

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

**Segurança nas Américas: A difícil construção de um consenso sobre a
Segurança Hemisférica - o embate entre a OEA e os interesses nacionais.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa San Tiago Dantas, Convênio UNESP/PUC-SP, Unicamp sob orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, docente do Departamento de Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais, na área de Instituições, Processos e Atores.

Este exemplar corresponde à versão
final da dissertação defendida e aprovada em
___/___/2007 perante a Banca Examinadora:

Prof. Dr. (orientador): Shiguenoli Miyamoto
Prof. Dr. (Membro): Cristina Soreanu Pecequilo
Prof. Dr. (Membro): Luis Fernando Ayerbe
Prof. Dr. (Membro - suplente): Andrei Koerner
Prof. Dr. (Membro - suplente): Paulo Cesar Manduca

Abril/2007
Campinas, SP.

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH – UNICAMP**

Vasconcellos, Patrícia Mara Cabral de

V441s

**Segurança nas Américas: a difícil construção de um
consenso sobre a segurança hemisférica – o embate entre a
OEA e os interesses nacionais / Patrícia Mara Cabral de
Vasconcellos. - - Campinas, SP: [s.n.], 2007.**

**Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Organização dos Estados Americanos. 2. Segurança
internacional. 3. América – Relações exteriores. I. Miyamoto,
Shiguenoli. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

**Título em inglês: Security in the Américas: the difficulties in achieving a
common sense in hemispheric security – the dilemma between the ideals
promoted by OAS or its members' national interest.**

**Palavras-chave em inglês (Keywords): Organization of American States
Internacional security
America – Foreign relations**

Área de concentração: Instituições, processos e atores

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

**Banca examinadora: Shiguenoli Miyamoto (orientador)
Cristina Soreanu Pecequilo
Luis Fernando Ayerbe**

Data da defesa: 04/04/2007

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais San Tiago Dantas - SP

**Segurança nas Américas: A difícil construção de um consenso sobre a
Segurança Hemisférica - o embate entre a OEA e os interesses nacionais.**

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

Prof. Dr. (orientador): Shiguenoli Miyamoto

Banca Examinadora:

Prof. Dr. (Membro): Cristina Soreanu Pecequilo

Prof. Dr. (Membro): Luis Fernando Ayerbe

Prof. Dr. (Membro - suplente): Andrei Koerner

Prof. Dr. (Membro - suplente): Paulo César Manduca

Aos meus pais,
por todo amor,
carinho e confiança.

Agradecimentos

Ao meu pai Mário e à minha mãe Benedita, por toda confiança, apoio e palavras incentivadoras nos momentos difíceis. Agradeço por acreditarem que tudo daria certo. Sei do esforço que fizeram para que eu conquistasse meus objetivos e acredito que não existe prova maior de amor do que essa.

Agradeço especialmente à minha tia Ercília que me apóia em todos os meus planos e que, por mais difícil que pareça vencer um obstáculo, não deixa de lutar pela vida. É, sem dúvida, um exemplo de força e coragem.

Agradeço toda a minha família por estar ao meu lado, ajudando-me nas coisas mais simples do dia-a-dia, o que faz toda a diferença. Aos meus irmãos Marco Antônio e Mário Henrique e aos meus lindos sobrinhos Bruna Tayla, Giullia Nathalia, Mário Neto, Leonardo, Caroline e Vanessa.

Ao meu noivo, Júlio César, por se mostrar um verdadeiro companheiro: paciente, compreensivo e atencioso.

Aos meus amigos de todas as horas; Emanuela Patrícia, Sabrina Finamori, Luis Gustavo e Érika, pela troca de experiências e pelas conversas interessantes. Aos novos amigos do mestrado, em especial, Andreza Agaldioli e Fabrício Martins, sempre dispostos a me ajudar quando preciso.

Aos amigos do Núcleo de Pesquisa sobre o Pacífico e a Amazônia (NPPA).

Aos Professores e funcionários do Programa San Tiago Dantas.

Aos membros da Banca Luis Fernando Ayerbe e Cristina Pecequilo.

Agradecimento especial ao meu orientador, Shiguenoli Miyamoto, por ter acompanhado meu trabalho desde a graduação e me mostrado os caminhos. Agradeço pelo incentivo, pela paciência, pelas dicas e opiniões valiosas.

A CAPES, pelo financiamento da pesquisa.

A todos que acompanharam meu trabalho e torceram por mim.

Resumo

Com o final da Guerra Fria, visualizam-se diversas mudanças referentes à percepção da segurança internacional e suas formulações teóricas. Tais transformações também podem ser analisadas no âmbito da segurança no hemisfério americano. A busca pela paz e pela segurança no continente é formalizada através da Organização dos Estados Americanos, fundada em 1948. Na década de 90, com a criação da Comissão de Segurança Hemisférica, o tema adquire maior espaço nas discussões. Desde então, pode-se afirmar, busca-se um consenso entre os membros da Organização sobre a Segurança Hemisférica.

As mudanças no cenário internacional são somente um dos fatores que dificultam a construção e a eficiência em torno desse objetivo comum. Preceitos presentes na era bipolar continuam prevalecendo nas relações entre os Estados, tais como a proeminência dos interesses nacionais e a busca pelo poder. Outro fator decisivo nessa análise é a presença de um ator com poder preponderante na região.

Esse trabalho almeja fornecer uma breve reflexão sobre as dificuldades de estabelecer um consenso sobre a Segurança Hemisférica, enfatizando os dilemas entre os ideais promulgados pela OEA e os interesses nacionais de seus membros.

Abstract

With the end of the Cold War, it has been noticed several changes in the international security perception and its theoretical formulations. Such changes can also be analyzed in the scope of security in the American hemisphere. The search for peace and security in the continent was formalized through the Organization of American States, founded in 1948. With the creation of the Committee on Hemispheric Security in the 1990th, the subject has been more broadly discussed. Since then, the members of the Organization of American States have searched a common sense in Hemispheric Security.

Transformations in the international scenario are only one of the factors that make it difficult to achieve a common objective in an efficient way. Premises from the bipolar era still prevail in the relations among states, such as the prominence of national interest and the search for power. Another decisive point in this analysis is the presence of a preponderant power in the region.

This work aims to provide a little reflection about the difficulties in achieving a common sense in Hemispheric Security by emphasizing the dilemma between the ideals promoted by OAS or its members' national interest.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1:.....	21
A EMERGÊNCIA DE NOVOS PARADIGMAS NA SEGURANÇA INTERNACIONAL.....	21
1.1 O CONCEITO DE SEGURANÇA NO PERÍODO DA GUERRA FRIA.....	21
1.2 O CONTEXTO DA TRANSIÇÃO: GLOBALIZAÇÃO E NOVAS AMEAÇAS.....	28
1.3 O CONCEITO DE SEGURANÇA PÓS-GUERRA FRIA.....	32
1.3.1 A Segurança Internacional pós “11 de setembro”.....	36
1.4 OUTRAS PERSPECTIVAS DE SEGURANÇA: A ESCOLA DE COPENHAGUE E A SEGURANÇA HUMANA.....	39
1.4.1 A Escola de Copenhague: a visão europeia de Segurança	39
1.4.2 A Segurança Humana.....	42
1.5 A CRISE DO ESTADO – NAÇÃO E A FUNÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	46
 CAPÍTULO 2:.....	 51
A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS E A SEGURANÇA HEMISFÉRICA.....	51
2.1 A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS: HISTÓRIA E PRINCÍPIOS.....	51
2.1.1 A Carta da Organização dos Estados Americanos.....	54
2.1.2: A Carta Democrática Interamericana.....	58
2.1.3 Declaração sobre Segurança nas Américas.....	60
2.2 A SEGURANÇA HEMISFÉRICA.....	64
2.3 SEGURANÇA NAS ÁMERICAS: UM DEBATE ALÉM DA OEA.....	70
2.3.1 As Reuniões de Ministros de Defesa das Américas.....	70
2.4 AVANÇOS E LIMITES DESDE A CRIAÇÃO DA COMISSÃO DE SEGURANÇA HEMISFÉRICA.....	78
 CAPÍTULO 3:.....	 87
AS POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAIS: INTERESSES EM PAUTA.....	87
3.1 DEFESA E SEGURANÇA.....	87
3.2 OS LIVROS BRANCOS DE DEFESA E AS POLÍTICAS DE DEFESA.....	90
3.3 OS INTERESSES NACIONAIS.....	94
3.3.1 A Segurança do Norte: Estados Unidos (2002) e Canadá (1994).	97
3.3.2 Segurança e defesa no Cone Sul: Brasil (1996/2005) e Argentina (1999).	102
3.3.3 A região do Andes: Colômbia (2002), Equador (2002) e Peru (2005).	107
3.4 CONCLUSÃO: CONGRUÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS.....	116

CAPÍTULO 4	129
ENLACES NA CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA HEMISFÉRICA	129
4.1 O “DESTINO” DOS ESTADOS UNIDOS E O DESTINO DA SEGURANÇA HEMISFÉRICA	129
4.2 A AGENDA SOBREPOSTA: A OEA, OS ESTADOS UNIDOS E A RELAÇÃO COM A AMÉRICA LATINA	136
4.3 O VALOR DA DEMOCRACIA	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS: A SEGURANÇA NA NOVA ORDEM MUNDIAL: É POSSÍVEL O CONSENSO?	149
BIBLIOGRAFIA	155

INTRODUÇÃO

Neste trabalho intitulado “**Segurança nas Américas: A difícil construção de um consenso sobre a Segurança Hemisférica - o embate entre a OEA e os interesses nacionais**” tem-se como objetivo demonstrar como o conceito da “Segurança Hemisférica” surge e como através das discussões nos fóruns da Organização dos Estados Americanos vem se reformulando na busca por um consenso e os motivos pelos quais este ainda não se constituiu.

A análise tem como base documentos oficiais da Organização dos Estados Americanos e, especificamente, de alguns de seus Estados-Membros. Os documentos, em sua maioria, estão disponíveis na rede mundial de computadores (internet).

A preocupação com a Segurança Hemisférica expressa-se, formalmente, no continente americano, desde a I Conferência Interamericana de Defesa. A essa seguiram-se outras que culminaram na criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948. A OEA é atualmente composta por 35 membros, sendo que Cuba foi afastada das atividades em 1962.

No sistema internacional, as transformações ocorridas, após 1989, modificaram a concepção de Segurança Nacional, gerando conceitos que tiravam o foco do Estado e do território que prevalecia até o momento.

A teoria realista que prepondera durante a Guerra Fria passa a ser questionada e apontada como insuficiente para responder aos novos desafios da segurança impulsionados por uma nova ordem mundial, em que prevalece a globalização e a interdependência. Constata-se, também, que outras modificações no sistema internacional (facilidade e rapidez nos meios de comunicação, avanço tecnológico, ameaças transnacionais, novos atores no cenário mundial, dentre outros) contribuíram para que surgissem novas concepções sobre a segurança e sua área de atuação.

De certo modo, a Organização dos Estados Americanos acompanha as modificações que emergem com as crescentes discussões sobre o tema e, na década de 90, cria a Comissão de Segurança Hemisférica (CSH) dando origem ao debate sobre a sua concepção de segurança.

