complexa entre as diferentes organizações. Ainda, tal abordagem desconsidera eventuais dinâmicas de disputas de poder que ocorrem entre os diferentes Estados de uma mesma organização regional – nas quais a cooperação nem sempre é favorecida (SOLOMON, 2015).

Por fim, para o autor, o sexto – e talvez mais importante – elemento que contribuiria para que as políticas adotadas pela UA fossem um fracasso seria o papel central atribuído aos Estados no combate ao terrorismo no continente africano. A União Africana, desde sua criação, teria como objetivos principais implementar e reforçar os instrumentos de combate ao terrorismo já existentes no continente, promover a cooperação entre os Estados e servir de interface entre o continente e a comunidade internacional, especialmente a ONU; o combate ao terrorismo, contudo, se daria, na prática, por meio dos Estados, que seriam os instrumentos primários de implementação das orientações e estratégias estabelecidas pela UA. Nesse contexto, o esvaziamento das estruturas do Estado, bem como sua fragilização e a crescente criminalização do aparato estatal – que teriam ganhado força a partir dos anos 1980 e,

especialmente com o fim da Guerra Fria –, seriam centrais para o fracasso nas políticas da UA (SOLOMON, 2015). Como destaca o autor,

Esta dependência do Estado africano, embora compreensível, é também o calcanhar de Aquiles de qualquer esforço contra o terrorismo. Estados fracos resultam em uma união fraca de Estados. Se considerarmos o Plano de Ação da UA que buscava regular fronteiras e portos de entrada usando documentos de viagem legíveis por máquina, documentos de identidade com recursos de segurança aprimorados e a informatização de todas as chegadas e partidas de viajantes. Embora esse seja um plano louvável, a realidade prática é diferente. Muitos Estados africanos não possuem registros populacionais efetivos, sem os quais é impossível identificar cidadãos estrangeiros. Outros, entretanto, nem sequer têm sistemas de passaporte rudimentares. De maneira semelhante, qual é o propósito dos passaportes e documentos de identidade com recursos de segurança aprimorados, quando o problema real não são os passaportes forjados e documentos de identidade, mas documentos de viagem genuínos adquiridos ilegalmente por meio da corrupção funcionários do governo? (SOLOMON, 2015, p. 111-112, tradução nossa).

Essa perspectiva em relação à estrutura criada pela União Africana é semelhante àquela apresentada por Ewi e Aning (2006). Para os autores, parte importante das limitações do arcabouço criado pela UA se deveria à preservação de um legado da OUA, qual seja, uma tendência à apresentação de decisões e pronunciamentos marcantes, sem contudo garantir a eficácia de sua implementação. Destarte, o maior desafio da UA seria não a criação de novos instrumentos de combate ao terrorismo ou de decisões relevantes de seus órgãos políticos, mas sim a implementação e efetiva operacionalização daqueles já existentes.

Assim, ainda faltaria à UA a capacidade para elaborar uma lista de indivíduos praticantes de atos terroristas, conforme previsto no Plano de Ação, o que seria agravado pela inexistência de um mandado de prisão regional ou continental, que poderia permitir à Organização investigar, prender e deter pessoas acusadas ou suspeitas de atos terroristas. No mesmo sentido, a Organização se mostraria incapaz de verificar o cumprimento e a efetiva implementação, pelos Estados-membros, dos instrumentos e regimes – tanto africanos, quanto internacionais – de combate ao terrorismo, em grande medida porque a despeito do comprometimento dos Estados africanos de reportarem à UA as medidas adotadas nesse sentido, muitos ainda se mostram relutantes em fazê-lo (EWI; ANING, 2006; SOLOMON, 2015).

Ainda, é relevante destacar que ainda que o arcabouço de combate ao terrorismo estabelecido no continente seja bastante complexo e completo, nenhum dos instrumentos foi assinado, ratificado e incorporado por todos os países africanos. A Convenção da OUA para a Prevenção e Combate ao Terrorismo, de 1999, foi assinada por 50 países, tendo sido ratificada

e incorporada por 43 deles,⁹⁴ entrando em vigor apenas em 2002. Já seu protocolo adicional, de 2004, foi assinado por apenas 45 dos países, sendo ratificado e incorporado por 21 deles,⁹⁵ entrando em vigor em 2014. O Pacto de Não-Agressão e Defesa Comum, de 2005, por sua vez, foi assinado por 44 países, sendo ratificado e incorporado por 22 deles,⁹⁶ entrando em vigor em 2010. Por fim, a Carta Africana sobre Segurança Marítima e Segurança e Desenvolvimento na África, de 2016, foi assinada por 35 países do continente, tendo sido ratificada e incorporada apenas pelo Togo (AU, 2018). Nesse contexto, cabe ressaltar que dos 55 países do continente, 11 países (Botsuana, República Centro-Africana, Costa do Marfim, Marrocos, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, São Tomé e Príncipe, Suazilândia, Zâmbia, e Zimbábue) não incorporaram nenhum dos instrumentos, o que permite colocar em questão sua real efetividade.

5.3 OS INSTRUMENTOS REGIONAIS DE COMBATE AO TERRORISMO

Com o fim da Guerra Fria e a consequente redução da presença das potências globais em diferentes regiões do globo e com as incertezas sobre o envolvimento da Organização das Nações Unidas nas missões de paz – especialmente depois dos fracassos nas intervenções na Somália, na Bósnia e em Ruanda –, as organizações regionais e sub-regionais vivenciaram uma expansão e um fortalecimento em seu escopo de atuação, passando a se engajar, de forma mais ativa, nos processos de administração de conflitos e de cooperação em matéria de segurança (HERZ, 2006). Assim, a partir da década de 1990, as organizações regionais, que até então tinham tido um papel marginal em termos de manutenção da paz e da segurança internacional, passaram a adotar novas agendas regionais de cooperação que incluíam questões de segurança e defesa, e tinham por objetivo permitir a elaboração de respostas mais satisfatórias aos novos desafios que se apresentavam (CARDOSO; OLIVEIRA, 2016).

⁹⁴ Os países que não ratificaram e nem incorporaram a Convenção são Botsuana, República Centro-Africana, Costa do Marfim, Marrocos, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, São Tomé e Príncipe, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue (AU, 2018).

⁹⁵ Os países que não ratificaram e nem incorporaram o protocolo são Angola, Botsuana, República Centro-Africana, Cabo Verde, Chade, Costa do Marfim, Comores, Congo, Djibouti, República Democrática do Congo, Egito, Guiné Equatorial, Eritreia, Gâmbia, Gana, Quênia, Madagascar, Malauí, Marrocos, Maurício, Namíbia, Nigéria, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, São Tomé e Príncipe, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue (AU, 2018).

⁹⁶ Não ratificaram e nem incorporaram o Pacto Angola, Botsuana, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Cabo Verde, Costa do Marfim, Djibouti, República Democrática do Congo, Egito, Guiné Equatorial, Eritreia, Quênia, Lesoto, Madagascar, Malauí, Marrocos, Maurício, Namíbia, Nigéria, África do Sul, Seychelles, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, São Tomé e Príncipe, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Tunísia, Uganda, Zâmbia, e Zimbábue (AU, 2018).

Nesse contexto, com a mudança da OUA para a UA, bem como com o estabelecimento, no nível continental, das ferramentas antiterroristas, os mecanismos regionais passaram a ter cada vez mais protagonismo no combate ao fenômeno no continente, como visto anteriormente. Essa sessão, assim, procura demonstrar de que forma cada uma das oito Comunidades Econômicas Regionais do continente africano tratou a questão do terrorismo nos últimos anos, bem como evidenciar quais foram as atitudes e ferramentas que foram adotadas para lidar com o fenômeno.

5.3.1 União do Magrebe Árabe (AMU)

A União do Magrebe Árabe, criada em 1989, não estabeleceu, desde sua criação, nenhuma ferramenta regional de combate ao terrorismo. A despeito disso, os países da região estão enquadrados em diversos dos mecanismos criados pela Liga Árabe, além de terem buscado desenvolver, especialmente a partir de 2001, ferramentas nacionais próprias para lidar com a questão. Nesse sentido, é interessante notar que ainda que os países da região tenham entendimentos distintos, entre si, a respeito do fenômeno, o combate ao terrorismo tem sido, historicamente, uma atribuição de seus serviços de segurança e inteligência, que costumam adotar abordagens essencialmente coercitivas. Assim, segundo críticos, as medidas de combate ao terrorismo têm sido usadas, recorrentemente, como justificativas para reprimir a oposição política e grupos da sociedade civil (ROSAND, 2009). Como destaca o relatório de Desenvolvimento Humano Árabe, de 2009, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 2009, p.6, tradução nossa),

a maioria dos países árabes aprovou leis antiterroristas baseadas em uma definição ampla e não específica de “terrorismo”. Essas ações deram às agências de segurança dos governos poderes abrangentes que, apesar de eficazes em alguns contextos, podem constituir uma ameaça às liberdades básicas em outros. Tais leis permitem períodos indefinidos de prisão preventiva e multiplicam instâncias em que a pena de morte pode ser aplicada. Eles também restringem a liberdade de expressão e aumentam os poderes policiais de busca, escuta e prisão. Em alguns casos, essas leis aumentam o uso de tribunais militares. Em geral, essas leis não conseguiram encontrar o equilíbrio necessário entre a segurança da sociedade e a dos indivíduos.

5.3.2 Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD)

A Comunidade dos Estados do Sahel-Saara foi criada em 1998, fruto de uma iniciativa do então líder líbio, Muammar Kadafi, com objetivos mormente econômicos. Progressivamente a partir do início dos anos 2000 temas ligados a questões de defesa e segurança passaram a fazer

parte da agenda da organização. Assim, no ano 2000 os países membros adotaram a Carta de Segurança da CEN-SAD, por meio da qual reforçavam seu compromisso de cooperar em questões de defesa, em 2003, adotaram a Declaração de Niamey, comprometendo-se com a resolução pacífica de disputas, e em 2004 promoveram a criação de um Mecanismo para a Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos, o Conselho Sahel-Saariano para a Paz e a Segurança. Ainda, reuniões de Ministros da Defesa dos países membros passaram a ser realizadas com relativa regularidade, com o objetivo de articular respostas conjuntas para os novos desafios securitários que se apresentavam, como tráfico de armas e drogas, imigração ilegal, crime organizado transfronteiriço, lavagem de dinheiro, crimes cibernéticos e o terrorismo (BRAVEBOY-WAGNER, 2009).

Assim, em 2016, na quinta Reunião de Ministros da CEN-SAD, realizada no Egito, os países membros adotaram a Declaração de Sharm-el-Sheik, elaborada na 15ª Conferência de Chefes de Estado e de Governo do Movimento dos Não Alinhados, realizada em 2009, na cidade egípcia, reforçando, entre outros, a necessidade de cooperação no combate ao terrorismo. Nesse sentido, também foi decidida, na reunião, a criação de um Centro Regional de Combate ao Terrorismo, além de ser acordado um projeto de protocolo para o estabelecimento de um Conselho Permanente de Paz e Segurança da organização (NASSAR, 2016). A construção do Centro foi completada em 2018, e espera-se que ele esteja em pleno funcionamento a partir do ano seguinte (MAHMOUD, 2018). Apesar das iniciativas, todavia, a CEN-SAD têm se mostrado bastante ineficaz na elaboração de uma ferramenta regional única de combate ao terrorismo⁹⁷ (DOWIE, 2014).

5.3.3 Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS)

Inicialmente centrada em questões ligadas à cooperação e ao desenvolvimento econômico regional, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, criada em 1975, rapidamente incorporou temáticas securitárias à sua agenda. Nesse sentido, foram assinados diversos acordos e protocolos, dentre os quais se destacam o Protocolo de Não-Agressão, de 1978, o Protocolo de Assistência e Defesa Mútua, de 1983, e a Convenção sobre Extradicação, de 1994 (CARDOSO; OLIVEIRA, 2016; MAIANGWA, 2017). Nenhum desses

⁹⁷ Vale destacar, nesse contexto, que em 2010 quatro países membros da Comunidade (Argélia, Mali, Mauritânia e Níger) criaram um comando militar conjunto, o Comitê do Estado Maior Operacional Conjunto (CEMOC), responsável por articular e coordenar as ações militares de combate ao terrorismo dos três países, além de um centro conjunto de informações, cuja missão é reunir e disponibilizar informações sobre atividades terroristas na região (GOÏTA, 2011).

instrumentos, todavia, continha provisões a respeito do terrorismo, fossem elas gerais ou específicas, a despeito dos inúmeros casos de instabilidade e violência nos países da região.

Foi só a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000 que uma preocupação mais clara com a questão do terrorismo começou a se delinear na região. Assim, em 1999, a ECOWAS adotou um Protocolo referente ao estabelecimento do Mecanismo de Prevenção, Resolução, Gestão, Manutenção de Paz e Segurança de Conflitos, que apresentava, entre seus objetivos, o fortalecimento da cooperação na prevenção de conflitos, nas operações de manutenção de paz, no controle dos crimes transfronteiriços e da proliferação de armas leves e minas terrestres, e também no combate ao terrorismo internacional (ECOWAS, 1999). A despeito disso, o Protocolo não apresentava disposições ou especificações de ferramentas que seriam utilizadas para tanto – sugerindo, assim, que se tratava de uma questão de menor relevância para a organização (HUTCHFUL, 2007).

O Mecanismo foi complementado pela adoção, em 2001, de um Protocolo Suplementar sobre Democracia e Boa Governança. Demonstrando preocupação, em seu preâmbulo, com o fortalecimento do terrorismo internacional, o Protocolo demandava que os Estados parte promovessem o fortalecimento de suas agências nacionais responsáveis pela prevenção e combate ao terrorismo, além de determinar que o Departamento de Assuntos Políticos, Defesa e Segurança da Secretaria Executiva da ECOWAS iniciasse atividades conjuntas entre elas (ECOWAS, 2001). O Protocolo, nesse sentido, representou um avanço no combate ao terrorismo na região, ainda que bastante moderado (YOROMS, 2007). No mesmo sentido, o Quadro da ECOWAS para Prevenção de Conflitos (ECPF), adotado pela organização em 2008, fez novos avanços pontuais, ressaltando a necessidade, na busca de seus objetivos, do desenvolvimento, adoção e implementação, pela organização, de legislações referentes ao terrorismo (ECOWAS, 2008).

A despeito dos diversos avanços pontuais,⁹⁸ a ECOWAS seguia sem dispor de uma ferramenta específica para o combate ao terrorismo. Nesse contexto, em 2009 teve início um longo processo para o desenvolvimento de uma estratégia específica, que contou com a participação de especialistas dos níveis nacional, regional e internacional, além de membros da sociedade civil e da comunidade acadêmica. O resultado foi apresentado na 42ª Sessão Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da ECOWAS, realizada na Costa do Marfim, em

⁹⁸ Diversas outras resoluções que tratam de questões tangenciais ao terrorismo foram adotadas pela ECOWAS, como a Convenção sobre Armas Pequenas e Leves, de 2006; a Convenção de Combate à Corrupção, de 2001; e o estabelecimento do Grupo de Ação Intergovernamental para o Combate à Lavagem de Dinheiro na África Ocidental, em 2000 (ODOBO; ANDEKIN; UDEGBUNAM, 2017)

2013, na qual foi adotada a Declaração Política sobre uma Posição Comum Contra o Terrorismo, composta por uma Estratégia de Combate ao Terrorismo e por um Plano de Implementação (EWI, 2013, MAIANGWA, 2017).

Usando uma definição de terrorismo⁹⁹ alinhada àquela estabelecida pelos protocolos e convenções da OUA e da UA, a Declaração estabelece uma política de tolerância zero com o terrorismo, afirmando que as ameaças e os ataques realizados a qualquer Estado-parte serão consideradas ataques à própria ECOWAS – reforçando, portanto, a necessidade de seus membros ratificarem e adotarem os diversos instrumentos da organização, da UA e da ONU para o combate ao terrorismo (ECOWAS, 2013). Entendendo o terrorismo como uma ameaça não só ao bem-estar das populações da África Ocidental, mas também à estabilidade e ao desenvolvimento da região, a Declaração e a Estratégia que lhe acompanha têm como objetivo principal prevenir e erradicar o terrorismo e os atos criminosos a ele relacionados tanto pela efetiva aplicação dos instrumentos regionais, continentais e internacionais de luta contra o terrorismo já existentes, quanto pelo estabelecimento de um quadro operacional comum de ação (EWI, 2013).

Inspirada na Estratégia Global contra o Terrorismo das Nações Unidas,¹⁰⁰ a Estratégia de Combate ao Terrorismo da ECOWAS prevê o estabelecimento de medidas que devem ser adotadas pelos Estados de forma individual e coletiva na luta contra o terrorismo, e estrutura-se em torno de três pilares: prevenção, combate e reconstrução. O primeiro diz respeito à identificação de áreas-chave nas quais os Estados membros devem adotar medidas de forma a

⁹⁹ De acordo com a Declaração, são considerados atos de terrorismo o sequestro, a tomada de reféns, a solicitação e o pagamento de resgate, explosões de propriedades públicas e privadas e de infraestruturas críticas, atos de sabotagem e a profanação de lugares sagrados religiosos ou culturais. Ainda, a condena todos os movimentos, grupos ou indivíduos que façam uso de diferenças religiosas, étnicas, sociais ou culturais para incitar ou perpetrar violência e outras atividades hostis que resultem em morte, ferimentos ou danos à propriedade com o objetivo de intimidar ou coagir um governo, negócio privado ou segmento da população, ou de atingir objetivos políticos ou sociais (ECOWAS, 2013).