Embora a criação da CSH ocorra após o Fim da Guerra Fria, a base teórica e os instrumentos e documentos utilizados para respaldar e formalizar o ideal da “Segurança Hemisférica” são, em grande medida, pressupostos decorrentes do período do surgimento da OEA até o momento do estabelecimento da CSH. Percebe-se, assim, que as principais mudanças advindas com o fim da bipolaridade, com a globalização, as novas ameaças, dentre outras já citadas, não foram incorporadas de maneira efetiva.

A revisão e reformulação das bases teóricas, conceituais e práticas da Segurança Hemisférica têm se constituindo em uma reivindicação pelos Estados Membros, com maior ênfase na década de 90.

Dessa forma, visualiza-se que o debate em torno do tema coloca-se dentro da OEA de modo concreto, com espaço institucionalizado, desde 1992. Seguiram-se, portanto, quinze anos de discussões. Entretanto, assim como ocorre no cenário internacional, uma definição única sobre a segurança e seus enfoques não foram alcançados.

Dentro da OEA, a inexistência de um conceito comum pode demonstrar as contraposições em torno de uma temática. As definições apresentadas por cada Estado Membro são frutos de múltiplas percepções derivadas de momentos e contextos distintos. A correlação de forças entre os países também se coloca como um obstáculo ou como um motivo de insegurança. Além disso, a disputa, por ter seus interesses nacionais contemplados, por vezes, sobrepõe-se ao ideal da paz e da segurança. Enfim, revelar as dificuldades para o consenso sobre a “Segurança Hemisférica” é o objetivo desse estudo.

A concepção de Segurança Hemisférica está diretamente relacionada com a segurança internacional e suas transformações. Demonstrar o vínculo e a influência entre tais fatos é o objetivo do primeiro capítulo desse trabalho. Para tal, apresentam-se as formulações teóricas básicas que compõem o realismo, principal teoria que regia os ideais sobre segurança até o final da Guerra Fria. Dessa maneira, será possível entender melhor as propostas das novas concepções de segurança, bem como os marcos que geraram os questionamentos e a visualização da necessidade de reformulação.

Segue a análise considerando-se as mudanças impostas, pela globalização, à percepção das novas ameaças, os atentados de 11 de setembro e suas influências nas novas concepções de segurança. Das quais duas se destacam; a formulada pela Escola de Copenhague, ainda na década de 80, e a “Segurança Humana” proposta pela Organização

das Nações Unidas, na década de 90. Elas se confrontam com a teoria realista oferecendo uma perspectiva de análise mais abrangente em que o Estado não é mais o ator único e que outras ameaças além da militar, baseadas, na guerra ou conflito armado, colocam-se.

Os novos ideais de segurança, em geral, retiram o foco do Estado, provocam uma dúvida sobre a importância do mesmo e inserem uma nova perspectiva frente às instituições transnacionais. O que, no caso desse estudo, remete ao vínculo entre a OEA e os Estados, referente ao poder, responsabilidade e efetividade nas relações interestatais.

Assim no Capítulo 1, faz-se um breve histórico sobre as transformações do conceito de segurança, o novo contexto do cenário internacional e as novas percepções. O objetivo é facilitar o entendimento da construção teórica e do contexto em que emerge, no hemisfério americano, a concepção da “segurança hemisférica”, verificando, portanto, os vários fragmentos que compõem o debate em sua base.

No segundo capítulo, aborda-se diretamente, o tema da Segurança Hemisférica na Organização dos Estados Americanos. Tendo como base o que foi apresentado anteriormente, percebe-se como a OEA discute o tema da segurança no continente e quais são os principais embates que podem ser vistos através dos relatórios e reuniões realizadas pela CSH.

Para tanto, primeiramente, fornece-se um panorama sobre a criação da OEA e seus principais objetivos, ideais e documentos. O resumo histórico permite compreender quais foram as ideologias que influenciaram a criação e direcionaram os objetivos da Organização. Assim, relembram-se os ideais do pan-americanismo, as circunstâncias que propiciaram a criação da OEA, como o pós-guerra mundial, dentre outros, e os principais documentos criados nesse momento e que refletem o ideal da organização, em especial a Carta da OEA. Também são analisados documentos recentes da Organização relativos ao tema como a Carta Democrática Interamericana e a Declaração sobre Segurança nas Américas.

Posteriormente, trata-se da discussão do tema propriamente dito, segurança hemisférica, tanto dentro da organização, quanto no fórum externo, mas vinculado à mesma, que são as Reuniões de Ministros de Defesa das Américas. Nesse momento, será possível visualizar o andamento das discussões, seus avanços e impasses, sendo possível

avaliar por meio dos discursos dos Estados Membros, seus distintos pontos de vista e prioridades com relação à segurança.

É, na análise dessas discussões e relatos em um fórum multilateral como a OEA e as Reuniões de Ministros de Defesa, que ocorrem desde 1995, que se questiona a proeminência dos diferentes interesses nacionais e sua sobreposição sobre o ideal de uma segurança coletiva. A preponderância do poder de um ator que compõe a OEA, como é o caso dos Estados Unidos, também gera insegurança no cenário regional perante os outros membros, devido à assimetria de poder.

Os Estados Unidos, pela posição que ocupam no hemisfério americano, utilizariam a OEA como um espaço para ter seus interesses nacionais atendidos em detrimento de todos os demais. Assim, a agenda sobre a segurança da OEA seria um reflexo da política de segurança nacional dos Estados Unidos.

A insegurança decorreria, em essência, de interpretações subjetivas que permitiriam uma intervenção nos países da região sobre a justificativa de uma ameaça à segurança hemisférica. Tendo em vista esses fatos, a construção de um consenso torna-se mais difícil e, de modo sucinto, essa análise permite-nos visualizar que essa instância multilateral não vigora com mais força do que os interesses nacionais. Talvez não seja essa a intenção, mas, na busca pelo bem comum, a OEA deveria ser capaz de promover a vontade de alcançá-lo com algum tipo de custo.

No capítulo 2, portanto, a intenção é, não somente demonstrar as influências do que analisamos no capítulo anterior, mas também começar a entender as premissas do conceito, como ele se coloca nos debates e assim quais são os principais avanços e embates. Os conflitos, na construção do consenso, começam a ser percebidos conduzindo ao estudo das políticas de segurança nacionais.

A defesa primordial dos interesses nacionais em detrimento do bem-comum aparece como empecilho na construção de um conceito de Segurança Hemisférica, aceito por todos e que seja capaz de promover a paz e a segurança no continente de maneira efetiva.

Na tentativa de compreender as diferentes perspectivas e prioridades, isto é, os interesses nacionais de cada Estado Membro, no capítulo três irá analisar-se-ão as políticas de defesa e os Livros Brancos de Defesa de alguns dos membros da OEA. A fim de que se esteja atento às similaridades entre os documentos sobre defesa ou segurança nacionais e a

importância de cada um deles, apresenta-se um esclarecimento sobre as diferenças terminológicas e também a importância de documentos dessa ordem. A similaridade dos termos segurança e defesa e suas possíveis congruências são apresentadas, assim se justificando a utilização de tais documentos para conhecer os pontos de vista de cada país sobre essa temática.

Dos 35 países membros da OEA, selecionaram-se sete países para que os documentos acima citados fossem apreciados: EUA, Canadá, Brasil, Argentina, Peru, Colômbia e Equador. A escolha baseou-se na disponibilidade dos documentos mencionados (PSN e LBD) e no grau de representatividade das situações de segurança nas regiões do continente americano. Assim, os países foram agrupados em três regiões, conforme prerrogativas analíticas de autores como Pagliari e Hirst – Norte: EUA e Canadá; Cone Sul; Brasil e Argentina e Andes: Peru, Colômbia e Equador.

A Política de Segurança Nacional dos EUA foi destacada justamente para tentar evidenciar a hipótese de uma sobreposição dos interesses na agenda, por parte desse país, na segurança hemisférica da OEA.

No Capítulo 3, investiga-se, por conseguinte, a hipótese de a falta de acordo com relação à temática ter como uma das causas principais as diferentes prioridades de segurança, com o prevalecimento dos interesses nacionais que não conseguem ser colocados de forma a criar um objetivo comum.

O fato é que a OEA não consegue, a menos que aborde o assunto de modo muito abstrato, funcionar como um interlocutor dos Estados. Aliando-se a esse fato, a OEA é submetida ao poder de liderança dos EUA, comprometendo a construção de um ideal comum de paz e segurança, uma vez que os interesses dos mesmos são destacados na agenda da organização.

A própria política de segurança dos Estados Unidos contém indícios de sua postura diferenciada, assumindo o papel de líder e precursor das diretrizes sobre a segurança, sendo capaz de dividir, em sua perspectiva, o mundo entre Bem e Mal, entre os aliados e os inimigos, conforme apóiem ou não suas prerrogativas.

Finalmente, no capítulo 4 discute-se a correlação entre o “Destino” dos EUA e o Destino da Segurança Hemisférica. O intuito é demonstrar como os EUA constroem, através de ideologias, uma cultura que busca legitimar suas atitudes hegemônicas no

cenário mundial. A forma como isso ocorre com relação à América Latina é assunto do segundo item desse capítulo.

A democracia, tema que perpassa a construção da segurança hemisférica, é analisada dentro desse contexto, servindo como um exemplo, ainda que de forma simplificada, das incongruências, ressaltadas anteriormente, que giram em torno dessa discussão. Assim, analisa-se o papel da democracia nesse cenário e como esse tema é usado como justificativa e condição primordial para a paz e segurança no continente; como a influência dos Estados Unidos, com seu caráter hegemônico, torna-se um fator que dificulta, criando vulnerabilidade e desconfiança no momento da determinação das prioridades na segurança, ou seja, na configuração da agenda.

O intuito é demonstrar como os fatores citados se aliam de modo a não conduzir a uma legitimação e consenso, podendo gerar até mais insegurança do que segurança no sistema mundial e dentro da OEA. Por último, uma breve reflexão do que se pode esperar da segurança na nova ordem mundial diante de todos esses elementos em conflito. Será possível o consenso?

Desse modo, portanto, o trabalho busca fornecer um panorama geral da evolução e dilemas sobre o tema da segurança no continente americano.

CAPÍTULO 1:

A EMERGÊNCIA DE NOVOS PARADIGMAS NA SEGURANÇA INTERNACIONAL.

1.1 O CONCEITO DE SEGURANÇA NO PERÍODO DA GUERRA FRIA

O fim da Guerra Fria é apontado como um marco na transformação do conceito de segurança. Para compreender o porquê dessa afirmação devem-se considerar os fatores históricos e políticos que ocorrem antes e depois de 1989. Paradigmas teóricos sobre segurança dos Estados acompanharam e se modificaram de acordo com esses acontecimentos.

A Guerra travada entre as duas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética, dividiu o mundo em dois pólos - Leste-Oeste - e em duas ideologias - capitalismo e comunismo - dois poderes que tornavam a guerra improvável, dada a dimensão de capacidade de destruição de ambos com a bomba nuclear, mas que, ao mesmo tempo, tornavam a paz uma situação inimaginável para o momento.

A vitória americana concretiza a vigência de um sistema econômico capitalista com o dinamismo e a dimensão de uma economia globalizada.

A importância da vertente militar e do papel do Estado no provimento da segurança, nesse período, passam a ser questionadas por diversos autores. O conceito de segurança realista, que era predominante durante o confronto, também é revisto. As inquietações não emergiram bruscamente. A partir dos anos 60 começam a ser formuladas concepções que farão parte da redefinição do pensamento sobre o tema, como a interdependência e a transnacionalidade.

O termo “segurança estatal” é o que melhor representa o ideal de segurança durante a Guerra Fria. A expressão “segurança internacional” era pouco utilizada, mesmo no meio acadêmico, sendo entendida, praticamente, como sinônimo de “segurança nacional”. Trata-se de uma visão realista e revestida por um alto teor ideológico. Por esse

motivo, inicialmente se irá demonstrar como os principais teóricos realistas concebem a segurança enquanto conceito.

A “segurança nacional” é um conceito que costuma ser controverso. Não há um consenso do que é ou como deva ser interpretado. A idéia remete a símbolos carregados de ambigüidades e que, portanto, são passíveis de debates e diferentes pontos de vista. Entretanto, duas questões são importantes: qual é o sujeito referencial da segurança nacional e qual seu âmbito de análise?

Tokatlian (1999) realiza a seguinte consideração:

[...] O quem define a segurança, o como e o para que aparecem como respostas-chaves e não são aspectos descartáveis no momento de se avaliar o desenho e a prática das políticas concretas nesse campo. A consideração da segurança como um objetivo relativo mais do que um recurso absoluto é outro elemento a se levar em conta [...].¹

Reafirma-se: a escolha pelo realismo não é aleatória. Afinal é esse o tipo de pensamento preponderante durante o conflito, podendo ser considerado um paradigma teórico hegemônico. As conseqüências políticas, tanto na prática como no discurso de representantes dos Estados, estão presentes na configuração do sistema internacional, tornando transparente, muitas vezes, a formulação hegemônica de um Estado e as dificuldades encontradas na construção de um bem comum, seja no período da Guerra Fria ou na atualidade.

Essa doutrina embute, nas formulações de tal conceito, a premissa da guerra. A segurança é obtida através da ameaça ou do uso da força. A base da diretriz política é essencialmente militar, estrategista e territorial. O Estado é o agente central, autônomo e soberano. Não há outros atores que atuem relevantemente em assuntos de segurança nacional.

A segurança é a preocupação central dos Estados soberanos que se relacionam com o intuito de preservar a soberania e, no limite, realizar a dominação sobre os demais.

A defesa é fator primordial na abordagem realista, tendo por objetivo manter a integridade territorial, a independência das instituições políticas e preservar os valores da

¹ Tokatlian. Juan Gabriel. Crime organizado e Drogas Psicoativas: O caso da colômbia. In: **Contexto Internacional**. Rio Janeiro, vol 21, nº 1, janeiro/junho 99, pp.178

Nação. Em busca de um maior potencial defensivo, entende-se como necessário o aumento do poder militar, armamentos e tecnologia de guerra.

O sistema internacional, dentro dessa perspectiva, possui um caráter anárquico. Como as relações ocorrem entre Estados soberanos, não há nenhum Estado ou órgão que, de forma legítima, estabeleça uma ordem ou hierarquia entre os países e suas decisões políticas, realizando julgamentos.

O sistema mundial não comporta um número infinito de atores. Pelo contrário; a quantidade é limitada e determinada pela correlação de forças. A segurança, nesse caso, deriva do poder. Quanto maior a esfera de poder de um ator, maior a sua segurança.

A “desordem” introduz, indiretamente nas relações internacionais, elementos de insegurança e desconfiança. A ausência de um superior que ordene as relações torna as mais imprevisíveis e inconseqüentes. Assim, as grandes potências buscam intervir em todos os assuntos, aspirando a aumentar sua esfera de ação, agindo como um ator “superior” que impõe a ordem aos demais. Os Estados, com pouco poder de dominação, limitam-se a agir em assuntos nos quais estão diretamente relacionados.

Hans Morgenthau e Raymond Aron, teóricos realistas, compartilham da idéia de que não só o sistema internacional está constantemente em situação anárquica como também, a segurança (ordem) só é obtida quando há a ameaça ou uso da força, sem restrições, decorrendo legitimidade ou não.

Morgenthau (1978) defende que o uso da razão no tratamento de assuntos dessa natureza é imprescindível. A política, para o autor, é baseada no interesse, tendo por definição a busca ou manutenção do poder. Por isso, a racionalidade, descarta a possibilidade de motivos ou ações ideológicos, para alcançar o objetivo.

O conceito de interesse, acompanhado da idéia de poder, é uma categoria universalmente válida, objetiva, sem que necessariamente tenha um significado fixo. Em outras palavras, na postura de Morgenthau (2003:18), isso significa que pode ocorrer uma variação em sua forma ou propósitos:

[...] são os interesses (materiais e ideais), e não as idéias, que dominam de modo direto as ações do homem. Contudo, foram as “imagens do mundo”, criadas por essas mesmas idéias, que freqüentemente serviram como chaves de

*desvio, ao determinar sobre que trilhos o dinamismo dos interesses manteve as ações em movimento[...].*²

Dessa forma, o êxito nos atos políticos nem sempre compartilham dos preceitos julgados como bons. Nesse caso, é importante calcular as conseqüências. O cálculo auxilia a minimizar o intuito moral, já que entre as nações é difícil estabelecer um parâmetro entre o certo e o errado, entre o bom e o mal.

A teoria realista sustenta, como pilar, a autonomia na esfera política, salientando a idéia da racionalidade, do interesse e da disputa pelo poder.

Pode-se notar, com os itens descritos acima, que existe uma descrença nas relações entre os Estados no sentido de serem capazes de promover o bem comum ou uma ordem mundial, havendo, quase naturalmente, o predomínio de interesses próprios em detrimento de um bem coletivo. Em temas relativos à segurança, esse fundamento também é válido, sendo uma explicação do porquê, muitas vezes, as políticas domésticas são prioritárias, mesmo em casos de segurança coletiva ou de busca pela paz e de como podem mascarar as reais intenções ou objetivos nas relações entre os países. Carr realiza a crítica no mesmo sentido:

[...]Em certo sentido, existe um interesse comum na manutenção da ordem, seja da ordem internacional ou da “lei e ordem” dentro de uma nação. Contudo, na medida em que se tenta aplicar esses princípios pretensamente abstratos a uma situação política concreta, eles se revelam como disfarces que deixam transparecer interesses egoístas[...]. (Carr: 2001;114-115).

Como uma referência documental em que se baseavam os princípios de segurança nesse período, podemos analisar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca³ de 1947.

Durante o período da Guerra Fria, a leitura, em termos de relações internacionais, situa a segurança interrelacionando-a diretamente como função do Estado. A identidade do Estado era assegurada mediante a identificação das ameaças externas. Em síntese, o

² Morgenthau, Hans J. A política entre as nações- a luta pelo poder e pela paz. Editora UNB. São Paulo, 2003. pp. 18. O autor está citando Max Weber.

³ Ver: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html> Consultado em 05/11/05. A discussão será aprofundada adiante.

comunismo. Reconhecer um inimigo e combatê-lo com o uso da força reafirmava o papel do Estado perante a sociedade.

Assim sendo, a bipolaridade demarcada pelo conflito ideológico representava o que se entendia por segurança internacional, vinculada, portanto, a questões militares, estratégicas, pautadas no uso da força e centralizadas na figura do Estado. Tokatlian (1999) afirma:

[...]Em termos organizacionais e estratégicos, mesmo que se contemplasse um leque de frentes de modos de se responder aos desafios externos – através de políticas diplomáticas, militares e econômicas – a tendência observada foi a fortalecer a dimensão ou o setor armado/militar/béico para proteger a (in)segurança estatal[...].”⁴

Assim percebemos que o conceito de segurança também está vinculado a um dilema na perspectiva dos Estados o que Herz (1950) denominou de “dilema da segurança”, pois a busca de uma segurança nacional, individual, irrestrita gera insegurança por parte dos demais atores, o que conduz a uma situação de insegurança relativa geral. Para os Estados Unidos, por exemplo, até a década de 70, a política de segurança nacional significava, fundamentalmente, estarem preparados estrategicamente para a defesa em caso de guerra. Na América, territórios sem importância econômica eram ocupados por tropas americanas a fim de assegurar que não servissem de base para países europeus que ali pudessem instalar forças militares contra os Estados Unidos. Esse fato revela que a guerra é a motriz do pensamento do Estado.

A percepção realista, portanto, centrada no conflito entre Estados, não encontra uma resposta racional e suficiente para a insegurança que não é gerada por um conflito entre os países.

Em razão dos “novos fenômenos” a resposta não é necessariamente militar. As relações internacionais marcadas por elementos como desconfiança e insegurança passam a ser contrapostas com a necessidade de confiança mútua e cooperação para solucionar o que as atinge. A teoria realista, focada em premissas de poder e interesse, não condiz com a realidade transnacional que se impõe.

⁴ Tokatlian. Juan Gabriel. Crime organizado e Drogas Psicoativas: O caso da Colômbia. In: **Contexto Internacional**. Rio Janeiro, vol 21, nº 1, janeiro/junho 99, pp.178

No início da década de 70, por exemplo, começa-se a perceber que a economia possui um caráter além fronteiras, visualizado pela ascensão das empresas multinacionais, como a de petróleo e finanças. No entanto, conceito demonstra-se limitado. Tenta-se reelaborar a “transnacionalidade” de modo a produzir, novamente, um problema que possa ser conduzido somente no âmbito Estatal. Assim, as noções de riscos econômicos internacionais permanecem fortemente interligadas com o conceito tradicional de segurança. Vincula-se a desestabilidade da economia do Estado com uma menor capacidade de investir militarmente, enfraquecendo seu poder perante as outras nações.

A cooperação é algo pouco provável para os realistas. Sendo a preocupação central o poder e a posição que se tem em relação aos demais, é a competição (por segurança) que prevalece nos assuntos interestatais.

A cooperação ocorre somente quando os resultados a serem obtidos são mais atrativos do que aqueles que poderiam ser conseguidos isoladamente. A estratégia dos países é avaliar o custo-benefício da colaboração, focando em seus interesses particulares. Se o prejuízo de uma não-cooperação for alto, o Estado tende a estabelecer vínculos.

Nesses termos, alianças podem se formadas, racionalmente, entre inimigos e aliados, para enfrentar uma ameaça militar. Todavia, essa cooperação é restrita ao momento em que a ameaça vigora, ou seja, é provisória e se desfaz quando as circunstâncias que a propiciaram deixam de existir. Prevalece, nesse cenário, a disputa entre os Estados.

Para críticos idealistas, uma das limitações do realismo consiste em não fornecer fontes de ação, como se houvesse uma realidade última (a busca pelo poder) que não pudesse ser alterada. Além disso, a necessidade de mascarar interesses, sob as vestes de princípios morais, seria um sintoma da insuficiência dessa teoria.

Na formulação “ideal” de um conceito de segurança internacional que condiga com o contexto do século XXI, o realismo é alvo de críticas que apontam as limitações e restrições ideológicas de um mundo ameaçado não somente pelas guerras entre os Estados. Entretanto, a dimensão do poder e da preponderância dos interesses nacionais é uma premissa à qual se deve estar atento.

Mesmo com a presença de atores não estatais, com força política na configuração do sistema internacional, tal qual visualizado na atualidade, o Estado ainda exerce um papel

fundamental capaz de reivindicar e postular seu “status quo” e interesse nacional perante vontades adversas ou ideais ditos “comuns”.

Este trabalho considera essa dimensão realista presente nas relações estatais, mesmo quando essas se reúnem em torno de uma organização internacional, com uma meta dita coincidente por todos os Estados.