¹⁰⁰ Adotada em 2006, trata-se de uma abordagem estratégica e operacional comum de combate ao terrorismo, que estabelece medidas individuais e coletivas práticas – que vão desde o fortalecimento das capacidades estatais de combate às ameaças terroristas até uma maior coordenação das atividades de combate ao terrorismo do sistema das Nações Unidas – com o objetivo de prevenir e combater o terrorismo. A estratégia estrutura-se em torno de quatro pilares: i. atenção às condições que conduzem à difusão do terrorismo; ii. medidas para prevenir e combater o terrorismo; iii. medidas para aumentar a capacidade dos Estados de prevenir e combater o terrorismo e para reforçar o papel do sistema das Nações Unidas nessa questão; e, iv. medidas para garantir o respeito aos direitos humanos e o respeito à lei como elementos fundamentais na luta contra o terrorismo (UN, 2018). Parte da importância da Estratégia está em sua defesa de uma resposta inclusiva e multiparticipativa às ameaças nos níveis nacional, regional e global, envolvendo atores tanto tradicionais quanto não-tradicionais no combate ao terrorismo. Ainda que reforce a noção de que os governos nacionais e, portanto os Estados que têm a responsabilidade de proteger seus cidadãos do terrorismo, destaca o papel que a ONU, os organismos regionais e a sociedade civil podem desempenhar em conjunto com os Estados, fornecendo uma estrutura comum para que todos coordenem melhor seus esforços e confirmem legitimidade às ações de combate ao terrorismo adotadas (ROSAND, 2009).

viabilizar a detecção e prevenção do terrorismo,¹⁰¹ e é o que recebe maior importância dentro da estrutura. Nesse sentido, a Estratégia ressalta a necessidade dos Estados promoverem políticas direcionadas a questões entendidas como possíveis causas do terrorismo – como pobreza e desemprego, marginalização política e econômica, abusos de direitos humanos, corrupção, organismos de segurança fracos a atividades transfronteiriças ilegais –, bem como ao financiamento e aparelhamento de grupos que recorrem a esse tipo de prática, buscando, sempre, contar com a participação das comunidades – de forma a, assim, aumentar sua legitimidade e efetividade (ECOWAS, 2013).

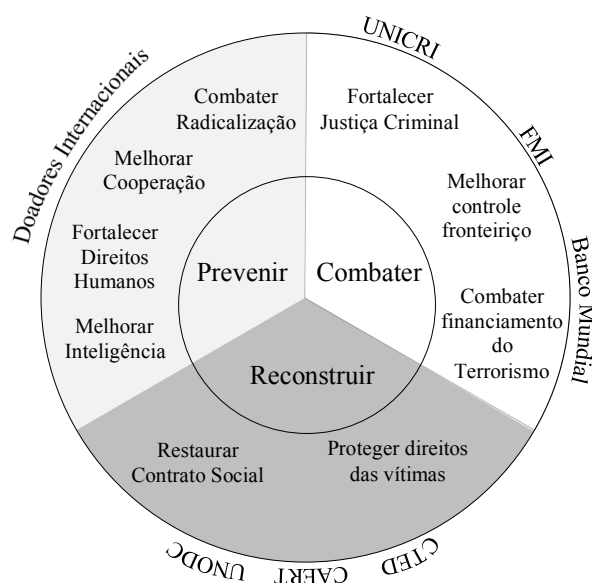
O segundo pilar, de combate, centra-se em torno da necessidade de os Estados membros terem condições para, na eventualidade de algum ato terrorista acontecer, minimizar seus impactos nas diversas comunidades e também na segurança nacional.¹⁰² Nesse sentido, seu objetivo principal é dotar os Estados de ferramentas que lhes permitam dar respostas rápidas e efetivas ao terrorismo, especialmente por meio da quebra dos planos, redes e atividades terroristas; da investigação e do julgamento de todos os envolvidos com o terrorismo; da limitação do acesso a equipamento, treinamento, financiamento e espaços físicos; e da criação de um espaço hostil a indivíduos e grupos dispostos a recorrer a práticas terroristas (ECOWAS, 2013). O terceiro pilar, por sua vez, diz respeito aos contextos posteriores ao acontecimento de atos terroristas, e está centrado na reconstrução da sociedade e na capacitação dos Estados para lidar com os impactos do terrorismo e do combate a ele¹⁰³ (EWI, 2013).

¹⁰¹ A Estratégia estabelece seis áreas prioritárias de intervenção: i. rejeição total, pelos Estados, do terrorismo e de todas suas formas de manifestação; ii. eliminação de condições que levam à difusão do terrorismo; iii. reforçar a coordenação de alerta prévio e inteligência operacional contra atividades terroristas; iv. negar aos terroristas os meios, o espaço e a capacidade técnica para realizar operações; v. prevenir extremismo e radicalização; e, vi. promoção de práticas democráticas e proteção dos direitos humanos (ECOWAS, 2013).

¹⁰² São previstas pela Estratégia oito áreas prioritárias de intervenção: i. a assinatura, ratificação e/ou efetiva implementação de instrumentos legais de combate ao terrorismo nos níveis regional, continental e internacional; ii. fortalecimento do Estado de direito e da cooperação em matéria de justiça penal; iii. fortalecer a cooperação no controle e vigilância das fronteiras, incluindo a segurança aérea e marítima; iv. suprimir e criminalizar o financiamento do terrorismo, bem como a lavagem de dinheiro a ele associada; v. proteger infraestrutura crítica e instalações diplomáticas e outros interesses estrangeiros; vi. aumentar a capacidade dos Estados membros de desenvolver uma resposta da justiça criminal ao terrorismo; vii. fortalecer a cooperação com a sociedade civil e com a mídia para a prevenção e combate ao terrorismo; e, viii. formação e capacitação na prevenção e combate ao terrorismo (ECOWAS, 2013).

¹⁰³ São estabelecidas quatro áreas prioritárias de intervenção: i. a proteção dos direitos das vítimas; ii. o apoio e a reconciliação de comunidades; iii. a restauração do contrato social; e, iv. o desenvolvimento de estratégias nacionais de combate ao terrorismo (ECOWAS, 2013).

Figura 10: Estratégia de Combate ao Terrorismo da ECOWAS



Fonte: ECOWAS, 2013, p.44, tradução nossa

Para além do estabelecimento dos objetivos e da descrição dos pilares sobre os quais se estrutura, a Estratégia apresenta uma lista de mecanismos de implementação, cujo principal objetivo é assistir, complementar e fortalecer os Estados – esses os responsáveis primários pela implementação plena e efetiva da Estratégia – em sua tarefa. Compõe a lista as Forças-tarefa Nacionais, que deveriam servir de elo de coordenação com o ACSRT; uma ferramenta de avaliação e de produção de relatórios periódicos a respeito das medidas adotadas e dos desafios enfrentados para a implementação da Estratégia; a Comissão da ECOWAS, responsável por coordenar e ajustar a implementação da Estratégia; a Corte de Justiça da ECOWAS, responsável por garantir o cumprimento de todas as previsões legais da Estratégia; o Mecanismo de Alerta Prévio e de Resposta (ECOWARN), responsável por reunir informações, prever e detectar atividades terroristas; o Comitê de Coordenação de Serviços de Segurança (CCSS), responsável por coordenar todos os aspectos de cooperação de inteligência para a implementação da estratégia, incluindo a ligação entre a ECOWARN e mecanismos regionais, continentais e internacionais relevantes; o Centro de Treinamento em Combate ao Terrorismo da ECOWAS (CTTC) que deveria ser estabelecido com o objetivo de fornecer treinamento padronizado, avaliações de ameaças, pesquisa e análise, desenvolvimento e distribuição de dados e informações, além de fornecer assistência técnica no campo de combate ao terrorismo e trabalhar em conjunto com o ACSRT; a Unidade de Coordenação no Combate ao Terrorismo

(responsável pelo monitoramento da implementação da Estratégia pelos Estados, além de realizar funções técnicas relacionadas com a prevenção e combate ao terrorismo e fazer recomendações sobre medidas para fortalecer a implementação da Estratégia); e, o Grupo Intergovernamental de Combate à Lavagem de Dinheiro (GIABA) – responsável por coordenar as atividades ligadas à supressão do financiamento do terrorismo e da lavagem de dinheiro a ele associada (ECOWAS, 2013; EWI, 2013; MAIANGWA, 2017).

A Estratégia previa também o desenvolvimento de um manual de treinamento para o combate ao terrorismo, focado na realidade da região,¹⁰⁴ com o objetivo de fornecer uma abordagem harmônica e coordenada, equalizando os conhecimentos e habilidades das diversas agências estatais envolvidas no combate ao terrorismo, como as polícias, os serviços de inteligência e o poder judiciário. Ainda, ficava estabelecido que seriam realizadas, regularmente, consultas entre as diversas agências governamentais envolvidas no combate ao terrorismo,¹⁰⁵ de forma a avaliar e recomendar medidas adicionais de maior efetividade para o fortalecimento da coordenação entre os Estados membros em questões ligadas ao combate ao terrorismo (ECOWAS, 2013).

Para além das medidas adotadas no âmbito regional, alguns dos países da região também realizaram avanços no combate ao terrorismo. Entre eles, o principal certamente é a Nigéria, que em 2011 adotou uma lei de combate ao terrorismo, complementando-a com uma emenda, em 2013, e com a adoção da Estratégia de Segurança Nacional, de 2014, e da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, de 2016. Esses instrumentos apresentam aspectos como a natureza do terrorismo enfrentado pelo país, bem como as diretrizes e mecanismos de resposta e as funções das partes interessadas e das instituições envolvidas no combate a ele (EJI, 2016). A centralidade dada às Forças Armadas em tal função, bem como as ações que têm sido adotadas, especialmente no combate ao grupo *Boko Haram*, todavia, têm gerado muitas críticas ao governo, sobretudo por não haver uma preocupação maior com o combate aos elementos motivadores do terrorismo (SOLOMON, 2015). Como ressalta Solomon (2015, p. 102, tradução nossa),

Contudo, derrotar o Boko Haram apenas por meio de medidas avançadas de combate ao terrorismo não resolverá os problemas estruturais subjacentes que geram movimentos como Boko Haram. De fato, o Boko Haram e o movimento Maitatsine,

¹⁰⁴ O manual deveria se focar em áreas como ciberterrorismo, negociações envolvendo reféns, proteção de infraestruturas de importância crítica, controle e monitoramento de fronteiras, uso de artefatos explosivos e armas de destruição em massa, e cooperação internacional em questões de combate ao terrorismo, entre outras (ECOWAS, 2013).

¹⁰⁵ Como os ministérios de Cooperação, de Relações Internacionais, da Justiça e do Interior, polícias e serviços de inteligência e os poderes judiciários (ECOWAS, 2013).

antes dele, eram apenas veículos de representação da profunda insatisfação popular com a deterioração das condições econômicas, com uma elite política corrupta que não responde às necessidades de seus cidadãos, e um Estado alienante, que reforça as divisões sectárias e é incapaz de articular uma noção inclusiva de cidadania Nigeriana que transcenda as divisões linguísticas, étnicas, religiosas e regionais.

5.3.4 Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS)

A Comunidade Econômica dos Estados da África Central foi estabelecida em 1983, a partir da fusão da União Econômica e Aduaneira da África Central (UDEAC) e da Comunidade Econômica dos Estados dos Grandes Lagos (CEPGL), entrando em funcionamento em 1985. Por conta das dificuldades financeiras, e também das divergências políticas entre os diversos membros, a comunidade se manteve pouco ativa até o final da década de 1990 (CRISIS GROUP, 2011).

Nesse contexto, em 1999, em uma Conferência de cúpula do Comitê Consultivo Permanente das Nações Unidas sobre Questões de Segurança na África Central, realizada no Camarões, os Estados membros decidiram criar uma organização para a promoção, manutenção e consolidação da paz e segurança na região, o Conselho de Paz e Segurança na África Central (COPAX). Inspirado nas recomendações da ONU e também no Mecanismo de Prevenção, Resolução, Gestão, Manutenção de Paz e Segurança de Conflitos da ECOWAS, trata-se de um órgão consultivo e decisório, que reúne anualmente os ministros do Interior, de Defesa e de Relações Internacionais para avaliar as propostas estabelecidas pelo Departamento de Segurança e Defesa (que é composto por militares, chefes de polícia e especialistas em segurança), que tem por função planejar e supervisionar as intervenções armadas da ECCAS. No ano seguinte, os Chefes de Estado e de Governo da Organização assinaram um protocolo que estabelecia os princípios fundadores e os órgãos da COPAX, além de um Pacto de Assistência Mútua, que previa que agressões contra qualquer um dos Estados membros seriam consideradas como ameaças coletivas, sendo respondidas, portanto, de forma coletiva (CRISIS GROUP, 2011).

O COPAX se tornou operacional em 2003, e ainda que se esperasse que esse fosse um primeiro passo para o desenvolvimento de ferramentas regionais especificamente direcionadas para o combate ao terrorismo, isso não se confirmou. Nesse contexto, o primeiro avanço mais concreto da ECCAS nessa direção se deu em 2018, quando os Chefes de Estado e de Governo da ECOWAS e da ECCAS realizaram uma Cúpula Conjunta, na qual adotaram a Declaração de Lomé sobre Paz, Segurança, Estabilidade e Luta contra o Terrorismo e o Extremismo

Violento. Reconhecendo em seu preâmbulo a natureza inter e trans-regional dos desafios à paz, à segurança e à estabilidade em ambas as regiões, a Declaração tem como objetivo estreitar os laços de cooperação entre as duas organizações para a implementação de uma abordagem comum em questões de paz, segurança, estabilidade e combate ao terrorismo. Nesse sentido, são previstos o estabelecimento e o fortalecimento, no nível nacional, de sistemas de alerta prévio e de resposta rápida; no nível regional, de sistemas de monitoramento de crises e de resposta rápida, e no nível inter-regional, de um Grupo Conjunto de Anciãos, responsável por atuar nas áreas de diplomacia preventiva, facilitação e mediação de crises em ambas as regiões. A declaração ainda prevê a cooperação nos âmbitos do fortalecimento do Estado de direito, dos direitos humanos, da boa governança e da democracia e do combate à corrupção, sem contudo estabelecer ferramentas práticas para atingir tais fins (ECOWAS; ECCAS, 2018).

No nível nacional, ainda são poucos os países da região que adotaram legislações e ferramentas específicas de combate ao terrorismo. Dentre esses, destaca-se o Camarões, que aprovou uma Lei Antiterrorismo em 2014, prevendo a pena de morte para cidadãos que, individualmente, ou em grupos, conduzirem, incitarem ou apoiarem atos terroristas. Desde então, a lei tem sido alvo de inúmeras críticas, especialmente por conter uma definição muito ampla de terrorismo (englobando não apenas atos amplamente entendidos como terroristas, mas também reuniões e manifestações legais), estendendo sua aplicação qualquer um que impedir o funcionamento de serviços públicos e o acesso da população a serviços básicos ou que se envolva em um contexto de insurreição no país. Ainda, são estabelecidos como sendo atos terroristas – e, portanto, puníveis com pena de morte – o uso e o fornecimento de materiais químicos, biológicos e radioativos para uso em atentados terroristas, bem como a tomada de reféns (MUMA, 2017).

5.3.5 Comunidade da África Oriental (EAC)

A Comunidade da África Oriental foi criada em 1999, e desde seu estabelecimento, no ano seguinte, tem buscado criar ferramentas e estruturas para lidar com questões ligadas à paz e a segurança, especialmente aquelas ligadas ao terrorismo internacional. Nesse sentido, o Conselho de Ministros da comunidade elaborou uma Estratégia Regional de Paz e Segurança, que foi adotada em seu 13º encontro, realizado em 2006, na qual estavam previstos a elaboração e a efetivação de uma estratégia específica para o combate ao terrorismo. Para além disso, os países da região têm adotado ferramentas individuais de combate ao terrorismo, sem que haja

qualquer forma de articulação ou harmonização, o que tem dificultado a elaboração de uma estratégia conjunta (KELLEN, 2015; EAC, 2018).

5.3.6 Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD)

A Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento foi estabelecida em 1996, sendo composta inicialmente por Djibouti, Etiópia, Quênia, Sudão, Uganda e Eritreia – que se retirou em 1998 –, com a posterior adesão, em 2011, do Sudão do Sul. A Autoridade Intergovernamental para Seca e o Desenvolvimento (IGADD), precursora da IGAD, tinha por objetivo mobilizar e coordenar esforços dos Estados membros na prevenção das secas, da fome e do processo de desertificação na região. A transformação da organização, em meados da década de 1990 foi, assim, reflexo do reconhecimento de que a integração regional e o desenvolvimento econômico só poderiam ser alcançados em um contexto de paz e segurança regional, e levou à expansão do mandato da organização, que passou a incorporar questões como a prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos (ABRAHAM, 2006).

A partir dos atentados às embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia, em 1998, a IGAD incorporou o combate ao terrorismo às suas funções. Assim, em 2003 a organização adotou um Projeto de Implementação de um Plano de Combate ao terrorismo, marcando o início de um posicionamento mais assertivo no fortalecimento da cooperação no combate ao terrorismo na região (DEMEKE; GEBRU, 2014). O Projeto demandava aos Estados parte o desenvolvimento de uma estrutura legal comum e de tratados de extradição e de assistência legal mútua, além de ressaltar a importância do compartilhamento de informações, da realização de treinamentos conjuntos e da cooperação internacional, e de encorajar todos os Estados a ratificarem os instrumentos regionais e continentais relevantes. (CGCC; ISSP, 2012).

Nesse contexto, em 2005, durante a Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da IGAD, realizada no Sudão, foi adotada a Estratégia sobre Paz e Segurança, e no ano seguinte foi lançado o Programa de Fortalecimento Institucional contra o Terrorismo da IGAD (ICPAT), cujo objetivo era avaliar, promover e funcionar como um catalisador no processo de implementação, pelos Estados membros, do Projeto de Implementação. Para tanto, o Programa estruturava-se em torno de quatro componentes principais (reforço da capacidade judicial, cooperação interdepartamental, controle de fronteiras e treinamento e cooperação estratégica), atuando em parceria com Estados membros, Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, instituições acadêmicas e *Think Tanks* (CARDOSO, 2015; CGCC; ISSP, 2012).

Após a adoção, pelo Conselho de Ministros da IGAD de duas novas Convenções (uma sobre extradições e a outra sobre cooperação em assistência legal mútua) em 2009, a organização aprovou, em 2010, a Estratégia de Paz e Segurança (IPSS), que partia de uma percepção de mudança na situação securitária da região, passando a reconhecer a convergência de diversos crimes transnacionais (DEMEKE; GEBRU, 2014). O ICPAT, assim, foi substituído pelo Programa do Setor de Segurança da IGAD (ISSP), que entrou em vigor em 2011, tendo como objetivos aumentar a capacidade dos Estados membros de combater o terrorismo, lidar com ameaças securitárias marítimas, conter a intensidade e os impactos do crime organizado e garantir a eficiência e a eficácia da segurança por meio de reformas no setor de segurança centradas, sobretudo, no aumento das capacidades estatais (CGCC; ISSP, 2012).

Para além das políticas adotadas pela IGAD, os países da região também criaram ferramentas para prevenir e combater o terrorismo. O Djibuti criou, em 2001, um Comitê Nacional de Combate ao Terrorismo, composto por três subcomitês (um sobre justiça, com foco em questões legislativas; um sobre segurança, responsável pela coordenação das agências de segurança; e um sobre finanças, responsável por coordenar as ações financeiras e bancárias) e responsável pelo combate ao terrorismo dentro do país e também por articular sua participação em arranjos internacionais. A Etiópia, por sua vez, adotou, em 2009, uma Proclamação Antiterrorismo, e em 2010, uma Proclamação Anti-lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo, além de estabelecer um Comitê Nacional de Coordenação Antiterrorismo e um Centro de Inteligência Financeira. O Sudão adotou uma Lei Antiterrorismo, em 2001, e uma Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo, em 2010. Ainda, foi criado um Comitê de Coordenação de Combate ao Terrorismo, responsável por facilitar o diálogo, a cooperação e a coordenação entre os diversos órgãos nacionais responsáveis pela questão e pela interlocução com agências externas (CGCC; ISSP, 2012).

Já o Quênia adotou, em 2003, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, por meio da qual tem coordenado os esforços no combate ao terrorismo no país desde então. Nesse contexto, em 2004 foi criado o Centro Nacional de Combate ao Terrorismo (NCTC),¹⁰⁶ uma agência multidisciplinar responsável pela coordenação das agências de segurança nacionais e pela investigação de casos de terrorismo e outros crimes transnacionais, além de ser a responsável pela interlocução com agências externas, como a ONU. Ainda, em 2009 a Assembleia Nacional do Quênia adotou a Lei de Processos Criminais e de Lavagem de Dinheiro e a Lei de Prevenção ao Crime Organizado, que permitem que o ministro encarregado pela

¹⁰⁶ Apesar de sua criação, em 2004, o Centro só foi efetivamente estabelecido em 2014.

segurança nacional proscruva grupos considerados criminosos e/ou terroristas,¹⁰⁷ além de criminalizarem várias formas de apoio e a participação nestes grupos (CGCC; ISSP, 2012).

Já Uganda adotou uma Lei Antiterrorismo em 2002, estabelecendo como objetivo reprimir os atos de terrorismo e prevendo punição para pessoas envolvidas no planejamento, apoio, financiamento ou execução de atos terroristas, além de proscruver organizações e grupos considerados terroristas e estabelecer punições para seus membros e indivíduos a elas associados. Para muitos críticos, todavia, a legislação tem se mostrado bastante problemática, especialmente por apresentar uma definição de terrorismo excessivamente ampla, capaz de abarcar inclusive atividades políticas legítimas e de ameaçar direitos básicos, como a liberdade de expressão e de reunião – criando a possibilidade de ser usada para reprimir inimigos políticos e para cercear a mídia, por exemplo (OKUMU, 2007). Nesse sentido, como destacam Bossa e Mulindwa (2004, p.6, tradução nossa),

A definição de terrorismo em torno da qual a legislação é construída é tão ampla que poderia ser usada para processar sindicalistas envolvidos em uma greve ilegal, ou aqueles envolvidos em atos de desobediência civil. Isto é assim porque a definição não exclui especificamente greves legais e protestos que não visam interromper serviços essenciais.

5.3.7 Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA)

O Mercado Comum da África Oriental e Austral foi estabelecido em 1994, e desde então realiza encontros anuais para tratar de questões ligadas à paz e a segurança regionais. A estrutura de segurança da comunidade é composta por um Comitê de Oficiais, pelos ministérios das Relações Exteriores e pelos Chefes de Estado e de Governo dos países membros, sendo complementada por um Conselho de Anciãos, responsável pela interlocução com a sociedade civil. O foco das discussões securitárias, todavia, não é o combate ao terrorismo – e, sim, questões ligadas à prevenção e resolução de conflitos – o que contribui para que a comunidade não tenha desenvolvido, até então, uma estratégia única para a questão (COMESA, 2018).

5.3.8 Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)

A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, foi criada em 1992, a partir da transformação de sua antecessora, a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da

¹⁰⁷ Mais de trinta grupos já foram proscritos com base nessas leis, entre eles o Al Shabab (CGCC; ISSP, 2012)

África Austral (SADCC), que havia sido criada em 1980. Desde seu estabelecimento, diversos protocolos foram adotados por seus Estados membros, tratando das mais diversas temáticas. No que diz respeito às questões de defesa e segurança, destacam-se o Protocolo Sobre Cooperação em Política, Defesa e Segurança, estabelecido em 2001, que previa a criação de um Órgão de Política, Defesa e Segurança, responsável tanto por coordenar cooperação interestatal, quanto por fazer a interlocução da SADC com as demais organizações regionais, continentais e internacionais nessas temáticas (SADC, 2001a); o Protocolo sobre Controle de Armas de Fogo, Munições e Outros Materiais Correlatos, também de 2001, por meio do qual os Estados parte se comprometiam em cooperar, entre si e com atores continentais e internacionais, para prevenir, combater e erradicar a fabricação ilícita de armas de fogo, munições e outros materiais correlatos, e sua acumulação, tráfico, posse e uso excessivo e desestabilizador na Região (SADC, 2001b); o Protocolo sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal, de 2002, que comprometia todos os Estados membros a cooperarem com seus pares em investigações e processos relativos a crime organizado transnacional, corrupção, tributação, direitos alfandegários e controle cambial, sem que esta precisasse ser solicitada (SADC, 2002a); e, o Protocolo sobre Extradicação, do mesmo ano, por meio do qual os Estados parte comprometiam-se a extraditar para seus pares qualquer pessoa que, estando dentro de sua jurisdição, fosse procurada por ação penal ou estivesse condenada no Estado requerente (SADC, 2002b).

De todos esses protocolos, contudo, apenas o sobre Controle de Armas de Fogo, Munições e Outros Materiais Correlatos fazia alguma menção ao terrorismo – e de maneira bastante marginal. Nesse sentido, ainda que todas as ferramentas tratassem sobre questões tangenciais ao tema, o terrorismo, em si, não era objeto de nenhuma delas. Diante disso, teve início, em 2014, um processo que se estendeu até o ano seguinte, no qual foram realizadas uma série de conferências para a discussão e elaboração de uma Estratégia Regional de Combate ao Terrorismo, contando com a participação de representantes dos Estados membros da SADC, do Centro de Combate ao Terrorismo da ONU e de especialistas do CAERT (SADC, 2015).

Com o fim do regime do *apartheid* na África do Sul, o novo governo deu início a um longo processo de revisão da legislação sobre segurança, elaborando nesse contexto, entre outros, uma nova legislação antiterrorismo.¹⁰⁸ Em 2003, uma proposta de lei foi enviada ao parlamento para discussão, e a partir dela foi elaborada a Lei de Proteção da Democracia

¹⁰⁸ A Lei de Terrorismo nº83, de 1967, que vigorou durante o regime racista na África do Sul, definia como terrorismo qualquer atividade que pudesse desestabilizar a manutenção da lei e da ordem, previa a prisão de suspeitos, sem a necessidade de julgamento (DUGARD, 1970).

Constitucional Contra Terrorismo e Atividades Relacionadas, que foi aprovada em 2004, e entrou em vigor no ano seguinte (VADI, 2007). Diversas cláusulas da lei, todavia, são bastante controversas, entre elas a obrigação imposta aos cidadãos de reportar às autoridades a presença de pessoas suspeitas de cometer um ato terrorista, sob pena de serem considerados cúmplices, caso não o façam, e também a reversão da noção básica de que o acusado é presumido inocente até que se prove sua culpa, uma vez que de acordo com a lei, indivíduos suspeitos de ajudar o financiar atividades terroristas têm que provar sua inocência (HÜBSCHLE, 2005).

A Tanzânia, por sua vez, adotou uma lei antiterrorismo em 2002, criticada por muitos que consideram que ela dá poderes excessivos ao governo, que poderiam ser usados para reprimir indivíduos e grupos de opositores políticos (ADEBAJO, 2003). Ainda, a lei dá ao departamento de imigração do país o poder de prender, sem a necessidade de um mandato, qualquer indivíduo suspeito de ter envolvimento – direto ou indireto – com atividades terroristas internacionais, além da prerrogativa de negar asilo a qualquer requerente (LUMINA, 2007). Já a Zâmbia adotou uma lei de combate ao terrorismo em 2007, atualizando-a em 2018, além de estabelecer um Centro Nacional de Combate ao Terrorismo (ZAMBIA, 2007; 2018).

CONCLUSÃO

Os atentados de 11 de setembro de 2001 aos EUA, assim como outrora o fizera a queda do Muro de Berlim – e, mais precisamente, o fim da Guerra Fria – marcaram o início de um período de importantes mudanças nas relações internacionais (LESSA; MEIRA, 2001). Como visto, a partir desses eventos as questões securitárias – fossem elas novas ou que já estivessem em discussão – passaram a ser alçadas a uma posição de centralidade na agenda política internacional, especialmente por iniciativa dos EUA. O que se viu, a partir de então, foi um processo de progressiva securitização de diversos temas, dentre os quais se destaca o terrorismo internacional. Diante disso, a África – até então um espaço de relevância reduzida para os EUA – passou a ser destacada como uma região de grande importância para a política externa estadunidense, sendo palco da criação de diversas iniciativas de segurança deste país, supostamente visando o combate ao terrorismo.

Essa pesquisa, nesse contexto, buscou examinar, a partir de um enfoque histórico-comparativo, de que forma os países africanos têm respondido ao processo de securitização do terrorismo internacional, com especial atenção ao período posterior aos atentados de 2001, bem como às iniciativas ligadas à questão, voltadas para o continente, promovidas pelos EUA. Além da identificação de tais iniciativas, ligadas à (ou justificadas pela) questão do terrorismo internacional, buscou-se verificar o impacto que elas tiveram nos países do continente africano, identificando o posicionamento desses países em relação a elas, além de analisar as iniciativas criadas pelos atores africanos ligadas à questão do terrorismo. Com isso, esperava-se demonstrar que os países africanos têm buscado responder às iniciativas externas e, simultaneamente, criar iniciativas próprias, de certa forma incorporando o discurso de securitização do terrorismo – de forma apenas parcial –, com o objetivo, entre outros, de diminuir a ingerência externa no continente e reforçar o protagonismo dos atores africanos na definição dos rumos trilhados pela África.

Até a década de 1950 o continente africano, composto quase exclusivamente por colônias europeias, tinha pouca – ou quase nenhuma – relevância para a política externa dos EUA, situação que passou a se alterar partir do início dos processos de independência. A África, nesse contexto, foi incorporada à lógica da Guerra Fria, passando a ser palco da competição, dos EUA com a URSS, por esferas de influência. O grande objetivo estadunidense no continente, assim, era garantir que os países nascentes não se alinhariam, política e economicamente, aos soviéticos. Diante disso, a questão do terrorismo tinha pouca importância.

Ainda que fosse associado, pelo governo dos EUA, aos grupos ligados à URSS, o fenômeno, em si, não era encarado como uma ameaça especialmente relevante.

O fim da Guerra Fria trouxe importantes implicações para a África. A profunda crise econômica enfrentada pelo continente ao longo da década de 1980, bem como os Programas de Ajuste Estrutural impostos aos países africanos pelas Instituições Financeiras Internacionais como soluções para ela, tiveram como principal resultado um severo enfraquecimento dos já frágeis Estados africanos. A África, assim, passava a ser marcada pela existência de diversos Estados fracos, incapazes de controlar efetivamente a totalidade de seus territórios e fronteiras. Estes Estados também eram política, social e economicamente instáveis, o que contribuiu para que o continente passasse a experimentar a eclosão de diversos conflitos. Diferentemente do período da Guerra Fria, tais conflitos, bem como os problemas africanos, não eram mais vistos como ameaças aos interesses ou à segurança nacional dos EUA, despidendo-os de qualquer importância estratégica para o país. Apesar disso, em um primeiro momento, o governo estadunidense optou por um engajamento ativo na mediação e resolução dos conflitos africanos, considerando que a posição de hegêmona mundial exigia tal atuação, e que sua notável supremacia militar garantiria seu sucesso. O fracasso na Somália, contudo, marcou uma nova inflexão nas relações dos EUA com a África, que passaram por um crescente desengajamento, impondo ao continente uma marginalização ainda mais severa.

Se, por um lado, houve um crescente afastamento do continente por parte dos EUA ao longo dos anos 1990, por outro, a questão do terrorismo passou a, paulatinamente, se tornar cada vez mais relevante na agenda estadunidense para a África. O atentado ao World Trade Center, em 1993, foi fundamental para que isso acontecesse, e a presença de Osama Bin Laden, líder da Al-Qaeda – diretamente associada ao atentado pelo governo dos EUA –, no Sudão, entre 1991 e 1996, contribuiu para que a África fosse inserida nessa dinâmica. Cabe notar, contudo, que apesar de a questão do terrorismo ter passado a ganhar destaque na agenda estadunidense para o continente africano, isso não representou uma mudança no engajamento dos EUA com a África como um todo, impactando apenas nas relações bilaterais com países do continente – com a imposição de sanções ao Sudão, por exemplo. Com os atentados às embaixadas estadunidenses na Tanzânia e no Quênia, em 1998, o terrorismo passou a ser alvo de ainda mais atenção dos EUA nas relações com a África – especialmente a partir da noção, que começava a se consolidar, de associação do fenômeno com o islamismo – ainda que continuasse não sendo um tema central. Nesse sentido, mesmo que crescentemente presente na agenda política estadunidense para o continente africano ao longo dos anos 1990, o terrorismo

seguia não sendo um elemento definidor do engajamento dos EUA com a África, que seguia pautando-se pelo desinteresse estratégico e econômico e pelo distanciamento.