1.2 O CONTEXTO DA TRANSIÇÃO: GLOBALIZAÇÃO E NOVAS AMEAÇAS.

Dentre os fatores que demarcam o período de transição tem-se a globalização, a percepção das novas ameaças e a crescente interdependência. Antes de tratar diretamente da transformação do conceito e as novas perspectivas teóricas, atente-se para algumas considerações sobre esses fatos.

Mas afinal, o que é o contexto da globalização? Qual o seu significado? Por que esse processo é tão citado como fator condicionante às novas ameaças, à interdependência e às transformações no conceito de segurança?

A troca sem fronteiras de mercadoria e informações não é um fato social novo; porém, tal como está estruturado, pode-se afirmar que é um fenômeno das sociedades modernas. Trata-se de uma situação historicamente nova, constituída por um sistema tecnológico que tem como base o fluxo de informações. A estrutura da organização mundial adquire maior flexibilidade e conectividade.

De modo sucinto, pode-se identificar a globalização como uma conjuntura de modo não físico de conexão entre as pessoas. Alguns autores, como Castells, chamam isso de virtualidade das relações⁵.

A consequência imediata é a desterritorialização das relações. O indivíduo identifica-se e estabelece vínculos com fontes de influências diversificadas e independentemente da distância. Assim, a identidade fundada no território, como é a base do Estado-Nação, perde poder na determinação da política e na vida das pessoas. Por outro lado, novos atores procuram ocupar esse espaço.

Deixando de ser o pilar da construção da identidade do indivíduo na sociedade, a ação do Estado perde o caráter indiscutível, o que provoca um declínio relativo de sua força.

⁵ A virtualidade pode ser caracterizada pelas comunidades virtuais e em essencial pela Internet.

Paralelamente, atores não estatais, dentro do marco legal, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), ou não, como o crime organizado transnacional, tentam preencher os vazios gerados por essa situação.

O mundo global insere uma nova forma de compreensão do tempo-espço. A velocidade e a conectividade do sistema colocam-se de modo dinâmico e difuso, configurando uma rede. Em outros termos, é um novo modo de vida com uma sociedade e mercado mais velozes, conectados, individualizados e fragmentados.

A lógica da globalização escapa ao controle estatal. Por isso, alguns autores afirmam que o Estado se torna cada vez mais inoperante no global, por não se adaptar às mudanças e cada vez menos representativo no nacional, uma vez que não abarca mais a identidade dos cidadãos⁶. Novos atores beneficiam-se da interconexão promovida pelo contexto global e diminuem o poder da nação na esfera política.

Seja do ponto de vista do Estado, seja na perspectiva dos demais atores, é importante ressaltar que a globalização criou um novo contexto de ação, modificou paradigmas e tornou a sociedade e o sistema mais interligados, sendo essa uma tendência de que apresenta conseqüências não totalmente previsíveis.

De qualquer forma, a globalização e os agentes nela envolvidos não se inserem nessa conjuntura de modo neutro. Há reivindicações e disputa de poder entre os que querem ocupar espaço nessa sociedade e no seu processo de reconstrução ou invenção de uma nova ordem mundial.

A interdependência faz com que o Estado esteja subordinado a vínculos além-fronteiras, criando um nexu questionador do conceito de soberania. A autonomia é afetada. O “soberano” perde a capacidade de ser independente até mesmo em questões essenciais da política doméstica.

Em outro ponto de vista, existe a concepção de que o Estado somente teria que se adaptar às transformações impostas pela globalização, cabendo a ele uma ampla gama de intervenções possíveis. Logo, a perda de soberania não afetaria sua capacidade de ação. A força estatal estaria em produzir intervenções em rede, de forma coordenada e não em instituir medidas de controle social.

⁶ Castells, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In Bresser Pereira, Sola & Wilhelm (org), Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo, Editora Unesp, 1999, p. 147-171.

As “novas ameaças”, por sua vez, são fenômenos antigos que adquirem maior expressão e dimensão com a globalização. Possuem um caráter transnacional e oferecem um risco à segurança dos Estados. Podem ser compreendidas como problemas que não encontram solução de forma unilateral, nem pautadas exclusivamente no uso da força. O narcotráfico, por exemplo, é uma questão antiga que há muito tempo é considerado crime. A mudança deu-se quando esse fenômeno passou a ser considerado uma ameaça ao Estado. Como afirma Ernesto López (2003:60) “a novidade reside, não tanto na sua natureza intrínseca – para dizê-lo desse modo complicado – mas de uma mudança do contexto internacional de segurança”.

A estrutura atual do crime com sua articulação em redes de colaboração global, interligando mercados, atividades e pessoas é recente, pois foi moldada pelo processo de globalização, tornando o crime organizado uma das ameaças mais sérias e mais difíceis de solucionar, principalmente do ponto de vista do Estado-Nação.

A Organização dos Estados Americanos, na elaboração de tratados referentes ao tema da criminalidade transnacional, estabelece as seguintes características para definição do crime organizado: a ação criminal deve ocorrer em mais de um Estado; caso seja cometida somente em um, deve ter a sua organização realizada em outro ou ter a participação de um grupo, cujas ações criminais se efetuem em outros Estados e ainda se os efeitos do crime (consequências) puderem ser percebidos além do Estado de origem⁷.

A concepção do transnacional tem similaridades com a temática da globalização. Sua particularidade reside na forma de como a idéia de compor e estar vinculado a um corpo político global é percebida pelos atores sociais⁸.

Outras questões, com essa mesma configuração, podem ser citadas como é o caso do meio ambiente, das migrações, pobreza extrema, dentre outras. Em geral, pode-se dizer que as novas ameaças conduzem a uma mudança de enfoque com relação à segurança.

A dimensão militar continua presente, mas já não é predominante. A ênfase é deslocada do conflito interestatal para a cooperação necessária à resolução de ameaças comuns.

⁷ Convênio Modelo sobre Criminalidade Organizada Transnacional (Apresentado pela Delegação da Argentina na Reunião de Peritos sobre Criminalidade Organizada Transnacional, realizada em 18 de abril de 2005) http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_05/CP14667P09.doc Consultado em 06/2005.

⁸ Ver: Ribeiro, Gustavo Lins. A condição da transnacionalidade. Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, Série Antropologia, nº 223, 1997.

No entanto, a política internacional, pode-se afirmar, não muda de natureza nesse período. Suas características marcantes não se alteram. O sistema mundial permanece anárquico, mantém-se a hierarquia entre as potências, além das relações hegemônicas e dos conflitos de interesse.

Com a queda do Muro de Berlim aceleram-se as transformações na busca de novos princípios e regras de conduta. A expansão do valor da democracia, na década de 80 e, com mais intensidade, na década de 90, é um exemplo da procura por novos ideais. A maior importância dada ao direito internacional e aos direitos humanos também se insere nessa perspectiva.

1.3 O CONCEITO DE SEGURANÇA PÓS-GUERRA FRIA

Com a queda do muro de Berlim e com a percepção da globalização econômica, ocorre um deslocamento do debate Leste-Oeste para outras questões.

Nesse novo cenário, diversos autores, como Ken Booth⁹, Procópio¹⁰, Villa¹¹, a Escola de Copenhague e o Conselho da OEA, irão questionar o conceito de segurança internacional, em vigor na Guerra Fria, pautado no realismo. As ações, em geral, são conduzidas conforme os preceitos dos direitos humanos, instituindo relações multilaterais com base na diplomacia preventiva.

A agenda passou a ser composta por riscos renovados em sua amplitude como a questão do meio ambiente, as migrações, o tráfico de drogas dentre outros. As principais inquietações sobre segurança na América Latina, atualmente, podem ser enquadradas no modelo das “novas ameaças” como é o caso do narcotráfico.

A reformulação do conceito de segurança abarca fenômenos que não são estritamente nacionais nem internacionais. Em geral são definidos como transnacionais, ou seja, aqueles que não estão restritos a delimitações territoriais. O Estado não tem autoridade ou controle sobre os mesmos.

Com esse quadro, o Estado não é mais o único ator a influenciar os temas de segurança e defesa. O palco passa a ser dividido com ONGs, intelectuais, sociedade civil e demais esferas da sociedade que confrontam o poder estatal.

A reconceitualização inclui fragmentos de diversos tipos, se assim se pode dizer da segurança. As modificações foram realizadas na medida em que se constatavam as transformações globais. Não houve, desde o princípio, uma forma pronta. O conceito foi se formando de modo fracionado, mas complementar.

⁹ Booth pertence à classe de teóricos ditos como neo-realistas. Ver: International Theory: positivism and beyond/ edited by Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewsho. – Cambridge; University of Cambridge Press, 1996.

¹⁰ Procópio desenvolve o conceito de segurança humana. Ver: Procópio. Argemiro. Narcotráfico e segurança humana. São Paulo: Editora LTR, 1999.

¹¹ Villa desenvolve o conceito de “segurança global multidimensional”. Ver: Villa, Rafael Antonio Duarte. Da crise do realismo à segurança global multidimensional. Fapesp, 1999.

Com a crise do realismo, surgem três concepções que serão a base ilustrativa dessa reformulação teórica. São elas: segurança econômica, segurança ecológica e segurança societal. O fundamento ou o ponto em comum entre as três é tentar fornecer uma visão ampla da segurança, focada não só na importância das relações entre os países, mas também entre os indivíduos.

A segurança econômica pode ser entendida como uma situação em que os cidadãos têm as condições materiais básicas garantidas. Essa aceção pode ser percebida como um objetivo e não como um meio. Todavia, por ser definida mediante um valor ocorre uma pluralidade ideológica que pode ser questionada.

O que vale apreender, entretanto, é que, indiretamente, a estabilidade da economia é analisada como um fator essencial ao bem-estar das pessoas. Do ponto de vista do Estado, uma crise poderia ameaçar seu poder e legitimidade

A segurança ecológica incorpora fatores econômicos e sociais na questão do meio ambiente. Embora o alicerce teórico seja semelhante ao descrito acima, nota-se, como diferença, um afastamento da teoria tradicional. Não há um vínculo direto entre dano ambiental e ameaça ao poder das forças armadas. A dimensão de ambos é global, as perdas e danos ultrapassam as fronteiras e a administração não é exclusivamente nacional.

A segurança societal é umas das visões mais recentes desse contexto e tem, como finalidade, incluir, em sua perspectiva, fatores de risco como o crescimento populacional e as migrações. Para os países do Norte, o intuito é defender-se do impacto causado sobre essas alterações populacionais em seus territórios. Já para os países do Sul, o objetivo é o de estabelecer uma previsão das conseqüências da perda de recursos humanos devido ao deslocamento de seus cidadãos.

Em todas essas definições, constata-se, na base teórica, uma visão de segurança nacional ou de uma segurança fragmentada. Todavia, uma política de segurança internacional, como requerem os novos riscos, não pode ser sustentada por uma teoria clássica realista. Tal definição de segurança internacional acaba por ser sobreposta às dimensões nacionais, tornando tais formulações indiferenciadas. Conforme salienta a autora Tanno (2002): “... portanto, antes de se concentrar sobre a “redefinição do conceito”, o debate se dirigia para a discussão sobre as áreas em que o conceito de segurança se aplicaria...”

A Escola de Copenhague¹² vem apresentando reformulações sobre a questão da segurança desde a década de 80, já visualizando aspectos da segurança que não se encaixavam no binômio guerra-paz.