O final dos anos 1990 e o início dos anos 2000 marcaram uma mudança significativa do posicionamento estadunidense em relação ao continente. A criação da AGOA e do relatório do Grupo de Desenvolvimento da Política Nacional de Energia, em 2000, sinalizavam que o quadro de desinteresse dos EUA em relação à África – especialmente em termos econômicos, mas também estratégicos – estava sendo modificado. Enquanto os parceiros tradicionais (especialmente os EUA e os países europeus) haviam se distanciado do continente ao longo dos anos 1990, outros parceiros – como a China – haviam intensificado suas relações com os países da África, conseguindo expandir sua participação nos mercados africanos e ocupando espaços que outrora eram ocupados pelos parceiros tradicionais. Se por um lado tais relações foram fundamentais para que o continente conseguisse retomar, ainda que lentamente, os rumos do desenvolvimento econômico e social e, assim, dar os primeiros passos na direção de assegurar a estabilização interna e de superar a situação de marginalização nas relações internacionais, por outro se mostrou de grande importância também para os novos parceiros, que encontraram no continente não apenas grandes mercados consumidores e importantes fornecedores de matéria prima, mas também um significativo número de aliados políticos.

Esse quadro de retomada da importância econômica do continente africano, associado ao diagnóstico estadunidense de necessidade de ampliar e diversificar seus fornecedores de recursos energéticos (com a África tendo grande importância nesse contexto, como visto) e à percepção de que a presença de novos parceiros havia se consolidado no continente africano ao longo da década anterior – sendo, assim, uma ameaça à hegemonia estadunidense –, é que fez com que o continente africano passasse a ser visto como um espaço de grande relevância estratégica para a política externa dos EUA. Nesse contexto, a África também passou, a partir de 2000, a ocupar um espaço de destaque na agenda securitária daquele país. Diante da preocupação com a garantia de existência de um ambiente seguro e estável nos países do continente, que assegurasse o fluxo contínuo no fornecimento de recursos energéticos para os EUA, o país passou a expandir sua cooperação militar com os parceiros africanos, criando novos programas de ajuda e expandindo outros que já existiam, além de fornecer equipamentos, armamentos e assistência técnica a diversos países. Nesse sentido, pode-se perceber que antes mesmo dos atentados de 11 de setembro de 2001 a África já passava a ser alvo de grande atenção estadunidense, ainda que a questão do terrorismo seguisse sendo apenas um tema periférico nas relações. Assim, em certo sentido se verifica uma retomada do padrão de atuação que os EUA mantiveram no continente ao longo da Guerra Fria, com fornecimento de recursos

e de cooperação – especialmente securitária – aos governos aliados; o inimigo a ser combatido, todavia, não era mais a “ameaça comunista”, inexistente ao menos desde o início dos anos 1990, e sim os diversos grupos que ameaçavam a estabilidade dos Estados africanos – como visto, frutos dos processos que marcaram o continente nas décadas de 1980 e 1990 e dos impactos da globalização de matriz neoliberal.

Os atentados de 2001, diante disso, trouxeram não uma mudança no espaço ocupado pela África na política externa dos EUA, mas uma importante alteração na concepção de tais relações, que passaram a ter a questão do terrorismo – e de seu combate – como elemento definidor da atuação estadunidense, com a incorporação da África à Guerra ao Terror. Assim, além de contribuir para que o terrorismo passasse a ser visto, a partir de então, pelos EUA, como a principal e mais grave ameaça à civilização ocidental e à segurança internacional, os atentados também ajudaram a criar uma conexão entre a situação do continente – com Estados fracos e instáveis, vistos pelos EUA como propensos à existência e operação de organizações consideradas terroristas, bem como à disseminação de ideologias extremistas e violentas – e a nova doutrina militar estadunidense, adotada durante o governo Bush, que previa a intervenção em lugares considerados instáveis, vistos como potenciais ameaças à segurança estadunidense. Nesse contexto, o que se verifica é um processo de securitização do terrorismo no continente africano, promovido sobretudo pelos EUA, que passam a criar vários programas e iniciativas – essencialmente militares, ou majoritariamente dominadas pelo DOD – para os países do continente, com a justificativa de combater o terrorismo.

É interessante perceber, contudo, que em grande medida tais programas e iniciativas parecem refletir menos uma preocupação genuína com o combate ao terrorismo, e mais com outros interesses estadunidenses. Nesse sentido, sua distribuição geográfica – focados no Golfo da Guiné, na região do Sahel-Saara e no Chifre da África – se mostra bastante peculiar, especialmente por estarem localizados em regiões que estão relacionadas (de forma direta ou indireta) com a produção do petróleo africano e com as rotas de comércio mundiais do produto, e que têm contado com grande inserção e presença de potências emergentes – especialmente a China. Assim, os EUA têm levado a cabo um processo de ampliação de sua presença militar nesses espaços, estabelecendo diversas medidas que são colocadas sob o guarda-chuva do discurso de combate ao terrorismo, o que tem por objetivo conferir uma justificativa para que os EUA abordem uma série de questões de seu interesse no continente africano a partir da esfera da segurança.

Nesse sentido, a política externa estadunidense para a África passou, a partir de 2001, por um processo de crescente militarização, coroado com a criação, em 2008, do AFRICOM,

alicerçada e determinada pelo discurso de combate ao terrorismo, centrado quase que exclusivamente em seu componente securitário. O fenômeno, assim, passou a ser tratado, pelos EUA, como um dos grandes desafios enfrentados pela África, sendo considerado um dos principais entraves ao desenvolvimento (social e econômico) africano e, portanto, a prioridade em sua abordagem com relação ao continente. O principal objetivo estadunidense, destarte, seria, sobretudo por meio do esforço militar, eliminar as organizações consideradas terroristas e seus líderes no continente, supostamente criando as condições, a partir daí, para que os Estados africanos alcançassem seu desenvolvimento em um ambiente estável e pacífico.

Dessa forma, podemos entender que a partir de 2001 os EUA passaram a promover um movimento de securitização do terrorismo na África. Ou seja, a partir de um discurso de existência de uma (potencial) ameaça terrorista o agente securitizador (os EUA) passou a buscar convencer a audiência (nesse caso, os governos africanos) de que o terrorismo se constituía em uma ameaça fundamental para a existência da civilização (ocidental) – que incluiria não apenas os Estados africanos (objeto referente), mas também seus recursos naturais – buscando, portanto, implementar medidas de segurança capazes de combatê-lo. Dessa forma, o terrorismo passou a ser despido de suas componentes políticas, sociais e econômicas, entre outras, sendo tratado exclusivamente como um tema securitário que, portanto, exigiria uma abordagem focada na atuação militar.

No que diz respeito ao contexto africano, o terrorismo também passou a ocupar um espaço de destaque na agenda política a partir dos atentados de 2001 aos EUA, não apenas no âmbito da UA, mas também nos níveis regional e nacional – especialmente com a criação de diversas leis e ferramentas de combate ligadas à questão. É possível perceber, todavia, que a preocupação com o terrorismo, na África, se dá anteriormente ao movimento de securitização operado pelos EUA a partir de 2001. A criação da Organização da Unidade Africana e os valores sobre os quais a Organização estava estruturada – respeito à soberania e não ingerência nos assuntos dos Estados membros, combate aos regimes racistas no continente e solidariedade continental – fizeram com que a ideia de terrorismo passasse a ser associada não apenas aos governos segregacionistas no continente – como era o caso do regime do *apartheid*, na África do Sul –, mas também a atores extracontinentais – como no caso do posicionamento da OUA em relação a Israel, em solidariedade ao Egito, ou em relação aos EUA, à Grã Bretanha e à própria ONU, em solidariedade à Líbia. Nesse sentido, ainda que houvesse uma preocupação com o terrorismo na África, ele era tratado como um fenômeno exógeno ao continente – e em certo sentido, um fenômeno “não-africano” – que, portanto, não representava uma ameaça aos

países do continente. Ainda – e também por isso –, tratava-se de uma questão de importância menor – especialmente frente à defesa dos princípios fundadores da OUA.

O posicionamento africano em relação à questão começou a se alterar a partir da década de 1990, e diversos motivos contribuíram para tanto. Em primeiro lugar, a conjuntura de crescente marginalização nas relações internacionais, bem como o contexto de aumento da instabilidade interna – causado sobretudo pelo enfraquecimento vivido pelos Estados africanos como resultado do avanço do processo de globalização de orientação neoliberal –, consequências da profunda crise econômica enfrentada pelo continente nos anos 1980 e pelo fim da Guerra Fria. Associada à fragilização dos Estados, verificou-se a emergência de grupos insurgentes em diversos países do continente – muitos dos quais passaram a recorrer a práticas consideradas terroristas – o que contribuiu para que a noção de que o terrorismo era um fenômeno fundamentalmente exógeno ao continente passasse a, progressivamente, perder força. Em segundo lugar, o fim dos regimes segregacionistas no continente africano ao longo dos anos 1990, pôs fim a outro elemento que até então fora central para o tratamento dispensado pela OUA à questão. Em terceiro lugar, podemos destacar o processo de transferência da responsabilidade pela estabilização do continente para os próprios atores africanos, que intensificou-se ao longo dos anos 1990, sobretudo após as intervenções fracassadas dos EUA e da ONU na África.

Esses fatores contribuíram para que ganhasse força a noção de que a OUA precisava adotar um posicionamento mais ativo em relação às questões pertinentes ao continente africano – entre as quais encontrava-se o terrorismo – abandonando a postura de não interferência adotada até então (que por vezes expressava-se quase como indiferença). Foi diante desse contexto que a OUA tomou as primeiras medidas relacionadas, ainda que marginalmente, à questão – a Resolução 213 (XXVIII), de 1992, a Declaração sobre um Código de Conduta para as Relações Interafricanas, de 1994, e a Declaração de Ouagadougou, de 1998. Ainda que importantes, tais ferramentas eram pouco robustas e despidas de um caráter vinculante mais explícito – o que era coerente com os princípios fundadores da OUA –, além de não apresentarem definições claras do que era entendido como terrorismo.

Os atentados às embaixadas dos EUA no continente, em 1998, marcam o ponto de efetiva inflexão do posicionamento africano em relação ao terrorismo. Ficava claro, a partir deste momento, que o fenômeno estava diretamente relacionado tanto a dinâmicas africanas, quanto extra-continentais e, nesse sentido, a segurança africana passava a ser entendida como uma função da segurança global – mas que exigiria um posicionamento assertivo dos atores do continente. Nesse contexto, a partir da adoção da Convenção para a Prevenção e Combate ao

Terrorismo, em 1999, a África passou a ter uma ferramenta que definia claramente o que seria entendido como terrorismo, estabelecendo as bases para o tratamento da questão no continente. Ainda, a convenção, em consonância com os desenvolvimentos da década de 1990, e com o crescente protagonismo apresentado pelos organismos sub-regionais na estabilização do continente, ressaltava a importância destes no combate ao terrorismo, atribuindo-lhes a responsabilidade de elaborar políticas de combate mais específicas, que respeitassem a diversidade cultural, política, social e contextual de cada região. O terrorismo, assim, passava a ser entendido, no âmbito africano, como uma potencial ameaça à estabilidade do continente, sendo, portanto, um tema de grande relevância, passando, destarte, a ganhar espaço na agenda política continental. Cabe ainda ressaltar que a Convenção adotava uma abordagem holística do terrorismo, não centrando-se exclusivamente em sua componente securitária. Nesse sentido, ainda que o fenômeno fosse visto como uma ameaça ao continente, o entendimento era de que se tratava de uma questão complexa, e que o combate a ela exigia atenção especial às condições estruturais que contribuíam para sua difusão, à construção de capacidades dos Estados africanos, às medidas preventivas e à tentativa de promoção dos direitos humanos e aplicação das leis.

A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, do estabelecimento da Guerra ao Terror, pelos EUA, e da inclusão da África em sua lógica, os países do continente intensificaram a adoção e o aprimoramento de ferramentas de combate ao terrorismo nos níveis continental, regional e nacional. Buscava-se, com isso, alinhar-se aos desenvolvimentos internacionais (como as resoluções estabelecidas no âmbito da ONU, que determinavam a adoção de diversas medidas voltadas ao combate ao terrorismo) e, em certa medida, à própria lógica da Guerra ao Terror. O que se percebe, todavia, é que à despeito desse alinhamento, os países do continente africano procuraram utilizar o processo de securitização do terrorismo promovido pelos EUA como uma ferramenta para avançar agendas próprias, não necessariamente relacionadas ao tema. Assim, a manutenção das definições e entendimentos da Convenção de Argel, de 1999, como base para o combate ao terrorismo no continente é sintomática da postura adotada pela África em relação à questão, especialmente porque garante que a nova estrutura adotada, ainda que seja bastante completa e complexa, dê aos países do continente a possibilidade de trabalhar a questão da forma que lhes parecer mais conveniente.

Isso acontece, em grande medida, como reflexo das mudanças ocorridas no continente associadas às ideias e valores contidos na noção de Renascimento Africano, sobretudo a valorização do protagonismo do continente e de suas instituições no enfrentamento e resolução de seus próprios problemas. Nesse sentido, diversas iniciativas que foram estabelecidas pelos EUA na África ao longo do período posterior aos atentados de 11 de setembro de 2001,

passaram a ser vistas por países africanos como oportunidades para receber recursos externos, utilizados para a realização de projetos de diversas naturezas – o que acaba sendo favorecido especialmente por conta da abordagem holística adotada pelo continente no tratamento do terrorismo. Ainda, em diversos casos os governos africanos têm usado os recursos disponibilizados pelos EUA no âmbito das iniciativas de combate ao terrorismo na África para reverter a – ou ao menos fazer frente à – fragilização dos Estados do continente, resultado sobretudo das décadas de 1980 e 1990, e do processo de globalização neoliberal.

Dessa forma, podemos afirmar que o que se verificou no período que se estende dos atentados de 11 de setembro de 2001 até os dias atuais é a consolidação de um processo, que havia iniciado na transição da década de 1990 para a de 2000, de securitização, pelos EUA, do terrorismo no continente africano. Entretanto, se por um lado o processo pode ser considerado como bem-sucedido – uma vez que o terrorismo passou a estar constantemente presente na agenda do continente africano –, por outro, nos parece difícil refutar a noção de que o tratamento dispensado à questão, pelos atores africanos, ainda que formal e oficialmente orientado a partir do viés securitário, tem sido composto por ações nas mais diversas áreas – política, econômica, social, etc.. Nesse sentido, os países do continente, em diversos casos, têm instrumentalizado as ações e iniciativas estadunidenses – bem como os recursos por elas aportados ao continente – na busca pela consecução de objetivos e agendas exclusivamente continentais – em geral, fora do espectro securitário.

É interessante notar, a esse respeito, que ambos os processos – tanto a preocupação africana com a questão do terrorismo e sua incorporação à agenda continental, quanto a maior atenção estadunidense ao continente africano, com ênfase na dimensão securitária das relações – se estruturam ainda na década de 1990, portanto antes dos atentados de 2001. Da perspectiva africana, a situação vivida pelo continente ao longo dos anos 1980 e da década subsequente – marcada por um contexto de profunda crise econômica, enfraquecimento dos Estados, perda de importância estratégica e marginalização – bem como as mudanças que se processaram no continente no período – com o surgimento e fortalecimento da ideia de Renascimento Africano, com o aumento do protagonismo dos atores africanos na estabilização do continente, e com o processo que culminou na transformação da OUA em UA – foram fundamentais para que o terrorismo fosse incorporado à agenda política continental. Ainda assim, nenhum desses elementos, isoladamente, se mostrou suficiente para tanto. Já da perspectiva estadunidense, a consolidação da presença de potências emergentes no continente africano – especialmente a China –, bem como a grande preocupação com a segurança energética nacional e a adoção de uma nova doutrina militar, parecem ter sido os elementos centrais para que houvesse um

aumento da relevância do continente africano para a política externa estadunidense, sem que nenhum deles tenha sido, isoladamente, suficiente para que isso acontecesse.

O papel dos atentados de 11 de setembro de 2001, diante disso, foi o de criar, para os EUA, um elemento de legitimação para a abordagem que já vinha sendo adotada pelo país nas interações com o continente, colocando, portanto, o terrorismo como o elemento central das relações estadunidenses com a África. Já para os atores africanos, os atentados e, mais do que eles, o subsequente processo de securitização, marcado pela criação de diversas iniciativas estadunidenses para o continente, foram vistos como oportunidades para aumentar os recursos disponíveis para a consecução de objetivos e agendas próprias. Frente a isso, podemos afirmar que os atentados de 2001 foram um elemento necessário mas não suficiente tanto para o processo de securitização, promovido pelos EUA, quanto para o tratamento dispensado a ele pelo continente africano.

Isso posto, e a partir da análise aqui realizada, ainda é possível adicionar uma outra crítica à teoria da securitização como construída por Buzan, Wæver e Wilde (1998). Como visto, para os autores, a aceitação, por parte da audiência, da representação discursiva apresentada pelo agente securitizador é fundamental para que o movimento securitizante seja bem-sucedido, não sendo, todavia, suficiente para tanto. Para que o processo de securitização efetivamente tenha sucesso, é necessário que o agente securitizador consiga implementar mudanças práticas (como a criação de novas instituições, políticas ou leis e/ou a alteração das funções daquelas já existentes) que sejam justificadas a partir da representação discursiva por ele apresentada e legitimadas pela audiência em questão. A audiência, destarte, tem papel crucial no processo de securitização, sendo a sua aceitação e legitimação – tanto da representação discursiva, quanto das medidas adotadas pelo agente securitizador – essencial para o sucesso da securitização. Tal papel desempenhado pela audiência seria, portanto, uma das dimensões que contribuiria para a intersubjetividade inerente ao processo de securitização.

Um dos principais problemas dessa abordagem, todavia, é que a despeito da retórica de intersubjetividade inerente, ela em verdade retira da audiência parcela significativa de sua agência, atribuindo-lhe um papel predominantemente passivo. A audiência, assim, teria como função apenas chancelar – ou não –, tanto a representação discursiva apresentada pelo agente securitizante quanto as mudanças práticas por ele propostas e estabelecidas, sem que houvesse um processo de “negociação” entre ambos na construção desses elementos, como destacado por Stritzel (2007). Uma das consequências dessa limitação na abordagem teórica proposta pela Escola de Copenhague é que, por conta disso, ela tampouco consegue conceber a possibilidade, verificada no caso estudado, de uma determinada audiência legitimar a representação discursiva

proposta por um agente securitizador e, simultaneamente, assumir uma postura ativa, fazendo uso da securitização estabelecida para avançar agendas próprias – que não necessariamente são condizentes e/ou coerentes com as medidas excepcionais adotadas pelo agente securitizador. Essa possibilidade de reversão ou de instrumentalização do processo de securitização pela audiência se mostra bastante relevante, especialmente porque reforça a noção de que a securitização não é estabelecida pontualmente, mas sim por meio de um processo, que envolve uma “negociação” constante entre a audiência e o agente securitizador, e que não necessariamente se encerra a partir de um eventual sucesso do movimento securitizante.

A questão do terrorismo na África se encaixaria, a princípio, nessa dinâmica, tendo o fenômeno, no continente, sido securitizado com sucesso, pelos EUA, a partir de 2001. Essa noção é corroborada quando se verifica a criação das diversas iniciativas estadunidenses para o continente africano a partir de daquele ano – como as Parcerias de combate ao terrorismo e, principalmente, o AFRICOM – (que representariam as mudanças práticas), bem como um aumento da importância dispensada ao terrorismo na agenda africana e a adesão de vários governos do continente às iniciativas estadunidenses (o que corroboraria a aceitação e legitimação, por parte da audiência, do discurso securitizante). Mais do que apenas legitimar a representação discursiva proposta pelos EUA, portanto, os atores africanos buscaram instrumentalizar o processo de securitização, bem como as iniciativas criadas em seu contexto, para avançar agendas próprias – que, em parte expressiva dos casos, se encontram fora da agenda securitária.

Diante desse contexto, é razoável considerar que, a partir do cenário estabelecido pelo processo de securitização do terrorismo na África, parece haver uma disputa constante entre os interesses dos EUA, enquanto agente securitizador, e o continente africano, enquanto uma audiência empoderadora, segundo conceito de Balzaq (2011). Uma alteração nessa realidade poderia se produzir tanto por uma mudança no posicionamento africano, com a aceitação total da securitização do terrorismo, quanto por uma dos EUA, com a promoção de um novo processo de securitização em relação a outro tema pertinente ao continente. Considerando que a postura africana de busca de protagonismo na definição dos rumos do continente tem sido estruturada ao menos desde a década de 1990, e está intimamente ligada aos valores da UA, parece pouco provável que se produza, ao menos no futuro próximo, uma modificação em tal posicionamento. Assim sendo, a promoção de um novo processo de securitização – que conte com a aceitação e a legitimação plena dos atores africanos – parece ser a alternativa mais plausível para que exista uma possibilidade de alteração na situação estabelecida. Resta saber o quão grande se manterá o interesse dos EUA pela África nos próximos anos, e se este será suficiente não apenas para

motivar uma nova investida em direção ao continente, mas também para garantir a adesão e o alinhamento dos atores africanos aos objetivos estadunidenses.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Kinfé. **The Horn of Africa: Conflicts and Conflict Mediation in the Greater Horn of Africa**. Addis Ababa: The Ethiopian International Institute for Peace and Development (EIIPD), The Horn of Africa Democracy and Development International Lobby (HADAD), 2006
- ABRAHAMSEN, Rita. Blair's Africa: The Politics of Securitization and Fear. **Alternatives: Global, Local, Political**, [S.l.], v.30, n. 1, p.55–80, 2005.
- ACHARYA, Upendra D., War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism. **Denver Journal of International Law and Policy**, [S.l.], v. 37, n. 4, 2009.
- ADEBAJO, Adekeye. Africa and America in an age of terror. **Journal of African and Asian Studies**, [S.l.] v.38, n.2-3, p.175-191, 2003.
- ADEBAJO, Adekeye. Introduction. In: ADEBAJO, Adekeye; RASHID, Ismail (Eds.). **West Africa's Security Challenges: building peace in a troubled region**. Boulder: Lynne Rienner, cap.1, p.1-20, 2004.
- ADEBAJO, Adekeye. **The curse of Berlin: Africa after the Cold War**. New York: Oxford University, 2013.
- African Union (AU). **African charter on maritime security and safety and development in Africa (Lomé Charter)**. African Union, Addis Ababa, 26p., 2016.
- African Union (AU). **African Union non-aggression and common defence pact**. African Union, Addis Ababa, 2005.
- African Union (AU). **Decision on the Prevention and Combating of Terrorism**. African Union Assembly, Kampala, 2010.
- African Union (AU). **Decision on the report of the peace and security council on its activities and the state of peace and security in Africa**. African Union, Addis Ababa, 2011.
- African Union (AU). **Decision to combat the payment of ransom to terrorist groups**. African Union Assembly, Sirte, 2009.
- African Union (AU). **OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters**. African Union, Addis Ababa, 2018. Disponível em <https://au.int/en/treaties>. Acesso em 10 dez. 2018.
- African Union (AU). **Plan of action of the African Union high-level inter-governmental meeting on the prevention and combating of terrorism in Africa**. African Union, Algiers, 2002.
- African Union (AU). **Protocol to the OAU convention on the Prevention and Combating of Terrorism**. African Union, Addis Ababa, 2004.
- African Union (AU). **Statute of the African Union Mechanism for Police Cooperation (AFRIPOL)**. African Union, Addis Ababa, 2017.

AFRICOM. U.S. **Africa Command 2007 – 2018**. 2018. Disponível em <https://www.africom.mil/our-tenth-anniversary>. Acesso em 10 dez. 2018.

AL JAZEERA. Al-Shabab claims Uganda bombings. **Al Jazeera**. 13 jul. 2010. Disponível em <https://www.aljazeera.com/news/africa/2010/07/2010711212520826984.html>. Acesso em 10 dez. 2018.

ALLISON, Simon. Good talk, not enough action: the AU's counter-terrorism architecture, and why it matters. **Institute for Security Studies**, Policy Brief 66, 8p., 2015.

APUULI, Kasaija Phillip. The AU's Peace and Security Architecture: the African Standby Force. In: KARBO, Tony; MURITHI, Tim (Eds). **The African Union: autocracy, diplomacy and peacebuilding in Africa**. London: I.B. Tauris, 2018, cap.7, p.149-182.

ARADAU, Claudia; VAN MUNSTER, Rens. Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future. **European Journal of International Relations** [S.l.], v. 13, n.1, p. 89-115, 2007.

ARADAU, Claudia. Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation. **Journal of International Relations and Development**, United Kingdom, v.7, 2004.

ARAÚJO, S. H. O "Islã" como Força Política na "Primavera Árabe": Uma Perspectiva da Teoria do Discurso. **História: Questões & Debates**, Curitiba, n. 58, p.39-62, 2013.

ARLINGHAUS, Bruce E., **Military Development in Africa: The Political and Economic Risks of Arms Transfers**. Boulder: Westview Press, 1984.

ARNOLD, Guy. **Historical dictionary of civil wars in Africa**. Lanham: Scarecrow Press, 2008.

ARTURI, Carlos S. Movimentos antiglobalização e cooperação securitária na União Europeia. **Civitas**, Porto Alegre, v.4, n.2, p.285-302, 2004.

ASHOUR, O. **Between ISIS and a failed state: The saga of Libyan Islamists**. Washington: Brookings Institution, 2015.

Assembleia Geral da ONU (ONU). **Resolução 41/38**. AG Index: A/RES/41/38, vinte de novembro de 1986. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r038.htm>

AYOOB, Mohammed. **The third world security predicament: State making, regional conflict and the International System**. Boulder: Lynne Rienner, 1995.

BADMUS, Isiaka A. **The African Union's Role in peacekeeping: building a lessons learned from security operations**. London: Palgrave Macmillan, 2015.

BAH, Sarjoh; ANING, Kwesi. US Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to AFRICOM. **International Peacekeeping**, [S.l.], v.15, n.1, p.118–132, 2008.

BALDWIN, David. Security Studies and the End of the Cold War. **World Politics**, New York, v.48, n.1, p.117-141, 1995.

BALZACQ, Thierry; LÉONARD, Sarah; RUZICKA, Jan. 'Securitization' revisited: theory and cases. **International Relations**. [S.l.], v. 30, n. 4, p.494 –531, 2016.

BALZACQ, Thierry. **Securitization Theory**: How security problems emerge and dissolve. London: Routledge, 2011.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. **European Journal of International Relations**, [S.l.], v. 11, n.171, 2005.

BAREGU, Mwesiga. Globalisation and International Terrorism. **African Security Review**, [S.l.], v.15, n.3, 2006.

BARNETT, Michael. **Eyewitness to a genocide**: the United Nations and Rwanda. Ithaca/London: Cornell, 2002.

BARNETT, Michael. The UN Security Council, Indifference and Genocide in Rwanda', **Cultural Anthropology**, [S.l.], v.12, n.4, p.555–578, 1997.

BENNETT, Andrew. Process tracing and causal inference. In: BRADY, Henry; COLLIER, David (Ed.). **Rethinking social inquiry**: diverse tools, shared standards. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010. p. 207-219.

BHATIA, Aditia. Discursive illusions in the American National Strategy for Combating Terrorism. **Journal of Language and Politics**, v.7, n.2, p.201–227, 2008.

BIGO, Didier. Globalized (in)Security: the field and the Ban-opticon. In: SAKAI, Naoki; SOLOMON, Jon (Eds.). **Translation, Biopolitics, Colonial Difference**. Hong Kong: University of Hong Kong, p.109-156, 2006.

BIGO, Didier. Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude? **Cultures et Conflits**, Paris, v.31, n.2, 1998.

BLANCHARD, Cristopher. **Libya: Transition and U.S. Policy**. CRS Report, Congressional Research Service. 29p. 2016. Disponível em <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1017815.pdf>. Acesso em 10 dez. 2018.

BOSSA, Solomy; MULINDWA, Titus. **The Anti-Terrorism Act, 2002 (Uganda)**: Human Rights Concerns and Implications. International Commission of Jurists, 10p., 2004.

BOTHA, Anneli. Religious extremism and terrorism: causes, impacts and counter strategy. **African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism**, [S.l.], v.4, n.2, P.53-76, 2013.

BOUCHER, Alix; HOLT, Victoria. **US training, African peacekeeping**: the Global Peace Operations Initiative (GPOI). Henry Stimson Center Issue Brief, Washington, 2007.

BOUDALI, Lianne. The Trans-Sahara Counterterrorism Partnership. **United States Military Academy, The Combating Terrorism Center**. 11p., 2007.

BOUKRIF, Hamid. Quelques Commentaires et Observations sur la Convention de L'Organisation de L'Unité Africaine sur la Prévention et la Lutte Contre le Terrorisme.

African Journal of International and Comparative Law, Edimburgh, v.11, p.753-764, 1999.

BOYD-JUDSON, Lyn. Strategic Moral Diplomacy: Mandela, Qaddafi, and the Lockerbie Negotiations. **Foreign Policy Analysis**, Malden, v.1, n.1, p.73-97, 2005.

BRASIL. Lei n.13.260, de 16 de mar. de 2016. **Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista**. Brasília, mar. 2016.

BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. **Institutions of the global south**. Oxon: Routledge, 2009.

BREMER, Paul. A New Strategy for the New Face of Terrorism. **The National Interest**, 2001, p. 23-30.

BRIGHT, Jonathan. Securitisation, terror, and control: towards a theory of the breaking point. **Review of International Studies**, United Kingdom, v.38, n.4, p.861–879, 2012.

BROSIG; Mait. SEMPIJJA, Norman. The African Capacity for Immediate Response to Crisis: Advice for African Policymakers. **South African Institute of International Affairs**. Policy Insights 22. 8p., 2015.

BUJRA, Abdalla. Pan-African political and economic visions of development from the OAU to the AU: from the Lagos Plan of Action (LPA) to the New Partnership for African Development (NEPAD). **DPMF**, [S.l.], n.13, p.1-32, 2004.

BUSH, George W. A Period Of Consequences. **The Citadel Newsroom**, 23 set. 1999. Disponível em http://www.citadel.edu/root/pres_bush. Acesso em 10 dez. 2018.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. Why International Relations has Failed as an Intellectual Project and What to do About it. **Millennium: Journal of International Studies**, [S.l.], v. 30, n. 1, p. 19-39, 2001.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analyses**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. **Review of International Studies**, Cambridge: Cambridge University, v. 35, n.2, p. 253-276, 2009.

CALLAGHY, Thomas M. Africa and the World Political Economy: Still Caught Between a Rock and a Hard Place? In: HARBESON, John; ROTHCHILD, Donald (Eds). **Africa in world politics: reforming political order**. Boulder: Westview Press, 2009.

CAMPBELL, Horace. The United States and Security in Africa: The Impact of the Military Management of the International System. **Africa Development**, [S.l.], v.42, n.3, p. 45-71, 2017.

CAMPBELL, John. Is American Policy toward Sub-Saharan Africa Increasingly Militarized?, **American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy**, [S.l.], v.35, n.6, p.346-351, 2013.

CARDOSO, Nilton C.; OLIVEIRA, Guilherme Z. Operações de Paz Africanas: as experiências da OUA e da UA. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.7, n.12, p.334-370, 2018.

CARDOSO, Nilton César Fernandes. **Análise da Arquitetura Africana de Paz e Segurança**: o papel da IGAD na estabilização do Chifre da África. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

CARDOSO, Nilton; OLIVEIRA, Guilherme Ziebell. O papel da ECOWAS no gerenciamento dos conflitos e crises políticas na África Ocidental. In: **IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudo de Defesa**: Forças Armadas e sociedade civil: atores e agenda da defesa nacional no século XXI. Florianópolis, 2016.

CARMODY, Pádraig. **The New Scramble for Africa**. Cambridge/Malden: Polity, 2011.

CASTELLANO, Igor. **Guerra e construção do Estado na República Democrática do Congo**: a definição militar do conflito como pré-condição para a paz. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CAVELTY, Myriam D. **Cyber-Security and Threat Politics**: US efforts to secure the information age. London/New York: Routledge, 2008.

Center on Global Counterterrorism Cooperation (CGCC); IGAD Security Sector Program (ISSP). **Fighting Terror Through Justice**: Implementing the IGAD Framework for Legal Cooperation Against Terrorism. New York/Addis Ababa: CGCC, 2012.

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: problemas conceituais e consequências políticas. **Security and Defense Studies Review**, Washington, v.1, n.1, 2001.

CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. Introduction. In: CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. **The history of terrorism**: from antiquity to al Qaeda. Berkley: University of California, 2007a.

CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. The “Golden Age” of Terrorism. In: CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. **The history of terrorism**: from antiquity to al Qaeda. Berkley: University of California, 2007b, cap. 8, p.175-196.

CHANAIWA, Daivid. A África Austral. In: MAZRUI, Ali. WONDJI, Christophe (Eds.). **História Geral da África, VIII**: África desde 1935. Brasília: Unesco, cap. 10, p.295-334, 2010.

CHANG, Jun Yan. Securitisation and its Discontents: Developing Macrosecuritisation Theory. In: **WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE**, 25., 2018, Brisbane, IPSA, 2018. p. 1-20. Disponível em: <<https://wc2018.ipsa.org/sites/default/files/ipsa-events/wc2018/papers/paper-102038-2018-07-15t230016-0400.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2018.

CHAZAN, Naomi, *et al.* **Politics and Society in Contemporary Africa**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 3ed, 1999.

CHOLLET, Derek; GOLDGEIER, James. **America between the wars, 11/9 to 9/11: the misunderstood years between the fall of the Berlin Wall and the start of the War on Terror**. New York: Public Affairs, 2008.

CILLIERS, Jakkie; STURMAN, Kathryn. An Overview and Introduction. In: CILLIERS, Jakkie; STURMAN, Kathryn (Eds.) **Africa and Terrorism: Joining the Global Campaign**. Pretoria: Institute for Security Studies, cap. 1, 2002.

CILLIERS, Jakkie. Terrorism and Africa. **African Security Review**, [S.l.], v.12, n.4, p.91-103, 2003.

CIUTĂ, Felix. Security and the problem of context: a hermeneutical critique of securitization theory. **Review of International Studies**, [S.l.], v.35, n.2, p.301–326, 2009.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the international system: The politics of state survival**. Cambridge: Cambridge University, 1996.