Outra concepção bastante difundida recentemente, com relação à segurança internacional, é a “segurança humana”¹³. Compreende-se, por esse termo, uma conjuntura em que as liberdades vitais dos cidadãos estejam protegidas. Os direitos humanos devem ser garantidos assegurando-se o desenvolvimento pessoal e do Estado.

Por último, cabe ressaltar o conceito de segurança hemisférica, que será discutido detalhadamente adiante, contido nos relatórios da Organização dos Estados Americanos, onde a segurança tem uma análise de abordagem multidimensional, o que inclui aspectos da segurança econômica, da segurança humana e da segurança ambiental.

Em suma, todos esses conceitos demarcam a passagem de um posicionamento conflitivo para uma proposta que vise a uma situação de paz, em que vigore um modelo de cooperação e não de competição, numa perspectiva mais ética e humanitária.

Uma mudança importante, nesse sentido, deriva da transposição do pressuposto de que a guerra é um fato natural e inevitável para a análise de que o sistema internacional é capaz de resolver pacificamente os conflitos, entendendo que a luta armada é um fenômeno causado pelos homens. Nessa percepção, o homem é o agente central, consciente de suas ações e resultados. Assim, a paz é entendida não somente como não-guerra, mas também como uma situação de integração da humanidade cujo objetivo maior é construir uma “cultura global de eliminação de conflito”.

Em síntese, o Estado não é mais o agente central; divide esse cenário com outros atores. A concepção militar de segurança cede espaço para visões em que a segurança depende de condições vinculadas ao social, à economia e à política, deixando a agenda mais diversificada. A cooperação seria a palavra-chave para a resolução das ameaças que se apresentam nesse contexto.

Keohane e Nye (2001) apresentam a concepção teórica denominada “interdependência complexa” para explicar as relações estatais diante dessas novas ameaças e conflitos. Os autores analisam a questão não pela vertente dos “efeitos das transações”

¹² Adiante se apresenta uma discussão mais detalhada.

¹³ Adiante se apresenta uma discussão mais detalhada.

nem pela dependência mútua. Ou seja, a interdependência não significa somente interconexão, nem benefício mútuo, já que não é, necessariamente, simétrica.

A “interdependência complexa” também está vinculada à dimensão do poder. Ela gera recursos que podem se traduzir em formas de dominação e hegemonia na medida em que um Estado tem maior capacidade de colocar a sua vontade numa interação entre Estados, mesmo sobre circunstâncias que, teoricamente, os afetam da mesma forma.

Keohane e Nye contribuem para a discussão diagnosticando dois tipos possíveis de interdependência. Essa análise permite uma constatação do porquê alguns países têm suas ações limitadas por um contexto global.

Os autores afirmam que os países estão sujeitos a uma interdependência de sensibilidade e outra de vulnerabilidade. Esses termos são capazes de revelar que, não necessariamente, uma interdependência conduz a situações de efeitos recíprocos e de mesma intensidade.

A interdependência de sensibilidade revela somente os efeitos imediatos derivados de uma situação, como uma crise econômica ou um desastre natural. O impacto, nesse momento, para as partes envolvidas, é similar.

A interdependência de vulnerabilidade revela a dimensão do poder, ou seja, revela a capacidade de o Estado em minimizar os impactos de uma situação desfavorável. Isso explica por que, diante de uma mesma conjuntura alguns Estados são mais “interdependentes” que outros.

Em uma análise como essa, tem-se que considerar não só os efeitos de um fator externo em uma relação de dependência, mas também, a capacidade que cada um tem de reagir diante de uma circunstância adversa.

O termo “interdependência complexa” revela que a segurança internacional, no contexto global, pode ser pensada como denominador comum nas ameaças em si, mas não nos efeitos que elas geram para cada Estado. Assim, por exemplo, embora o narcotráfico seja uma ameaça comum para os Estados Unidos e para os países andinos, a forma, como cada Estado percebe o problema e tem capacidade de agir sobre o mesmo, é distinta. Além disso, na medida em que a capacidade de reação de um é maior que a de outro, as circunstâncias de dependência são alteradas.

O Estado com maior capacidade de ação é também o menos dependente, o que aumenta sua esfera de ação política. Essa é uma dimensão importante fornecida pelos autores normativistas ou neo-realistas que será destacada ao se analisar a posição dos Estados Unidos dentro da Organização dos Estados Americanos.

O que pode ser averiguado, até o momento, é que o conceito de segurança internacional se amplia sem produzir um avanço significativo em sua definição, após quase duas décadas do fim da bipolaridade. Progredir com relação a essa temática também consiste em tornar os mecanismos operacionais da concepção possíveis, redefinindo as instituições que são responsáveis por promovê-la.

Em uma abordagem difusa e vasta, sem referentes concretos, a segurança corre o risco de englobar todos os aspectos significativos da vida das sociedades, extrapolando suas funções e tarefas.

1.3.1 A Segurança Internacional pós “11 de setembro”

Outro marco para uma discussão sobre segurança, embora não revele uma transformação no conceito e sim uma acentuação nas diretrizes políticas, até então adotadas, são os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

Após os acontecimentos de 11/09, houve uma ênfase nas políticas de segurança, dando-se início ao que o presidente dos EUA, no ano do atentado, denominou de “guerra contra o terrorismo”. Convocou os demais Estados a juntarem-se nessa luta, considerando que os países não aliados nessa “guerra” seriam tratados como inimigos.

O terrorismo converte-se no elemento principal da agenda de segurança. A “guerra contra o terror” torna-se pauta da agenda da política exterior. No cenário internacional, a tendência é de sobreposição do tema do terrorismo ao das agendas locais e às demais ameaças.

Fato é, entretanto, que o terrorismo não possui, ainda, uma definição universalmente aceita e sem ambigüidades, o que, de imediato, coloca-se como um grande problema. Do ponto de vista da ação do Estado ante às políticas de segurança, significa que essas estão submetidas a uma ampla gama de variações e subjetividades, por parte de quem as propõe.

Diante de uma flexível definição de “terrorismo” e na hipótese de vir a ser o inimigo da principal potência mundial, a política internacional de segurança adquire uma nova configuração, mesclando discursos e conflitos de outras naturezas.

O terrorismo, como fenômeno recente, é caracterizado pela sua internacionalização. Da mesma forma que o crime organizado ou o tráfico de drogas, o terrorismo não é um fato social novo, mas, pela amplitude, flexibilidade e agilidade adquiridas no contexto global, torna-se fato “renovado” pela dimensão de ameaça aos Estados.

O conceito de terror é movido pela subjetividade, uma vez que se refere, em essência, a fatores psicológicos. Basicamente atos terroristas seriam aqueles capazes de produzir um sentimento de pavor incontrolável no outro. Uma atitude de violência racional, não irracional, como se poderia imaginar. Racional porque, em geral, são, estrategicamente, formulados com meios delimitados e objetivos claros.

Assim, o terrorismo pode ser avaliado como uma relação de força, na qual uma das partes almeja, através da violência, provocar na outra uma reação baseada no medo, condicionando seu comportamento. Quando executado contra o Estado visa a uma desestabilização do poder. Uma classificação mais detalhada sobre os tipos de terrorismo, de acordo com a função ou público que pretende atingir, não será assunto do momento¹⁴. Cabe somente, atentar para essa definição geral, embora ela pouco seja capaz de limitar, com rigor, qualquer análise teórica.

Como exemplo da ausência de uma definição rigorosa, tem-se que a “guerra contra as drogas” e a “guerra contra as guerrilhas”, na Colômbia, formaram um conceito único chamado de “guerra contra o narcoterrorismo”. A identificação de grupos como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) como terroristas, confunde fatos e discursos, revelando uma atitude de “segurança internacional” irreal. Uma situação alarmada que faz com que os Estados busquem, de um modo ou de outro, garantir e expor seus interesses.

Se, por um lado, os EUA podem possuir a hegemonia nesse discurso de segurança e, mais facilmente, assegurar seus interesses, por outro, os demais países buscam tornar a

¹⁴ Ver Saint Pierre, Hector. ?Querra de todos contra quien? La necesidad de definir “terrorismo”. In: López, Ernesto. Escritos sobre Terrorismo. Prometeo livros.

aceitação desse discurso viável, assegurando, ao mínimo, recursos financeiros para a realização de algumas metas.

Após o ataque terrorista de 11 de setembro, a relação entre tráfico de drogas e terrorismo, embora nem sempre comprovada, ficou acirrada e dita cada vez de modo mais claro e freqüente.

De qualquer forma, deve-se atentar para a hipótese de o discurso da “guerra contra o terrorismo” estar servido como uma justificativa para as ações externas dos Estados Unidos. A consequência é a criação de um motivo para intervenções e medidas desproporcionais de segurança. Além disso, sobrejulga os riscos considerados por outros países como mais importantes em sua concepção, forçando-os a medidas e tomadas de posição, por vezes, não consideradas como primordiais.

1.4 OUTRAS PERSPECTIVAS DE SEGURANÇA: A ESCOLA DE COPENHAGUE E A SEGURANÇA HUMANA.

1.4.1 A Escola de Copenhague: a visão europeia de segurança.

A Escola de Copenhague (Instituto de Pesquisas para a Paz de Copenhague) fornece uma vertente diferente para a percepção do desenvolvimento do conceito de segurança no pós-Guerra Fria. É distinta da concepção norte-americana e neo-realista. Tem como premissa formular alternativas políticas à segurança da Europa. Foi criada em 1985 por uma decisão do parlamento dinamarquês. É um reflexo dos debates sobre o tema iniciado na década de 80. O interesse era de fomentar estudos que beneficiassem toda a Europa e não somente a Dinamarca. A princípio, o dilema consistia em seguir os preceitos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)¹⁵ ou formular uma política com o caráter dinamarquês de tradição não militar.

Os estudos direcionavam-se a criar um ambiente internacional mais seguro, não só para os países “poderosos”, mas também, para aqueles com menor influência. A contribuição do debate estendia-se ao desenvolvimento acadêmico e restringia-se ao âmbito de formulação de políticas governamentais, como, em muitos casos, ocorria na vertente americana.

Os debates realizados pelo Instituto de Copenhague tinham forte ligação com os estudos para a paz, visando a um ambiente internacional pacífico, não militarizado. Não entendiam a guerra como um acontecimento natural. O tema principal, todavia, era a segurança europeia.

Como se referia a toda região da Europa, as percepções nem sempre eram coincidentes. Os interesses e prioridades nacionais de cada país variavam. No Leste

¹⁵ A OTAN foi criada em 1949, com o objetivo de constituir-se uma força oposta ao bloco comunista. Os signatários estabeleceram um compromisso de busca pela paz e caso houvesse um ataque ou ameaça a qualquer dos membros todos se ajudariam mutuamente. Com o fim da Guerra Fria, a organização se reestrutura buscando uma redefinição de seu papel no novo contexto internacional, com a máxima de promover a segurança e a paz na Europa.

Europeu, por exemplo, a primazia era o debate sobre a segurança econômica, enquanto que na Europa Ocidental, os aspectos políticos e militares da segurança eram analisados como mais importantes.

A abordagem era interpretativa-normativa, na qual os fatos eram relacionados com a teoria, sem legitimá-las ou desmenti-las. A Escola de Copenhague consolidou-se, internacionalmente, através de muitas discussões teóricas, embora a importância da sua contribuição tenha sido sempre atestada. Foi reconhecida, especialmente, pela criatividade e pioneirismo com que expunha conceitos e teorias.