CLAPHAM, Christopher. Terrorism in Africa: problems of definition, history and development. **South African Journal of International Affairs**. [S.l.], v.10, n.2, p. 13-28, 2003.

COCKBURN, Patrick. **The jihadi's return: ISIS and the failures of the global war on terror**. London/New York: Verso, 2014.

COCODIA, Jude. **The African Capacity for Immediate Response to Conflict and the African Standby Force: options for peace intervention in Africa**. Social Science Research Council. African Peacebuilding Network Working Papers n. 7, 2016.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823- 830, 2011.

Committee of Intelligence & Security Service of Africa (CISSA). **Committee of Intelligence & Security Service of Africa**, Addis Ababa, 2018. Disponível em <https://cissaa.org/about-cissa/>. Acesso em 10 dez. 2018.

Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA). **Programme Activities: Peace and Security Programme**. Lusaka, 2018. Disponível em <https://www.comesa.int/programme-activities-peace-and-security-programme/>. Acesso em 10 dez. 2018.

COOK, Nicolas *et al.* **Sub-Saharan Africa: Key Issues, Challenges, and U.S. Responses**. CRS Report. Congressional Research Service. 31p., 2017.

CÔTÉ, Adam. Agents without agency: Assessing the role of the audience in securitization theory. **Security Dialogue** [S.l.], v.47, n.6, 2016.

CRENSHAW, Martha. The debate over 'New' vs. 'Old' Terrorism. In: KARAWAN, Ibrahim; McCORMACK, Wayne; REYNOLDS, Stephen (Eds.). **Values and Violence: Intangible Aspects of Terrorism**. New York: Springer, 2008, Cap. 7, p. 117-136.

CRENSHAW, Martha. The logic of terrorism: Terrorist behavior as a product of strategic choice. In: REICH, Walter (Ed). **Origins of Terrorism: Psychologies, Identities, States of Mind**. Washington: Woodrow Wilson Center, 1990. Cap. 1, p.7-24.

CRISIS GROUP. Implementing peace and security architecture (I): central Africa. **International Crisis Group**. Africa Report N°181, 37p., 2011

d'ALMEIDA-TOPOR, H el ene. **L'Afrique au 20^esi ecle**.Paris: Armand Colin, 2003.

DAKAR. **Dakar Declaration Against Terrorism**. Dakar, 2p, 2001.

DANIELS, Cristopher. **Somali piracy and terrorism in the Horn of Africa**. Toronto: The Scarecrow Press, 2012.

DAVIS, John. The Bush Model: US Special Forces, Africa, and the War on Terror. In: DAVIS, John (Ed.). **Africa and the War on Terrorism**. Hampshire/Burlington: Ashgate, cap. 9, p.143-162, 2007b.

DAVIS, John. Africa's Road to the War on Terror. In: DAVIS, John (Ed.). **Africa and the War on Terrorism**. Hampshire: Ashgate, cap. 1, p.1-14, 2007.

DAVIS, John. The Clinton Model: Sudan and the Failure to Capture Bin Laden. In: DAVIS, John (Ed.). **Africa and the War on Terrorism**. Hampshire/Burlington: Ashgate, cap. 8, p.129-142, 2007a.

DeLANCEY, Virginia. The economies of Africa. In: GORDON, April A.; GORDON, Donald L. **Understanding Contemporary Africa**. Boulder/London: Lynne Rienner, 2013, cap.5, p. 115-166.

DEMEKE, Memar; GEBRU, Solomon. The role of regional economic communities in fighting terrorism in Africa: the case of Inter-Governmental Authority on Development (IGAD). **European Scientific Journal**, [S.l.], v. 2, Special Edition, p. 216-229, 2014.

DOWD, Caitriona; RALEIGH, Clionadh. The myth of global Islamic terrorism and local conflict in Mali and the Sahel. **African Affairs**, [S.l.], v.112, n.448, p.498-509, 2013.

DOWIE, Richard. EU and US Policies in the Sahel and the Horn of Africa. The Search for Sustainable Approaches. In: ALCARO, Riccardo; PIROZZI, Nicoletta (Eds.). **Transatlantic Security from the Sahel to the Horn of Africa**. Roma: Istituto Affari Internazionali, 2014, cap.3, p.43-58.

DUGARD, John. South West Africa and the "Terrorist Trial". **The American Journal of International Law**, [S.l.], v. 64, n. 1, p. 19-41, 1970.

DUNCKER, Judy. Globalization and Its Impact on the War on Terror. In: DAVIS, John (Ed.).**Africa and the War on Terrorism**. Hampshire/Burlington: Ashgate, cap.4, p.63-78, 2007.

DUYVESTYEN, Isabell. How New Is the New Terrorism? **Studies in Conflict & Terrorism**, [S.l.], v. 27, n. 5, p.439-454, 2004.

EASSON, Joseph; SCHMID, Alex. Appendix 2.1: 250-plus academic, governmental, and intergovernmental definitions of terrorism. In: SCHMID, Alex (Ed.), **The Routledge Handbook of Terrorism Research**. Abingdon: Routledge, 2011.

East African Community (EAC). **Peace and Security**. Arusha, 2018. Disponível em <https://www.eac.int/security>. Acesso em 10 dez. 2018.

Economic Community of West African States (ECOWAS); Economic Community of Central African States (ECCAS). **Lomé Declaration**. Joint Summit of ECOWAS and ECCAS heads of state and government. 14p., 2018.

Economic Community of West African States (ECOWAS). **ECOWAS political declaration and common position against terrorism**. Economic Community of West African States, 45p. 2013.

Economic Community of West African States (ECOWAS). **Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism For Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security**. Economic Community of West African States, 25p. 2008.

Economic Community of West African States (ECOWAS). **Protocol relating to the mechanism for conflict prevention, management, resolution, peace-keeping and security** Economic Community of West African States, 26p. 1999.

Economic Community of West African States (ECOWAS). **The ECOWAS conflict prevention framework**. Economic Community of West African States , 61p. 2008.

EJI, Eugene. Rethinking Nigeria's Counter-Terrorism Strategy, **The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs**, [S.l.], v.18, n.3, p.198-220, 2016.

EL-KHAWAS, Mohamed; NDUMBE, Anyu. West African Oil, U.S. Energy Policy, and Africa's Development Strategies. In: WUSU, Olufemi. **Politics and Economics of Africa, Volume 5**. New York: Nova Science, cap. 8, p.137-146, 2007.

ELLIS, Stephen. Briefing: the Pan-Sahel Initiative. **African Affairs**, [S.l.], v.103, n.412, p.459-464, 2004.

EMERSON, Stephen. Back to the Future: The Evolution of US Counterterrorism Policy in Africa. **Insight on Africa**, New Delhi, v. 6, n. 1, p. 43-56, 2014.

ENGELS, Friedrich. **Le rôle de la violence dans l'histoire**. Paris: Éditions Sociales, 1962.

ESCOSTEGUY, Pedro. **A nova arquitetura Africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações Brasil África**. Brasília: FUNAG. 2011.

ESPOSITO, John. **The Islamic Threat: mith or reality**. New York: Cambridge University, 1999.

ESPOSITO, John. **Unholy War: Terror in the Name of Islam**. New York: Oxford University, 2002.

EWI, Martin; ANING, Kwesi. Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa. **African Security Review**, [S.l.], v.15, n.3, p.32-46, 2006.

EWI, Martin; DU PLESSIS, Anton. Counter-terrorism and Pan-Africanism: from non-action to non indifference. In: SAUL, Ben. **Research handbook on international law and terrorism**, Cheltenham: Edward Elgar, 2014, cap.42, p.734-754.

EWI, Martin. The new ECOWAS Counter-Terrorism Strategy and its implications for West Africa. **Institute for Security Studies**, 2013. Acesso em 10 dez. 2018. Disponível em <https://issafrica.org/iss-today/the-new-ecowas-counter-terrorism-strategy-and-its-implications-for-west-africa>

FAH, Gilbert. Dealing with Africom: The Political Economy of Anger and Protest. **The Journal of Pan African Studies**, [S.l.], v.3, n.6, p.81-93, 2010.

FALLETI, Tulia; LYNCH, Julia. Context and causal mechanisms in political analysis. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1143-1166, 2009.

FELDSTEIN, Steven. **Do Terrorist Trends in Africa Justify the U.S. Military's Expansion?** Carnegie Endowment for International Peace. 9 fev. 2018. Disponível em <https://carnegieendowment.org/2018/02/09/do-terrorist-trends-in-africa-justify-u.s.-military-s-expansion-pub-75476>. Acesso em 10 dez. 2018.

FIELD, Antony. The 'New Terrorism': Revolution or Evolution? **Political Studies Review**, [S.l.], v. 7, n.2, 2009.

FLOYD, Rita. Extraordinary or ordinary emergency measures: what, and who, defines the 'success' of securitization? **Cambridge Review of International Affairs**, [S.l.], v.29, n.2, 2016.

FOREST, James; CRISPIN, Rebecca. AFRICOM: Troubled Infancy, Promising Future. **Contemporary Security Policy**, [S.l.], v.30, n.1, p.5-27, 2009.

FOREST, James; GIROUX, Jennifer. Terrorism and political violence in Africa: contemporary trends in a shifting terrain. **Perspectives on Terrorism**[S.l.], v.5, n.3-4, p.5-17, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-1978**. New York: Picador, 2009.

FRANCIS, David J. **Uniting Africa: Building regional peace and security systems**. Hampshire: Ashgate Publishing, 2006.

FRANCIS, David. Introduction: AFRICOM – US strategic interests and African security. In: FRANCIS, David (Ed.). **US Strategy in Africa: AFRICOM, terrorism and security challenges**. London/New York, Routledge, cap.1, p.3-31, 2010.

FRAZER, Jendayi. The African Crisis Response Initiative: Self-interested Humanitarianism. **The Brown Journal of World Affairs**, [S.l.], v.4, n.2, p.103-118, 1997.

FRAZER, Jendayi. The United States. In: BAREGU, Mwesiga; LANDSBERG, Christopher (Eds.). **From Cape to Congo: Southern Africa's Evolving Security Challenges** Boulder and London: Lynne Rienner, cap.13, p. 275-300, 2003.

FREAR, Matt; DE CONING, Cedric. Lessons from the African Union Mission for Somalia (AMISOM) for Peace Operations in Mali. Stability. **International Journal of Security & Development**, [S.l.], v.2, n.23, p. 1-11, 2013.

FRIEDMAN, Thomas L. In Somalia, New Criteria for U.S. Role. **New York Times**, New York, 5 dez. 1992.

FRIEND, Alice; FANGER, Ariel. U.S. National Security and Defense Goals in Africa: A Curious Disconnect. **Center for Strategic and International Studies**, 13 fev. 2018. Disponível em <https://www.csis.org/analysis/us-national-security-and-defense-goals-africa-curious-disconnect>. Acesso em 10 dez. 2018.

FRIEND, Alice; WISE, Jamie. **The Evolution of U.S. Defense Posture in North and West Africa**. CSIS Briefs, Center for Strategic & International Studies, 9p., 2018.

GALTUNG, Johan. The Palme Commission report on Disarmament and Security: a Critical Comment. **Bulletin of Peace proposals**, Oslo, v.14, n.2, 1983.

GASTROW, Peter; HÜBSCHLE, Annette. African Perspectives on the international terrorism discourse. **African Security Review**, [S.l.], v.15, n.3, p.iv-vii, 2006.

GLICKMAN, Harvey. Africa in the War on Terrorism. **Journal of Asian and African Studies**, [S.l.], v.38, n.2-3, p.162-174, 2003.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. **A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

GOFAS, Andreas. 'Old' vs. 'New' Terrorism: What's in a Name? **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, Istanbul, v.8, n.32, 2012.

GOÏTA, Modibo. Nouvelle menace terroriste en Afrique de l'Ouest: Contrecarrer la stratégie d'AQMI au Sahel. **Bulletin de la Sécurité Africaine**, Washington, n.11, p.1-8, 2011.

GOLDENBERG, Ilan *et al.* **Remodeling Partner Capacity: Maximizing the Effectiveness of U.S. Counterterrorism Security Assistance**. Center for a New American Security, 42p., 2016.

GOLDMAN, Ogen. The Globalization of Terror Attacks, **Terrorism and political violence**, [S.l.], v.23, n.1, 2011.

GOMES, Solomon. The peacemaking role of the OUA and the AU: A comparative analysis. In AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Eds). **The African Union and its Institutions**. Auckland Park: Jacana Media, 2008.

GORDON, Avishag. Terrorism and the scholarly communication system. **Terrorism and Political Violence**, [S.l.], v.13, n.1, 2001.

GORDON, Donald L. African Politics. In: GORDON, April A. ; GORDON, Donald L. **Understanding Contemporary Africa**. Boulder/London : Lynne/Rienner, 2013, cap. 4, p.61-114.

HANDY, Russell. Africa Contingency Operations Training Assistance: developing training partnerships for the future of Africa. **Air & Space Power Journal**, [S.l.], v.17, n.3, p.57-64, 2003.

HANSEN, Lene. Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. **Review of International Studies**, United Kingdom, v. 38, n.3, p.525-546, 2012.

HANSEN, Lene. The Little Mermaid's Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School. **Millennium: Journal of International Studies**, [S.l.], v. 29, n. 2, p. 285-306, 2000

HARMON, Stephen. Securitization Initiatives in the Sahara-Sahel Region in the Twenty-first Century, **African Security**,[S.l.], v.8, n.4, 227-248, 2015.

HARPER, Mary. **Getting Somalia wrong?**Faith, war and hope in a shattered State. London: Zed Books, 2012.

HENTZ, James J. The contending currents in United States involvement in sub-Saharan Africa. In: TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul (Ed.). **Africa in international politics: external involvement on the continent**. London: Routledge, 2004. p. 23-40.

HERBST, Jeffrey; MILLS, Greg. Africa and the war on terror, **The RUSI Journal**, [S.l.], v.148, n.5, p.12-17, 2003

HILL, Johathan. **Nigeria since Independence: forever Fragile**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

HLOPHE, Dumisani; LANDSBERG, Chris. **The African Renaissance as a modern South African Foreign Policy Strategy**, Paris: Science Po, 1999.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOFFMAN, Bruce. Change and Continuity in Terrorism. **Studies in Conflict & Terrorism**, [S.l.], v.24, n.5, 2001.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. New York: Columbia University, 1998.

HOILE, David. **Farce majeure: the Clinton administration's Sudan policy, 1993-2000**. London: European-Sudanese Public Affairs Council, 2000.

HOLM, Ulla. Algeria: securitization of state/regime, nation and Islam. In: GUZZINI, Stefan; JUNG, Dietrich (Eds.). **Contemporary security analysis and Copenhagen peace research**. Cap. 18, p. 217-228. London: Routledge, 2004.

HOOPER, Charles. Going Farther by Going Together Building Partner Capacity in Africa. **Joint Forces Quarterly**, [S.l.], v.67, p.8-13, 2012.

HRBEK, Ivan. A África setentrional e o chifre da África. In: MAZRUI, Ali. WONDJI, Christophe (Eds.). **História Geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília: Unesco, cap. 6, p.151-190, 2010.

HUBAC-OCCHIPINTI, Olivier. Anarchist Terrorist of the Nineteenth Century. In: CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. **The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda**. Berkley: University of California, 2007, cap. 6, p.113-131.

HÜBSCHLE, Annette. South Africa's Anti-Terror Law. **African Security Review**, [S.l.], v.14, n.4, p. 105-108, 2005.

HUNTINGTON, Samuel. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. New York: Touchstone, 1997.

HUTCHFUL, Eboe. Economic Community of West African States Counterterrorism Efforts. LE SAGE, Andre. **African Counter Terrorism Cooperation: assessing regional and subregional initiatives**. Washington: Potomac, cap.6, 2007.

HUYSMANS, Jef. **Language and the mobilization of security expectations: the normative dilemma of speaking and writing security**. Redefining Security, Colchester, 1999.

IBRAHIM, Mohamed Ibrahim. Somalia and global terrorism: A growing connection?, **Journal of Contemporary African Studies**,[S.l.], v.28, n.3, p.283-295, 2010.

JAMIESON, D. G. AFRICOM: a threat or an opportunity for African security? **South African Journal of International Affairs**, [S.l.], v.16, n.3, p.311-329, 2009.

JENKINS, Brian. **The Likelihood of Nuclear Terrorism**. Santa Monica: The Rand Corporation, 1985.

JOHNMARY, Ani K. Tuareg Insurgency in Mali and regional security in the Sahel. **African Journal for the Preventing and Combating of Terrorism**, [S.l.], v.4, n.2, p.92-126, 2013.

JONES, Lee. Beyond Securitization: Explaining the Scope of Security Policy in Southeast Asia, **International Relations of the Asia-Pacific**, [S.l.], v.11, n.3, p. 403-432, 2011.

JONES, Seth *et al.* **Securing Tyrants or Fostering Reform? U.S. Internal Security Assistance to Repressive and Transitioning Regimes**. Santa Monica: RAND, 2006.

JUERGENSMEYER, Mark. **Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence**. Berkley: University of California, 2000.

KAGWANJA, Peter. Counter-terrorism in the Horn of Africa: New security frontiers, old Strategies, **African Security Review**, [S.l.], v.15, n.3, p.72-86, 2006.

KANSTEINER, Walter H. Africa in the 1990s. In: AZRAEL, Jeremy R.; PAYIN, Emil A. (Eds.). **U.S. and Russian Policymaking With Respect to the Use of Force**. Santa Monica: RAND Corporation, 1996.

KAPLAN, Jeffrey. Terrorism's Fifth Wave: A theory, a Conundrum and a Dilemma. **Perspectives on Terrorism**, Lowell, v.2, n.2, 2008.

KARIS, Daniel. **A Comparative Study of Two Peacekeeping Training Programs: The African Crisis Response Initiative (ACRI) and the Africa n Contingency Operations Training Assistance Program (ACOTA)**. Tese (Certificate-of-Training in United Nations Peace Support Operations), 2009.

KEENAN, Jeremy. AFRICOM: its reality, rhetoric and future. In: FRANCIS, David (Ed.). **US strategy in Africa: AFRICOM, terrorism, and security challenges**. New York: Routledge, 2010, cap. 7, p.113, 129, 2010

KEENAN, Jeremy. **The Dying Sahara: US Imperialism and Terror in Africa**. Londres, Pluto Press, 2013.

KEGLEY, Charles. **The New Global Terrorism**. NewYork: Prentice Hall, 2003.

KELLEN, Waweru. **The Role of Regional Integration in Combating Terrorism in the Horn of Africa:a case study of East African Community (EAC)**. Dissertação (Masters of Arts in International Studies) – Institute of Diplomacy and International Studies (IDIS), University of Nairobi. 87p., 2015.

KELSTRUP, Morten. Globalisation and societal insecurity: the securitisation of terrorism and competing strategies for global governance. In: GUZZINI, Stefano; JUNG, Dietrich (Eds.). **Contemporary security analysis and Copenhagen peace research**. London: Routledge, cap. 9, p.106-116, 2004.

KEYLOR, William R. **El Mundo del Siglo XX: la guerra fria entre las superpotências**. Buenos Aires: Docencia, 1997.

KIEH, George. Rethinking U.S.-Africa Security Relations: the lessons. In: KALU, Kelechi; KIEH, George (Eds.). **United States–Africa Security Relations: Terrorism, regional security and national interests**. London: Routledge, cap.9, p.191-204, 2014.

KIS-KATOS, Krisztina; LIEBERT, Helge; SCHULZE, Günther; On the heterogeneity of terror. **European Economic Review**, [S.l.], v.68, 2014.

KLARE, Michael; VOLMAN, Daniel. The African ‘oil rush’ and US national security, **Third World Quarterly**, [S.l.], v.27, n.4, p.609-628, 2006.

KLARE, Michael. **Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on imported petroleum**. New York: Owl Books, 2004.

KLARE, Michael. **Rising Powers, shrinking planet: how scarce energy is creating a new world order**. Oxford: Oneworld Publications, 2008.

KLARE, Michael. Sangue por petróleo: a estratégia energética de Bush e Cheney. In: PANITCH, Leo; LEYS, Colin (Eds.). **Socialist register 2004 : O novo desafio imperial**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006, cap.8, p.201-224.

KRAFT; Michael. MARKS, Edward. **U.S. counterterrorism: from Nixon to Trump – key challenges, issues, and responses**. Boca Raton: CRC Press, 2018.

KURTULUS, Ersun. The “New Terrorism” and its Critics. **Studies in Conflict & Terrorism**, [S.l.], v.34, n.6, 2011.

LAQUEUR, Walter. **The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction**. Oxford: Oxford University, 1999.

LANDSBERG, Chris. Toward a Developmental Foreign Policy? Challenges for South Africa’s Diplomacy in the second decade of Liberation. **Social Research**, [S.l.], v.72, n.3, p.723-757, 2005

LAW, Randall. **Terrorism: a history**. Malden: Polity Press, 2016.

LAWSON, Colin. Soviet Economic Aid to Africa. **African Affairs**, [S.l.], v.87, n.349, p.501-518, 1988.

LAWSON, Letitia. External democracy promotion in Africa: Another false start? **Commonwealth & Comparative Politics**, [S.l.], v.37, n.1, p.1-30, 1999.

LELLOUCHE, Pierre; MOISI, Dominique. French Policy in Africa: A Lonely Battle against Destabilization. **International Security**, [S.l.], v.3, n.4, p. 108-133, 1979.

LÉONARD, Sarah; KAUNERT, Christian. Reconceptualizing the audience in securitization theory. In: BALZACQ, Thierry (Ed.). **Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve**. London/New York: Routledge, cap.3, p.57-76, 2011.

LESSA, Antônio Carlos; MEIRA, Frederico. O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.44, n.2, p.46-61, 2001.

LEVAN, Carl. The Political Economy of African Responses to the U.S. Africa Command. **Africa Today**, [S.l.], v.57, n.1, p. 2-23, 2010.

LEVY, Jack; GOERTZ, Gary (Ed.). **Explaining war and peace: case studies and necessary condition counterfactuals**. Londres: Routledge, 2007.

LOVELACE, Douglas. **Terrorism: commentary on security documents, vol. 138 – the resurgent terrorist threat**. New York: Oxford University, 2015.

LUMINA, Cephas. Counter-terrorism legislation and the protection of human rights: a survey of selected international practice. **African Human Rights Law Journal**, [S.l.], v.7, 2007

LUPTON, Deborah. **Risk**. London: Routledge, 2013.

MAHMOUD, Rasha. Cairo creates Sahel-Saharan anti-terror center. **Al Monitor**, 5 jul. 2018. Acesso em 10 dez. 2018. Disponível em <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/07/egypt-cen-sad-anti-terrorism-center-regional-sahel-saharan.html#ixzz5KZWVgEHt>

MAHONEY, James; KIMBALL, Erin; KOIVU, Kendra L. The logic of historical explanation in the social sciences. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 1, p. 114-146, 2009.

MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Ed.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MAHONEY, James. Beyond correlational analysis: Recent innovations in theory and method. **Sociological Forum**, v.16, n.3, p. 575-593, 2001.

MAIANGWA, Benjamin. Assessing the Responses of The Economic Community of West African States to the Recurring and Emerging Security Threats in West Africa. **Journal of Asian and African Studies**, [S.l.], v. 52, n. 1, p. 103-120, 2017.

MAKINDA, Samuel. History and root causes of terrorism in Africa. In: OKUMU, Wafula; BOTHA, Anneli (Eds). **Understanding Terrorism in Africa: in search for an African voice**. Pretoria: Institute for Security Studies, cap. 2, p. 15-23, 2007.

MALAN, Mark. **AFRICOM: a wolf in sheep's clothing?** Testimony Before The Subcommittee on African Affairs, Committee on Foreign Relations. Refugees International, Washington, 2007.

MARTÍN, Miguel Ángel P. **Security and Human Right to Water in Central Asia**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

MAZRUI, Ali. The third world and international terrorism: preliminary reflections. **Third World Quarterly**, [S.l.], v.7, n.2, p.348-364, 1985.

MCDONALD, Matt. Securitization and the Construction of Security. **European Journal of International Relations** [S.l.], v.14, n.4, p.563-587, 2008.

MENKHAUS, Ken. **Mediation efforts in Somalia**. [S.l., 2007]. A paper presented at the African Mediators Retreat, May 2007.

MENKHAUS, Ken. Quasi-States, Nation-Building, and Terrorist Safe Havens. **Journal of Conflict Studies**, [S.l.], v.23, n.2, 2003.

MILES, William. Deploying Development to Counter Terrorism: Post-9/11 Transformation of U.S. Foreign Aid to Africa. **African Studies Review**, [S.l.], v.55, n.3, p.27-60, 2012.

MILLS, Gregory. Africa's New Strategic Significance. In: DAVIS, John (Ed.). **Africa and the War on Terrorism**. Hampshire/Burlington: Ashgate, cap. 1, p.17-30, 2007.

MOCKAITIS, Thomas. **The "New" Terrorism: Myths and Reality**. Westport: Praeger Security International, 2007.

MÖLLER, Frank. Photographic interventions in post-9/11 security policy. **Security Dialogue**, [S.l.], v.38, n.2, p.179-196, 2007.

MOORE, Adam; WALKER, James. Tracing the U.S. Military's Presence in Africa. **Geopolitics**, [S.l.], v.21, n.3, p.686-716, 2016.

MORGAN, Matthew J. The Origins of the New Terrorism. **Parameters: U.S. Army War College**, v. 34, n.1, p.29, 2004.

MOTTA, Bárbara Vasconcellos de Carvalho. Securitização e política de exceção: o excepcionalismo internacionalista norte-americana na segunda guerra do Iraque. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), UNESP, UNICAMP, PUC/SP, São Paulo, 2014.

MUMA, Eric Che. **The Impact of Anti-Terrorism Laws on Religious Freedom: Cameroon's Approach in Combating Terrorism and the Role of the Church.** Research Association for Interdisciplinary Studies, RAIS Conference, 30p., 2017.

MURITHI, Tim. Inter-governmental Authority on Development on the Ground: comparing interventions in Sudan and Somalia. **African Security**, Addis Ababa, v.2, n.2-3, p. 136-157. 2009.

MURITHI, Tim. **The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia.** Addis Ababa: Institute for Security Studies, 2008.

MWANASALI, Musifiky. From non-interference to non-indifference: The emerging doctrine of conflict prevention in Africa. In: AKOKPARI, John; MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Eds). **African Union and its institutions.** Cape Town: Fanele, 2008.

NASSAR, Galal. CEN-SAD unites against terror. **Al-Ahram Weekly**, 31 mar. 2016. Acesso em 10 dez. 2018, Disponível em: <http://weekly.ahram.org.eg/News/15936.aspx>

National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). Boko Haram Recent Attacks. **START Background Report**, University of Maryland, 2014, 8p. Disponível em http://www.start.umd.edu/pubs/STARTBackgroundReport_BokoHaramRecentAttacks_May2014_0.pdf. Acesso em: 05 jun. 2014.

National Energy Policy Development Group (NEPDG). **National Energy Policy: Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future.** Washington, 2001.

NETO, Octavio A.; RODRIGUEZ, Júlio César. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 50, n.6, p.1003-1027, 2016.

NEUMANN, Peter. **Old and New Terrorism.** Cambridge: Polity Press, 2009.

NKWI, Walter Gam. Terrorism in West African history: a 21st century appraisal. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations.** Porto Alegre, v.4, n.8, p. 78-99, 2015.

NKWI, Walter. Terrorism in West African history: a 21st Century appraisal. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v.4, n.8, p.78-99, 2015.

NURUDEEN, Ibrahim Olamide. **Paved with good intentions?** The African Union counter terrorism agenda. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Democratização na África) – University of Pretoria, 2012.

ODOBO, Samuel; ANDEKIN, Amos; UDEGBUNAM, Kingsley. Analysis of ECOWAS Institutional Framework for Conflict Management. **Mediterranean Journal of Social Sciences**, [S.l.], v.8, n.6, p. 143-153, 2017.

OHLERS, Alexander. Operation Inherent Resolve and the Islamic State: Assessing "Aggressive Containment", **Orbis**, [S.l.], v61, n.2, p.195-211, 2017.

OKEKE, Vincent O. S.. Africa and the War on Terrorism: The Role of the African Union, **Global Advanced Research Journal of Social Science**, [S.l.], v. 3, n.3, 2014.

OKEREKE, C. Nna-Emeka; IHEANACHO, Jennifer; OKAFOR, Chikaodi. Terrorism in Africa: trends and dynamics. **African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism**, Alger, v.5, n.1, p.70-104, 2016.

OKUMU, Wafula. Gaps and Challenges in Preventing and Combating Terrorism in East Africa. In: OKUMU, Wafula; BOTHA, Anneli (Eds.) **Understanding Terrorism in Africa: building bridges and overcoming the gaps**. Pretoria: Institute for Security Studies, cap.10, p.62-70, 2007.

OLIVEIRA, Guilherme Z. A intervenção Ocidental na Líbia: interesses Ocidentais e o papel da Liga Árabe. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.4, n.3, p.670-693, 2015a.

OLIVEIRA, Guilherme Z. **A Política Externa da Nigéria: desafios de um gigante africano (1960-2014)**. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015b.

OLIVEIRA, Guilherme Z.; BARBOSA, Luisa C.; CARDOSO, Nilton C. Da Não Interferência da Organização da Unidade Africana à Não Indiferença da União Africana: Percepções Africanas sobre a Segurança do Continente. **Século XXI**. Porto Alegre, v. 5, n.1, p. 93-112, 2014.

OLIVEIRA, Guilherme Z.; SILVEIRA, Isadora. A questão securitária no Golfo da Guiné: identificação de ameaças e implicações para o Atlântico Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 331–352, 2014.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. A Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano: uma análise dos impactos da NEPAD para o desenvolvimento da África no Século XXI. In: **IV Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, Foz do Iguaçu, 2018.

OMACH, Paul. The African Crisis Response Initiative: domestic politics and convergence of national interests. **African Affairs**, [S.l.], v.99, n.394, p.73-95, 2000.

ONUOHA, Freedom C. **Piracy and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Nigeria as a Microcosm**. Al Jazeera Centre for Studies Report, 2012, 12 p. Disponível em: <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2012/06/2012612123210113333.htm>. Acesso em: 25 mar. 2014.

Organization for African Unity (OAU). **Declaration on a code of conduct for Inter-African relations**. Organization for African Unity, Tunis, 5p., 1994b

Organization for African Unity (OAU). **OAU Convention on the prevention and combating of terrorism**. Organization for African Unity, Addis Ababa, 20p., 1999.

Organization for African Unity (OAU). **Ouagadougou Declaration**. Organization for African Unity, Addis Ababa, 3p., 1998a.

Organization for African Unity (OAU). **Resolution on Israel aggression against Uganda.** Organization for African Unity, Addis Ababa, 2p., 1976.

Organization for African Unity (OAU). **Resolution on the crisis between the Great Jamahiriya and the USA, UK and France.** Organization for African Unity, Addis Ababa, 2p., 1994a.

Organization for African Unity (OAU). **The crisis between the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya and the United States of America and the United Kingdom.** Organization for African Unity, Addis Ababa, 3p., 1998b.

OSIKENA, Josephine. Geo-politics beyond Washington: Africa's alternative security and development partnerships. In: FRANCIS, David. **US strategy in Africa: AFRICOM, terrorism, and security challenges.** New York, Routledge, cap. 10, p.158-174, 2010.

OTÁVIO, Anselmo. **A dimensão do Atlântico Sul para o Brasil e a África do Sul (1415-2015):** uma contribuição para o estudo de um espaço estratégico. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

OTENYO, Eric. New Terrorism: toward an explanation of cases in Kenya. **African Security Review**, [S.l.], v.13, n.3, p.75-84, 2004.

PÁEZ, Laura *et al.* **A Decade (2000-2010) of African-US Trade under the African Growth Opportunities Act (AGOA):** Challenges, Opportunities and a Framework for Post AGOA Engagement. Work in Progress N. 81, UNECA, African Trade Policy Centre, 41p., 2010

PAGLIARI, Graciela de Conti. **Segurança regional e política externa brasileira:** as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PAPE, Robert. **Dying to Win:** The Strategic Logic of Suicide Terrorism. New York: Random House, 2005.

PARKER, Tom; SITTER, Nick. The Four Horsemen of Terrorism: It's Not Waves, It's Strains, **Terrorism and Political Violence**, [S.l.], v.28, n.2, p. 197-216, 2016.

PATMAN, Robert; REITZIG, Andreas. The Somalia Syndrome and U.S. National Security. In: RAJAEI, Bahram, MILLER, Mark (Eds). **National Security under the Obama Administration.** New York: Palgrave Macmillan, cap.3, p.29-46, 2012.

PATRICK, Stewart. Weak States and Global Threats: Fact or Fiction? **The Washington Quarterly**, Washington, v.29, p.2, p.27-53, 2006.

PECEQUILO, Cristina. A era George W. Bush (2001/2007): Os EUA e o sistema internacional. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI), 2, 2007, Rio de Janeiro. **Seminário Estados Unidos:** atualidades e desafios. Brasília: FUNAG/IPRI, 2007.

PECEQUILO, Cristina. As Grandes Estratégias Dos Estados Unidos (1989/2010). **Meridiano 47 – Journal of Global Studies**, Brasília, v.11, n.120, p.11-17, 2010.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e a Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PHAM, Peter. AFRICOM from Bush to Obama. **South African Journal of International Affairs**, [S.l.], v.18, n.1, p.107-124, 2011

PHAM, Peter. The Development of the United States Africa Command and its Role in America's Africa Policy under George W. Bush and Barack Obama, **The Journal of the Middle East and Africa**, [S.l.], v.5, n.3, p. 245-275, 2014.

PILLAR, Paul. Terrorism Goes Global, **Brookings Review**, [S.l.], v.19, n.4, 2001.