Barry Buzan, um dos principais teóricos dessa escola, foi o responsável por instituir a concepção de expansão da agenda de segurança para além do setor militar. Incorporava quatro setores somados ao militar: o político, o econômico, o societal e ambiental.

Durante a ordem bipolar da Guerra Fria, o pensamento sobre segurança europeia apenas reproduzia a dinâmica do período, não possuía uma análise teórica que lhe fosse própria. Após essa fase, o intuito era gerar uma lógica que emanasse da Europa. Houve, então, uma mudança de postura epistemológica. A abordagem objetivista foi abandonada e enfatizou-se uma perspectiva construtivista.

Em 1993, a definição de Buzan, que era Estadocêntrica, foi ultrapassada. A questão das identidades foi destacada e tornou-se sujeito do processo de identificação de ameaças à segurança.

Além disso, considerou-se que não era suficiente trabalhar com a perspectiva de cinco setores em paralelo. A idéia era que a percepção de setores atrapalhava a análise da segurança internacional. Passou-se a configurar a dualidade entre segurança estatal, que tinha como fonte a soberania, e a segurança societal, cuja base era a questão das identidades.

Em 1998, Ole Waever contribuiu com o debate com uma abordagem construtivista. Cada setor volta a ser estudado pela sua própria dinâmica, mas o dilema está em estabelecer o mais importante quando eles entram em choque.

Waever desenvolveu conceitos como o de “securitização” e “dessecuritização”. Para o autor, um tema não é de segurança por natureza. Agentes podem, por meio de políticas sociais dissuasivas, caracterizar uma questão como sendo de segurança. A legitimidade do ato deve ser respaldada por uma audiência.

Nesse caso, caberia aos pesquisadores atestarem se a questão possui um caráter de emergência, ou seja, se constitui uma situação de urgência na qual é preciso tomar uma providência, podendo ser qualificada como ameaça à segurança. Há de se respeitar os limites socialmente estabelecidos para o que pode ou não ser um risco.

A crítica sobre a possível securitização dos temas da agenda da OEA, tendo como base o conceito de “segurança hemisférica”, é preocupação constante por parte dos Estados Membros. A formulação do conceito da “segurança humana” também insere o mesmo julgamento como se poderá verificar adiante.

Outra perspectiva importante da segurança, abordada pela Escola de Copenhague, reflete-se através do conceito de “complexos de segurança”. A nova configuração do sistema internacional contribui para o aumento das dinâmicas regionais em todos os âmbitos da vida social. A segurança de um Estado, por sua vez, depende da unidade em que ele está inserido.

Tendo como perspectiva a interação entre os Estados e entre as unidades formadas pelos mesmos dentro de determinada região, a análise das relações de segurança, torna-se mais completa. Visualizam-se as relações nos níveis, domésticos e regionais, e, regionais e internacionais. Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 12) definem um complexo de segurança como um “grupo de estados para os quais as maiores percepções e preocupações de segurança estão tão interligadas que seus problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos, exceto um com o outro” (tradução nossa).

A afinidade frente à internacionalização das normas não ocorre casualmente entre os países mais próximos e de relações históricas mais estreitas. Devem-se considerar no mínimo dois aspectos. Primeiro, a distribuição de poder e, segundo os padrões de amizade e inimizade que se apresentam na relação. Contraposições que variam entre o positivo e o negativo e que refletem o antagonismo entre confiança e medo.

Consideram-se, nesse sentido, os “dilemas de segurança”, concepção também abordada por Buzan. As ameaças e riscos não afetam e são diagnosticados, da mesma forma, por todos os Estados. Mesmo sendo diversificados, quando se pondera sobre o sistema internacional, existe uma similaridade na percepção das ameaças dentro de determinados grupos do sistema. Nesse caso, as preocupações de segurança entre os Estados estão interligadas.

Estendendo-se a análise, conclui-se que os riscos tendem a ser associados com a proximidade, ou seja, com a relação de vizinhança entre os países. Os receios sobre segurança, centram-se, dessa forma, nos vizinhos e não necessariamente na potência hegemônica. Os fatores culturais, históricos e geográficos fortalecem a identificação de riscos comuns e na formação de um grupo.

Em um complexo de segurança, tendo em vista a afirmação acima, o nível de análise é o regional. Os âmbitos nacional e global influenciam, mas não são o foco.

Em suma, a Escola de Copenhague trata das relações entre as unidades, sejam Estados ou não, ultrapassando o enfoque estadocêntrico. Analisa interesses e movimentos de politização ou securitização no cenário internacional, particularmente europeu. Suas análises integram diversas áreas da teoria das relações internacionais, mune o debate com formulações respeitáveis, contribuindo para a discussão sobre as transformações do conceito de segurança.

1.4.2 A segurança humana

O conceito de “segurança humana” (human security) foi formulado no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), publicado em 1994¹⁶.

Esse é o documento mais associado ao termo. Vale ressaltar, no entanto, que também na década de 90 tem-se a insurgência e o reconhecimento dessa concepção pelo Canadian Department of Foreign Affairs.

Entretanto, um estudo mais detalhado sobre o tema demonstra que, embora o termo “human security” tenha se intensificado nas últimas três décadas, sua origem remonta ao século XIX. A emergência condiz com a percepção de que os conflitos violentos acarretam altos custos humanos.

¹⁶ Human Development Report 1994 - New dimensions of human security.
<http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>
Consultado em abril/2006.

Em 1863, é fundado o International Committee of Red Cross (Comitê Internacional da Cruz Vermelha - CICV) e, na base de sua concepção, encontra-se uma doutrina que defende a segurança do indivíduo.

O objetivo do CICV é fornecer assistência às vítimas dos conflitos armados, seja da guerra, seja de uma perturbação interna. Trata-se de uma missão humanitária com o ideal de diminuir o sofrimento dos indivíduos nessa situação. Para tal, baseia-se no fortalecimento do direito humanitário e nos princípios humanitários universais. O foco, pode-se notar, assim como no preceito da segurança humana, é o indivíduo, a pessoa.

O UNDP-1994 apresenta a “segurança humana” como uma alternativa aos pensamentos sobre segurança que prevaleciam na Guerra Fria e que necessitam, segundo diagnóstico do próprio documento, de uma reformulação que traduza as transições de uma máxima pautada na segurança nuclear para questões enfocadas na vida humana.

As formulações que apresentavam, como ponto central, os conflitos e ameaças derivadas da relação entre os Estados (como a perspectiva realista analisada anteriormente, ressaltando a importância da segurança territorial e os interesses nacionais) não são capazes de oferecer a segurança que o mundo global necessita.

A segurança humana busca atender as reivindicações do contexto global tendo como foco a pessoa humana. A segurança não tem, como referência, o território ou os governantes e sim, os indivíduos e suas comunidades, protegendo-os contra ameaças militares e não militares.

A guerra não é fator essencial na formulação dessa concepção. Sua prioridade recai sobre os fatores que são capazes de proporcionar dignidade à vida dos indivíduos. Não se trata de uma concepção defensiva nos moldes do realismo. A busca é por um ideal de integração e solidariedade entre as pessoas.

A segurança estatal, segundo a visão da segurança humana, é essencial, mas não é suficiente para garantir o bem-estar dos indivíduos. No contexto da interdependência, da globalização e do aumento das ameaças que não estão diretamente relacionadas ao Estado, teria, cada vez mais, dificuldades e insuficiências para garantir a segurança humana.

Dois máximas compõem a ideologia do termo: “freedom from fear”¹⁷ e “freedom from want”¹⁸. Isso significa que a matriz da segurança do indivíduo depende de sua

¹⁷ “liberdade do medo”

liberdade para opinar e desejar, sem que seja encurralado pelo medo. A UNDP indica que esses dois componentes são intrínsecos à origem e à fundação das Nações Unidas.

Quatro elementos básicos são destacados como características do conceito proposto pelo UNDP-1994: é centrado na pessoa humana, é universal, seus componentes são interdependentes e é baseado na ação preventiva.

É centrado na vida das pessoas e nos requisitos necessários para uma qualidade de vida que se enquadre nos parâmetros dos direitos humanos. A defesa da pessoa humana é o centro de toda preocupação com a segurança.

Além disso, a universalidade, no sentido de que, as ameaças ressaltadas pelos termos: fome, desemprego, poluição atingem todas as pessoas. Desse modo, são comuns a todos independentemente do território.

A transnacionalidade, reconhecendo que as ameaças e seus efeitos ultrapassam as fronteiras nacionais, insere aos componentes da segurança humana a vertente da interdependência, ou seja, eles estão interrelacionados, com vulnerabilidades mútuas.

A segurança humana possui a dimensão da prevenção. Esta seria uma medida mais eficaz do que intervir depois que o risco se concretiza. A ameaça do vírus da Aids, afetando a vida dos indivíduos, é um exemplo. É visto, como mais prudente, realizar medidas preventivas do que garantir a segurança com intervenções posteriores.

A garantia, por segurança humana, tem, de imediato, o objetivo de realizar ações contra as ameaças crônicas como fome, desastres e repressões, e também proteção contra rupturas repentinas na vida da sociedade. Conforme o referido relatório existe um vínculo entre a segurança humana e o desenvolvimento humano. Progressos em uma área aumentam as chances de avanços em outra.

A lista de ameaças consideradas por meio desse conceito podem ser enquadradas em sete grupos, conforme o Programa das Nações Unidas. São os seguintes: segurança econômica, alimentar, da saúde, ambiental, pessoal (individual), da comunidade (societal) e segurança política.

Esses grupos abarcam, praticamente, toda a vida social dos indivíduos. Desse modo, os objetivos tornam-se amplos, promovendo um alargamento de suas esferas de ação. A segurança econômica, requisito para um “ideal” de proteção aos cidadãos, tem como foco a

¹⁸ “liberdade das necessidades”.

eliminação da pobreza e inclui questões como as dificuldades de obter um emprego, a instabilidade de um emprego temporário ou informal, a insegurança quanto a renda e a inflação.

A diversidade e a amplitude das ameaças que são consideradas, tendo em vista as dimensões mencionadas, são um dos motivos que conduzem a crítica da securitização (dimensão construtivista da Escola de Copenhague) com relação aos temas da segurança. A função inicial do termo do UNDP é orientar as políticas externas dos países, organizações não governamentais e agências multilaterais. A securitização pode acarretar medidas repressivas e limitações na liberdade das pessoas de forma desproporcional à ameaça em si.

Outra crítica, ou melhor, outro dilema que se coloca, é que o termo insere uma tendência para unificar as idéias em torno de valores universais, embora, incline-se, também, ao reconhecimento e, ao respeito da diversidade e identidades e culturas particulares, gerando um paradoxo: homogeneização versus fragmentação.

A segurança humana é uma concepção ampla que tem como princípio uma nova ordem global por meio do humanismo. Acredita na potencialidade dos seres humanos para superar as vulnerabilidades e fraquezas tendo como pauta as ações do regimes internacionais. O progresso, o desenvolvimento igualitário, a cooperação multilateral e a democracia seriam os fatores que, através de uma coordenação política, aumentariam as chances de uma maior proteção das pessoas.

A “segurança humana” é mais um dos conceitos que surgem para preencher uma lacuna sobre o pensamento de segurança internacional na atualidade. Como tal, embora tenha sido cada vez mais utilizado por cientistas das relações internacionais, também não possui uma definição universal e definitiva. O significado e as implicações sobre o termo requerem maior reflexão.

Os conceitos de segurança pós-Guerra Fria estão, em geral, em construção. Alguns dos paradigmas estão sendo reformulados enquanto outros, como é o caso da “human security”, estabelecem-se em meio às discussões acadêmicas sobre sua conveniência.

1.5 A CRISE DO ESTADO – NAÇÃO E A FUNÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.

A frase “o Estado-Nação está em crise” não é nova e é constantemente repetida por diversos intelectuais. Essa constatação é pronunciada para denunciar que essa instituição não estava e não está sendo capaz de responder aos desafios que a “nova conjuntura social” determina.

Na esfera da segurança internacional, as limitações do controle estatal sobre os riscos globais, também condizem com o diagnóstico de uma possível crise no papel do Estado nesse setor.

Com as mudanças do pós-Guerra Fria, Aravena (2002) afirma que o Estado passa a ter menos poder em pelo menos seis áreas de atuação: Comunicações, cujo maior exemplo é a Internet; Desenvolvimento da tecnologia, que passa a depender também do setor privado; Transações financeiras, com os fluxos cada vez maiores (regional e global) e com menor intervenção do Estado; Investimento, com o Estado exercendo menor controle de decisão; Migração Internacional e Comércio Aberto, com o Estado tendo dificuldades para estabelecer controles e restrições.

Nessa “nova desordem”, como denomina Bauman Zygmunt (1999), uma vez que as políticas começam a ser pensadas e determinadas em um contexto fora do Estado, a tendência de perda de poder estatal frente às forças transnacionais é atestada.

Dois fatores colaboram para esse diagnóstico: a interdependência, tendo como correlato a desinstitucionalização, e a transnacionalidade que corresponde à desterritorialização. O Estado não é mais o agente central. Embora ainda exerça influência, perde controle de aspectos importantes da vida política.

A “nova desordem mundial” revela seus efeitos globais, movidos por forças anônimas (não fundadas no território), não intencionais e de modo imprevisto. O Estado enfrenta uma crise de legitimidade e identidade, assume várias funções, sem exercê-las plenamente e, em pouquíssimos casos, consegue atingir a eficiência que dele se espera.

Na perspectiva do Estado-Nação, a sociedade em formação está fraturada. Faltam os elos legítimos de coesão, ou seja, os preceitos que a unam em torno de um centro. Anteriormente o Estado exercia esse papel, mas, ao demonstrar-se em crise, disponibiliza o espaço para a disputa com múltiplos atores.

Diante de uma situação complexa em que o Estado é testado em seus limites para enfrentar o desafio das ameaças transnacionais, a maior tendência parece apontar para a descentralização do poder estatal. A nova perspectiva da concepção de segurança, por exemplo, insere, como elementos indispensáveis, a interdependência, a cooperação, a complexidade e a indivisibilidade dos fatos e das relações entre os Estados.

Como consequência, a ação conjunta entre os Estados, isto é, a atuação multilateral é vista como necessária, e como a melhor forma de “combate”. As formas de exercício de poder são delegadas às instituições locais ou regionais, por vezes, além das fronteiras da nação, visando a uma maior capacidade de vigilância e eficácia.

As organizações internacionais emergem, nesse contexto, dividindo o espaço com os Estados, com uma formulação peculiar que, no limite, deveria sobrepor-se à vontade (individual) dos Estados, uma vez que representasse a maioria.

A Organização dos Estados Americanos é uma organização de caráter regional que tem como princípio conduzir as ações dos Estados Membros para que o objetivo a que se propõe - garantir a paz e a segurança no hemisfério - seja alcançado. Suas resoluções, na forma ideal, não deveriam se contrapor aos interesses nacionais, uma vez que acima de tudo estaria o interesse de todos: o bem-comum.

Se, anteriormente, o Estado era o responsável direto pelas políticas de segurança de sua sociedade, agora ele também responde a organismos multilaterais dos quais se disponha a participar, impulsionado pela interdependência e pela necessidade de ajuda mútua na solução de problemas globais.

O Estado não responde mais sozinho pelo enfrentamento de um risco, contudo, ao mesmo tempo, as organizações internacionais não eliminam o caráter anárquico das relações internacionais. Ou seja, não, necessariamente, a transnacionalidade de uma organização impõe sua “ordem” às esferas nacional e internacional. Não funcionam, portanto, como governos mundiais, impondo regras por meio de uma autoridade hierárquica.

A multilateralidade de uma instituição pode ser comprometida tendo em vista que não é autônoma com relação aos Estados que a formam e que depende financeiramente, dos recursos dos mesmos para o seu funcionamento.

Os fóruns multilaterais possuem, como objetivo, promover debates e apontar soluções em conjunto para os problemas derivados do contexto global. Na era da globalização e das novas ameaças, é difícil conceber um Estado que se isole e que não considere, como primordial, a relação entre os Estados em fóruns e organizações multilaterais, seja para estabelecer melhores relações econômicas, políticas, seja para discutir assuntos sobre a segurança.

No âmbito da segurança, importantes organizações internacionais foram criadas com o fim da Segunda Guerra Mundial, como a Organização das Nações Unidas (ONU–1945), a Organização dos Estados Americanos (OEA–1948), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN–1949). Essas organizações se formaram com o intuito de reunir forças contra uma ameaça comum ou mesmo evitar uma nova guerra mundial.

Sua importância é ressaltada, na década de 90, justamente pela readequação dessas instituições diante do contexto pós-Guerra Fria e pelas novas percepções do cenário mundial. Nesse período, dificuldades na gerência do multilateralismo conduzem à erosão do prestígio e da legitimidade desses órgãos. O caso do Conselho de Segurança da ONU é um exemplo.

As organizações internacionais inserem o elemento da previsibilidade. As relações internacionais tornam-se mais claras com a exposição e debate das idéias sobre os mais variados assuntos, diálogo esse que se torna permanente, e que, anteriormente, só era realizado quando os países se uniam mediante uma circunstância e temas específicos. Dessa forma, o sistema mundial adquire maior estabilidade e maior grau de justiça nas decisões coletivas.

Ao ingressar em uma Organização Internacional, o Estado deve estar consciente de que isto significa dimensionar, coletivamente, determinadas competências que antes somente eram de total responsabilidade do domínio estatal, o que acarreta uma perda de soberania (Seitenfus, 1997).

A autora Slaughter (2004:270), por exemplo, refere-se a uma perda de autonomia relativa do Estado no novo contexto. A soberania, no entanto, adquiriria um novo significado, sendo definida, pela autora, do seguinte modo:

[...]sovereignty means the capacity to participate in regimes in the collective interest of all states, expanding the formal capacity of different state institutions to interact with their counterparts around the world means expanding state power[...].

A composição dos organismos multilaterais, em geral, caracteriza-se pela diversidade dos membros. Uma consequência imediata é a disparidade de expectativas e atuações. Por isso, deslumbra-se uma lentidão com debates prolongados e constantes sobre o mesmo tema dentro dessas instituições.

Um dos motivos da paralisia nas tomadas de decisão deriva da constatação de que os Estados continuam a basear suas políticas nos interesses que lhes são peculiares, nacionais, e não pensando no bem-comum, na coletividade. O conflito entre esses interesses não está no objetivo em si, mas no modo como será atingida a meta estabelecida, ou seja, na estratégia e no projeto de ação.

As organizações internacionais não são politicamente neutras. Em sua forma, dependem dos Estados que as compõem. O poder hegemônico de determinados países pode se fazer presente através da ideologia, dos meios materiais, financeiros ou tecnológicos. Em geral, a funcionalidade da instituição é condicionada ao poder do mais forte. Como consequência, um ator pode ser favorecido politicamente. Para os realistas, a distribuição de poder dentro da organização favorece o prevailecimento dos interesses nacionais. Os atores, com maior poder agem com o intuito de moldar a instituição, utilizando-a para manter ou aumentar seu “status quo” na sociedade internacional.

Seitunfus (2004:43) realiza a seguinte análise:

[...] As organizações internacionais, como já enfatizamos, desfrutam de limitada ou de escassa autonomia. Se para os países débeis, as organizações internacionais tendem a representar uma garantia de independência política e uma forma de buscar desenvolvimento econômico, para os países poderosos elas significam, na maioria das vezes, tão somente um terreno suplementar – o da diplomacia parlamentar – onde atuará o seu poder nacional; as organizações internacionais são para estes simples apêndices de sua política externa [...].

Neste trabalho, considera-se a hipótese de os Estados Unidos utilizarem-se da Organização dos Estados Americanos para influenciar os demais países a seguirem os seus preceitos sobre a segurança. O exercício de papel de líder teria como objetivo manter e expandir sua esfera de poder, de modo hegemônico, na região. Isso certamente fortaleceria a realização de seus interesses nacionais em detrimento de qualquer outro.

Deve-se notar que a vontade que emerge das organizações internacionais não é uma soma aritmética dos desejos dos Estados Membros. O resultado traduz-se em algo distinto e peculiar que pode derivar desde uma mescla dos diferentes anseios até ao estabelecimento de uma vontade preponderante. De qualquer maneira, a resolução possui um caráter externo e distinto da forma individualizada dos membros.

As instituições multilaterais facilitam a cooperação entre os Estados, inclusive entre os de menor poder, ou seja, os considerados “fracos”. As regras são adotadas de modo “descentralizado” e o desempenho dos Estados pode ser supervisionado.

Keohane (1992:186) afirma que:

[...] quando as instituições multilaterais funcionam bem, elas podem facilitar a cooperação reduzindo a incerteza e oferecendo estruturas no interior das quais acordos mutuamente vantajosos podem ser negociados. Elas tornam mais difícil a imposição unilateral de políticas, sem preocupação com as normas, pelos Estados poderosos [...].

A organização internacional, ao promover uma série de debates, permite que os Estados conheçam os ideais uns dos outros mais claramente. A publicização das discussões torna o processo decisório e de formação de ideologia mais transparente. Com isso, a relação entre os Estados e dos Estados com a sociedade se fortalece; as influências e o respeito pela diversidade são mútuos. Há ainda a se considerar, a formação de uma opinião pública internacional.

CAPÍTULO 2:
A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS E A SEGURANÇA
HEMISFÉRICA.

2.1 A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS: HISTÓRIA E PRINCÍPIOS.

O ideal de cooperação e integração frisado pela OEA, criada em 1948, remonta à ideologia de Simon Bolívar, cujo primeiro marco, nesses termos, foi o Congresso do Panamá realizado no dia 15 de julho de 1826. O objetivo era enfatizar uma cooperação interamericana e manter a paz no continente.

Bolívar foi reconhecido por seus ideais de independência e integração da América do Sul. Defendia a paz regional, a preservação da democracia e o bem-estar da população. Foi o responsável pela libertação de cinco países sul-americanos do domínio espanhol (Venezuela, Colômbia, Bolívia, Peru e Equador).

Quando, em 1846, realizou o Congresso das Nações Hispânicas, tinha o intuito de construir uma federação das nações da América do Sul. Visualizava a necessidade de união ante uma possível ofensiva espanhola. Naquele momento, sob a presidência de Bolívar, estavam a Venezuela, a Colômbia e o Equador, constituindo a República da Grande Colômbia. Entretanto, somente quatro Estados¹⁹ compareceram ao Congresso do Panamá.