PIOMBO, Jessica. Terrorism and U.S. Counter-Terrorism Programs in Africa: An Overview. **Strategic Insights**, [S.l.], v.6, n.1, 2007.

PLOCH, Lauren *et al.* **Piracy off the Horn of Africa**. Congressional Research Service. Washington, 47p., 2011.

PLOCH, Lauren. **Africa Command**: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa. CRS Report. Congressional Research Service. 43p. 2011.

PLOCH, Lauren. **Countering Terrorism in East Africa**: The U.S. Response. CRS Reports. Congressional Research Service. 71p., 2010.

PLOCH, Lauren. **Nigeria**: Current issues and U.S. policy. CRS Report, Congressional Research Service, 26p., 2013.

POWER, Samantha. **A Problem from Hell**: America and the Age of Genocide . New York City: Harper Perennial, 2003.

PRENDERGAST, John; THOMAS-JENSEN, Colin. Blowing the Horn. **Foreign Affairs**, [S.l.], v.86, n.2, p.59-74, 2007

RAFLIK-GRENOUILLEAU, Jenny. **Terrorisme et mondialisation**. Approches historiques, Paris, Gallimard, 2016.

RAPOPORT, David. The four waves of rebel terror and September 11. **Anthropoetics**, [S.l.], v.8, n.1, 2002.

REID, Edna F. **An analysis of terrorism literature**: a bibliometric and content analysis study, Tese de doutorado, Faculty of the School of Library and Information Management, University of Southern California, Los Angeles, 1983.

RENO, William. **Warfare in independent Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

RHODAN, Maya. President Obama Admits the 'Worst Mistake' of His Presidency. **Time**. 11 abr. 2016. Disponível em <http://time.com/4288634/president-obama-worst-mistake/>. Acesso em 10 dez. 2018.

ROE, Paul. Actor, audience(s) and emergency measures: Securitization and the UK's decision to invade Iraq, **Security Dialogue**, [S.l.], v. 39, n. 6, p.615-635, 2008.

ROSAND, Eric. **Countering Terrorism and Building Cooperation in North Africa: The Potential Significance of the UN Global Counter-Terrorism Strategy (ARI)**. Real Instituto Elcano, Briefing Paper, 7p. 2009.

ROTHSCHILD, Emma. What is Security? In: BUZAN, Barry; HANSEN, Lene (Eds.) **International Security Volume III: Widening Security**. London: SAGE, cap. 43, p.1-34, 2007.

RUIZ-GIMENEZ, Itaziar. **The new Africa peace and security Architecture: evolution, opportunities, and challenges**. Paper for presentation at IPSA-ECPR Joint Conference, São Paulo, 2011.

SALTER, Mark B. Securitization and Desecuritization: A Dramaturgical Analysis of the Canadian Air Transport Safety Authority, **Journal of International Relations and Development** [S.l.], v. 11, n.4, p. 321-349, 2008.

SARAMBE, Lalloux Aurelle. **Les mécanismes de lutte contre le terrorisme en Afrique de l'Ouest: quel impact?** Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito. Université d'Ottawa. 2018.

SCHMID, Alex; JONGMAN, Albert (Eds). **Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature**. Amsterdam: North-Holland, 1988.

SCHMID, Alex. Terrorism – The Definitional Problem. **Case Western Reserve Journal of International Law**, [S.l.], v.36, n.2, 2004.

SCHMID, Alex. The Definition of Terrorism. In: SCHMID, Alex (Ed.) **The Routledge Handbook of Terrorism Research**. Oxon/New York: Routledge, 2011.

SCHMIDT, Elizabeth. **Foreign Interventions in Africa: from the Cold War to the War on Terror**. Cambridge: Cambridge University, 2013.

SCHOMERUS, Mareike; TUMUTEGYEREIZE, Kennedy. **After Operation Lightning Thunder: protecting communities and building peace**. Conciliation Resources, 16p., 2009. Disponível em <http://eprints.lse.ac.uk/28858/>. Acesso em 10 dez. 2018.

SCHRAEDER, Peter J. **United States Foreign Policy Toward Africa: Incrementalism, Crisis and Change**. Cambridge: Cambridge University, 1994.

SCHRAEDER, Peter. African International Relations. In: GORDON, April; GORDON, Donald (Eds.). **Understanding Contemporary Africa**. Boulder: Lynne Rienner, cap. 6, p.167-206, 1995

SCHRAEDER, Peter. Cold War to Cold Peace: Explaining U.S.–French Competition in Francophone Africa. **Political Science Quarterly**, [S.l.], v.115, n. 3, p.395-419, 2000.

SERAFINO, Nina M. **The Global Peace Operations Initiative: background and issues for Congress**. Congress Reports. Congressional Research Service, Washington, 2009.

SHINN, David. Fighting terrorism in East Africa and the Horn. **Foreign Service Journal**, p.36-42, 2004.

SHINN, David. Terrorism in East Africa and the Horn: An Overview. **Journal of Conflict Studies**, [S.l.], v.23, n.2, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. Os Dilemas da África Contemporânea: a persistência do neocolonialismo e os desafios da autonomia, segurança e desenvolvimento (1960-2008). **Ciências & Letras**. Porto Alegre, n. 44, p. 125-149, 2008.

SIMON, Steven; BENJAMIN, Daniel. America and the New Terrorism. **Survival**, [S.l.], v.42, n.1, 2000.

SOLOMON, Hussein. **Terrorism and Counter-Terrorism in Africa: Fighting Insurgency from Al Shabaab, Ansar Dine and Boko Haram**. New York: Palgrave, 2015.

Southern African Development Community (SADC). **Protocol on Control of Fire Arms, Ammunition and Other Related Materials**. Southern African Development Community, 18p., 2001b.

Southern African Development Community (SADC). **Protocol on Extradition**. Southern African Development Community, 19p., 2002b.

Southern African Development Community (SADC). **Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation**. Southern African Development Community, 20p., 2001a

Southern African Development Community (SADC). **SADC Experts meet to draft a Regional Counter-Terrorism Strategy**. 10 jun. 2015. Acesso em 29 dez. 2017. Disponível em: <https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-experts-meet-draft-regional-counter-terrorism-strategy/>

Southern African Development Community (SADC). **Protocol on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters**. Southern African Development Community, 19p., 2002a.

SPENCER, Alexander. Questioning the Concept of 'New Terrorism', **Peace Conflict & Development**, [S.l.], v.8, 2006.

STAMPNITZKY, Lisa. **Disciplining Terror: How Experts Invented "Terrorism"**. New York: Cambridge University, 2013.

STORM, Lise. The Persistence of Authoritarianism as a Source of Radicalization in North Africa. **International Affairs**, [S.l.], v.85, n. 5, p. 997-1013, 2009

STRITZEL, Holger. Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. **European Journal of International Relations** [S.l.], v. 13, n.3, p.357-387, 2007.

STURMAN, Kathryn. The AU plan on terrorism: joining the global war or leading an African battle? **African Security Review**, v.11, n.14, p.103-108, 2002.

TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul (Eds.) **Africa in International Politics: External involvement on the continent**. London: Routledge, 2004.

TAYLOR, Ian. **The International Relations of Sub-Saharan Africa**. New York: Continuum, 2010.

TOURAY, Omar. The Common African Defence and Security Policy. **African Affairs**, [S.l.], v.104, n.417, p.635-656, 2005.

TUCKER, David. What is New about the New Terrorism and How Dangerous is It? **Terrorism and Political Violence**, London, v.13, n.3, p.1–14, 2001.

TURSE, Nick. **Tomorrow's Battlefield: US Proxy Wars and Secret Ops in Africa**. Chicago: Haymarket Books, 2015.

TWADDLE, Michael; RABEARIMANANA, Lucile; KIMAMBO, Isaria. A África Oriental. In: MAZRUI, Ali. WONDJI, Christophe (Eds.). **História Geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília: Unesco, cap. 9, p.261-294, 2010.

U.S. Africa Command (AFRICOM). **ACOTA – Africa Contingency Operations Training and Assistance**. U.S. Africa Command Fact Sheet. 1p., 2012.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Programs and Initiatives: PRACT**. 2018. Disponível em <https://www.state.gov/j/ct/programs/index.htm#PRACT>. Acesso em 10 dez. 2018.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Africa and the War on Global Terrorism**. Hearings of the Africa Sub-Committee of the Committee on International Relations. U.S. House of Representatives, 15 nov. 2001. Disponível em http://avalon.law.yale.edu/sept11/hearing_004.asp. Acesso em 10 dez. 2018.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Boko Haram: Growing Threat to the U.S. Homeland**. Committee on Homeland Security Report, U.S. House of Representatives, 2013, 40p. Disponível em <http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/documents/09-13-13-Boko-Haram-Report.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2014.

United Nations (UN); African Union (AU). **Joint AU-UN framework for an enhanced partnership in peace and security**. [S.l.], 6p., 2016.

United Nations (UN). **UN Global Counter-Terrorism Strategy**. United Nations Office of Counter-Terrorism. Washington, 2018. Disponível em <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>. Acesso em 10 dez. 2018.

United Nations Development Programme (UNDP). **Arab Human Development Report: challenges to human security in the Arab countries**. New York, 288 p., 2009.

United Nations Development Programme (UNDP). **Human Development Report 1994**. New York: Oxford University, 1994.

United Nations Office to the African Union (UNOAU). **Counter Terrorism**. Addis Ababa, 2018. Disponível em <https://unoau.unmissions.org/counter-terrorism>. Acesso em 10 dez. 2018.

United Nations Security Council (UNSC). **Security Council resolution 1373 (2001) on threats to international peace and security caused by terrorist acts**. United Nations Security Council, New York, 2001.

United Nations Security Council (UNSC). **Security Council resolution 794 (1992)**. United Nations Security Council, New York, 1992.

United Nations Security Council (UNSC). **Security Council resolution 814 (1993)**. United Nations Security Council, New York, 1993.

United States Government Accountability Office (GAO). **Combating Terrorism: U.S. Efforts in Northwest Africa Would Be Strengthened by Enhanced Program Management**, Report to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 60p., 2014a.

United States Government Accountability Office (GAO). **Combating Terrorism: State Department Can Improve Management of East Africa Program**, Report to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 55p., 2014b.

United States Government Accountability Office (GAO). **Defense Management: DOD Needs to Determine the Future of Its Horn of Africa Task Force**. Report to the Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, Committee on Oversight and Government Reform, House of Representatives. 45p., 2010.

VADI, Ismail. Terrorism, Public Policy and Democracy in South Africa. **Strategic Review for Southern Africa**, [S.l.], v.29, n.1, 2007.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to methods for students of political science**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997.

VAUGHN, Jocelyn. The Unlikely Securitizer: Humanitarian Organizations and the Securitization of Indistinctiveness. **Security Dialogue**[S.l.], v.40, n.3, p. 263-285, 2009.

VERSCHAVE, François-Xavier. **De la françafrique à la mafiafrique**. Bruxelles: Tribord, 2004.

VISENTINI, Paulo F. **A África e as Potências Emergentes: nova partilha ou cooperação Sul-Sul?** Porto Alegre: CEBRAFRICA/Leitura XXI, 2013.

VITAS, Robert; WILLIAMS, John. **US National Security Policy and Strategy, 1987-1994**. Westport: Greenwood Press, 1996.

VREÏ, Francois. African Maritime Security: a time for good order at sea. **Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs**, [S.l.], v.2, n.4, p.121-132, 2010.

VUORI, Juha. Illocutionary Logic and Strands of Securitization: applying the theory of securitization to the study of non-democratic political orders. **European Journal of International Relations** [S.l.], v.14, n.1, p.65-99, 2008.

WÆVER, Ole. Politics, Security, Theory. **Security Dialogue**, Thousand Oaks, v.42, n.4-5, 2011.

WÆVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie. (Ed.). **On Security**. New York: Columbia University, cap.3, p.46-86, 1995.

WAGNER, Anne-Catherine. Champ. In: PAUGAM, Serge. **Les 100 mots de la sociologie**. Paris: Presses Universitaires de France, p.50-51, 2016.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, Detroit, v.35, n.2, p. 211-239, 1991.

WANI, Ibrahim. The African Union role in global counterterrorism. In: LE SAGE, Andre (Ed.) **African Counterterrorism Cooperation: Assessing Regional and Subregional Initiatives**. Washington, D.C.: National Defense University/Potomac Books, 2007, cap.2. p. 39-57.

WARD, William; GALVIN, Thomas. U.S. Africa Command and the Principle of Active Security. **Joint Forces Quarterly**, [S.L.], v.51, p.61-66, 2008.

WATTS, Stephen *et al.* **Building Security in Africa: an evaluation of U.S. security sector assistance in Africa from the Cold War to the present**. Santa Monica: RAND, 2018.

WEINBERG, Jonathan. Defining Terror. **Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations**, [S.I.], v.4, 2003

WHELAN, Theresa. **Why AFRICOM? An American Perspective**. Institute for Security Studies Situation Report. 8p., 2007.

WHITE HOUSE. **National Security Strategy of the United States of America**. Washington, 35p., 2002.

WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington, 32p., 2015.

WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington, 60p., 2010.

WHITE HOUSE. **National Strategy for Combating Terrorism**. Washington, 32p., 2003.

WHITE HOUSE. **President Bush Creates a Department of Defense Unified Combatant Command for Africa**. Washington, 6 fev. 2007. Disponível em <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/02/20070206-3.html>. Acesso em 10 dez. 2018.

WHITE HOUSE. **U.S. Strategy toward Sub-Saharan Africa**. Washington, 12p., 2012.

WHITEMAN, Kaye; YATES, Douglas. France, Britain and the United States. In: ADEBAJO, Adekeye; RASHID, Ismail (Eds.). **West Africa's Security Challenges: building peace in a troubled region**. Boulder: Lynne Rienner, cap.15, p.349-382, 2004.

WILKINSON, Cai. The limits of spoken words: from meta-narratives to experiences of security. In: BALZACQ, Thierry (org). **Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve**. New York: Routledge, cap.5, p.94-115, 2011.

WILKINSON, Claire. The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: Is Securitization Theory Usable Outside Europe?. **Security Dialogue**, v. 38, n.1, p. 5-25, 2007.

WILKINSON, Paul; STEWART, Alasdair (Eds.). **Contemporary Research on Terrorism**. Aberdeen: Aberdeen University Press, 1987

WILLIAMS, Michael. Words, Images, Enemies: securitization and international politics. **International Studies Quarterly**, [S.I.], v.47, n.4, p.511-532, 2003.

WILLIAMS, Paul D. From Non-interference to Non-indifference: the origins and development of the African Union's security culture. **African Affairs**. Oxford, v.106, n.423, p.253–279, 2007.

WILLIAMS, Paul. **Enhancing U.S. Support for Peace Operations in Africa**. Council on Foreign Relations. Council Special Report No. 73. 56p., 2015.

WILLIAMS, Paul. Keeping the Peace in Africa: why “African” Solutions are not enough. **Ethics & International Affairs**, [S.l.], v.22, n.3, p.309-329, 2008.

WILLIAMS, Paul. **The African Union's conflict management capabilities**. Council on Foreign Policy, New York, 32p., 2011.

WOODWARD, Bob. **Veil: The Secret Wars of the CIA 1981 – 1987**. New York: Simon & Schuster, 1987.

WOODWARD, Peter. **Crisis in the Horn of Africa: politics, piracy and the threat of terror**. New York: I.B. Tauris, 2013.

WORLD BANK. **World Data Bank**. Washington, 2018. Disponível em <http://databank.worldbank.org>. Acesso em 30 jun. 2018.

WRIGHT, Lawrence. **O vulto das torres: a Al-Qaeda e o caminho até o 11/9**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

WRONG, Michela. **I didn't do it for you: How the world used and abused a small African nation**. London: Harper Perennial, 2005.

WYSS, Marco. The Gendarme Stays in Africa: France's Military Role in Côte d'Ivoire. **African Conflict and Peacebuilding Review**, [S.l.], v.3, n.1, p. 81-111, 2013.

YOROMS, Gani. Counter-Terrorism Measures in West Africa. In: OKUMU, Wafula; BOTHA, Anneli (Eds.) **Understanding Terrorism in Africa: building bridges and overcoming the gaps**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2007, cap.12, p.90-97.

ZAKS, Sherry. Relationship Among Rivals (RAR): a framework for analyzing contending hypotheses in process tracing. **Political Analysis**, [S.l.], v.25, n.3, p. 344-362, 2017.

ZAMBIA. The anti-terrorism Act. Act No. 21 of 2007. **Government of Zambia**. p.353-400, 2007.

ZAMBIA. The anti-terrorism and proliferation Bill, 2018. **Government of Zambia**, 54p., 2018.

ZEIDANT, Sami. Desperately Seeking Definition: The International Community's Quest for Identifying the Specter of Terrorism. **Cornell International Law Journal**. Ithaca, v.36, n.3, 2004, p. 491-496.

ZELIKOV, Phillip *et al.*. The 9/11 Commission Report. **National Commission on Terrorist Attacks**. Washington, 2004, 585p.