O Tratado do Panamá, derivado desse Congresso, com o objetivo de manter a paz e buscar soluções negociadas para os conflitos, termina sem ratificações. Dessa forma, as expectativas diluem-se. A região sofre com conflitos que conduzem a guerras civis. Os Estados engrenam um processo de desintegração territorial como foi o caso da Grande Colômbia²⁰, ao contrário do ideal de Bolívar, que era de união.

¹⁹ Ao Congresso compareceram apenas os representantes da Grã-Colômbia (incluindo o Panamá), Peru, México e Províncias Unidas de Centro-América (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua e El Salvador). Participam como observadores: Grã-Bretanha e Holanda.

²⁰ Por volta de 1830 Venezuela e Equador já haviam abandonado a união.

O ideal de solidariedade entre as nações do continente, todavia, permaneceu como uma ideologia política expressa no pan-americanismo de Bolívar, o que impulsionou a realização de novos congressos para discutir a questão da paz, da segurança e da integração no hemisfério.

Em 1889, pode-se falar no surgimento de um Sistema Interamericano, expresso na Primeira Conferência Internacional Americana, ocorrida em Washington. Essa conferência realiza-se sob a condução dos Estados Unidos. Nesse momento, os países começam a se reunir em torno de ideais comuns como a promoção da paz e do desenvolvimento, dos meios pacíficos para a solução de controvérsias, entre outros. Resumindo, as bases teóricas do pan-americanismo aliado ao tema da segurança coletiva. Da mesma forma que o Congresso do Panamá, essa Conferência, não atinge seu objetivo, sendo considerada um fracasso. Porém, com um aspecto positivo: ter conseguido criar um escritório de oportunidades comerciais para os integrantes.

Seguiram-se a essa primeira conferência mais oito. A influência dos Estados Unidos, na liderança e condução dessas reuniões, é destacada. Deve-se considerar, também, a ideologia propagada por esse país por meio da Doutrina Monroe (1823) e Doutrina Truman (1947)²¹ durante o período. Para os Estados Unidos (Vizentini, 1995), o pan-americanismo possibilitaria encobrir sua hegemonia no continente através da defesa da solidariedade e soberania continental.

Na Nona Conferência Interamericana de Defesa, realizada na cidade de Bogotá, 21²² países americanos assinaram a Carta da Organização dos Estados Americanos, dando origem a essa organização. Os documentos adotados, naquela ocasião, foram: a Carta da OEA (Carta de Bogotá), o Pacto de Bogotá e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

Os objetivos da OEA mantêm-se os mesmos desde o momento em que foi criada até os dias atuais, sendo: o fortalecimento da cooperação e o desenvolvimento dos interesses comuns, destacando o compromisso “inquestionável²³” com a democracia. Esse princípio é

²¹ Uma discussão mais aprofundada sobre essa questão será realizada no Capítulo 4.

²² Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

²³ Assim é dito em documentos da Organização.

colocado como valor irrevogável, condição básica para a paz, a segurança, a governabilidade e proteção dos direitos humanos.

Com o fim da Guerra Fria, pode-se dizer que a OEA incorporou funções como: reduzir os riscos de uma nova guerra, minimizar a ameaça das armas de destruição em massa, consolidar o capitalismo e a democracia e, principalmente, criar um mundo estável e previsível.

Tendo em vista a importância de uma diretriz democrática para os países americanos, em 11 de setembro de 2001, coincidentemente ou não, na mesma data dos ataques terroristas aos Estados Unidos, foi aprovada a Carta Democrática Interamericana.

Os principais campos de ação da OEA, como se pode perceber, são: a defesa da democracia, a proteção dos direitos humanos, o fortalecimento da segurança, a construção da paz, a promoção do livre comércio, o combate ao narcotráfico e a corrupção e a preservação do meio ambiente.

A OEA possui quatro idiomas oficiais – espanhol, francês, inglês e português – e, atualmente, conta com 35 membros. Cuba permanece como membro, mas está impedida de participar das Assembléias desde 1962²⁴. O afastamento ocorreu justamente por ser o regime democrático uma condição necessária para a participação dos Estados-Membros nas Assembléias.

Existem observadores permanentes, de diferentes países, não apenas do continente americano, acompanhando as discussões e decisões da OEA. A principal instância da Organização é a Assembléia Geral, uma reunião que ocorre todos os anos entre os ministros das relações exteriores. Nela estabelecem-se as diretrizes e metas a serem alcançadas.

Os comitês e comissões interamericanos que compõem a estrutura da OEA são os seguintes: Comissão Jurídica Interamericana (CJI); Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH); Corte Interamericana de Direitos Humanos; Comissão Interamericana para o Controle e Abuso de Drogas (CICAD); Comissão Interamericana de Telecomunicações (CITEL); Comissão Especial de Comércio (CEC) e, particularmente, interessante para esse estudo, a Comissão de Segurança Hemisférica, criada em 1995.

²⁴ Cuba continua sendo membro da OEA, mas foi excluída das atividades por se identificar com um regime comunista. Seus ideais foram analisados como incompatíveis com os da OEA.

Para uma melhor compreensão dos princípios da OEA e da correlação dos mesmos com o tema da segurança, incluíri-se-a nesse trabalho uma análise dos seguintes documentos: Carta da OEA e suas reformas; Carta Democrática Interamericana e Declaração sobre Segurança nas Américas.

2.1.1 A Carta da Organização dos Estados Americanos

A Organização dos Estados Americanos é uma organização internacional de abrangência regional que está submetida ao direito internacional cuja base de ação segue os preceitos do documento intitulado “Carta da OEA”.

Sua origem remete a um documento anterior a ela, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR ou Tratado do Rio), promulgado na Terceira Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores realizada no Rio de Janeiro, Brasil em 1947, cujos princípios também formam as bases de sua ideologia.

O TIAR surgiu no pós-guerra, tendo como premissa conter o avanço comunista no continente. Tem, como máxima, o fato de uma agressão a um Estado Membro significar uma agressão a todos os demais, conduzindo a uma resposta e a uma proteção conjunta, ou seja, corresponde ao ideal de solidariedade no continente e de defesa comum. Também defende a solução pacífica de controvérsias. Enfim, o TIAR é um mecanismo cuja principal função é dissuadir contra ameaças externas.

O Tratado é um marco, pois preconiza a passagem de acordos bilaterais para uma cooperação multilateral, por meio de uma assistência militar. Com isso, houve um estreitamento das relações militares entre os países americanos e, de modo praticamente inevitável, um maior vínculo entre os países latinos e a política estratégica adotada pelos Estados Unidos. Ressalte-se que o mesmo ano de sua promulgação é marcado pela fomentação da Doutrina Truman e do Plano Marshall.

Com a criação da OEA, o TIAR constitui-se no instrumento que regula a segurança coletiva dentro da organização. As diretrizes de defesa comum e solidariedade são reafirmadas pela Carta da OEA no artigo 3, alínea h, e nos artigos 28 e 29, diretamente relacionados com a segurança coletiva.

A necessidade de reforma do TIAR é formalizada no Protocolo de Reforma do TIAR de 1975. Todavia, não houve esforços para que a proposta fosse conduzida adiante. A revisão da concepção, instrumentos, estrutura e funcionamento, com o esclarecimento da relação desse instrumento (TIAR) com os outros documentos jurídicos da OEA e com a nova realidade pós Guerra Fria, permanecem em aberto.

Desde as primeiras ratificações em 1948, a Carta da OEA sofreu quatro reformulações expressas pelo Protocolo de Buenos Aires (1967), Protocolo de Cartagena das Índias (1985), Protocolo de Washington (1992) e Protocolo de Manágua (1993).

As reformas de 1967 e 1985 tiveram caráter organizacional, alterando-se a estrutura de funcionamento e funções de órgãos da instituição. As seguintes (1992 e 1993) acrescentaram regras de caráter ideológico. Em 1992 visou-se à proteção da democracia representativa e, no ano posterior elaboraram-se as diretrizes para o desenvolvimento integral da região.

Vale ressaltar que nem todas as reformas foram firmadas e ratificadas por todos os países membros. A alteração no documento, entra em vigor quando ratificada, por pelo menos, dois terços deles. Somente os países que completam o processo de ratificação possuem obrigatoriedade com o documento.

A Carta da OEA é dividida em três partes e composta por 22 capítulos, nos quais se discorre sobre os princípios, as normas, os órgãos, as funções e a estrutura da organização.

No artigo dois, relatam-se os propósitos essenciais. O primeiro deles é “garantir a paz e a segurança continentais”. Os demais são²⁵:

- Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção;
- Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros;
- Organizar a ação solidária destes em caso de agressão;
- Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados membros;
- Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural;
- Erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério; e
- Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar a maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados membros.

²⁵ O artigo foi transcrito integralmente da “Carta da OEA”.

Vale atentar para o fato de que os itens acima são considerados, em outros momentos, nos debates entre os Estados-Membros, não como propostas isoladas, mas como condições indispensáveis, sem as quais a primeira máxima não é possível.

Dentre os princípios descritos na Carta, destacam-se o respeito e atrelamento às regras do Direito Internacional, à boa-fé, à solidariedade, à justiça, à cooperação e à educação.

Merece ressalva, todavia, as alíneas (e) e (h), do artigo três. Transcritos abaixo²⁶:

- ✓ (e) Todo Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos de outro Estado. Sujeitos ao acima disposto, os Estados americanos cooperarão amplamente entre si, independentemente da natureza de seus sistemas políticos, econômicos e sociais;
- ✓ (h) A agressão a um Estado americano constitui uma agressão a todos os demais Estados americanos;

O que chama a atenção, no primeiro caso, é o entendimento de que o Estado tem o direito de escolher o sistema político que julgar mais apropriado sem interferências. Entretanto, não é dito que tal sistema político deve estar relacionado a um regime democrático representativo. A promoção desse ideal é um objetivo relatado na segunda sentença do artigo 2. No entanto, a subjetividade do tema acarreta divergências.

O artigo 9 prevê a suspensão do exercício do direito de participação nas sessões da Assembléia – Geral pelo Estado-Membro, cujo governo democrático seja deposto e que as tentativas de se restabelecer a democracia representativa se mostrem ineficazes. Isso demonstra a força de um valor que pode não ter caráter universal.

A democracia, por assim dizer, torna-se a única forma política aceitável para a OEA. O seu valor é incontestável e insubstituível.

A alínea (h) é uma referência à doutrina do TIAR, incorporada pela OEA. A sobreposição de atribuições também ocorre nos artigos 28 e 29, referentes à segurança coletiva.

²⁶ **Carta da Organização dos Estados Americanos.** Reformada pelo Protocolo de Buenos Aires em 1967, pelo Protocolo de Cartagena das Índias em 1985, pelo Protocolo de Washington em 1992 e pelo Protocolo de Manágua em 1993. Publicação provisória. 6 de outubro de 1997. Consultada em novembro de 2005.

<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>

Todos os países dispostos a assinar a Carta da OEA devem aceitar as obrigações nela expressas, principalmente, as que são relativas à questão da segurança, ou seja, os artigos 28 e 29²⁷. Dessa forma, é contraditório que um Estado seja signatário da OEA e não do TIAR, tendo em vista que as formulações são ideologicamente as mesmas.

Artigo 28: Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os demais Estados americanos.

Artigo 29: Se a inviolabilidade, ou a integridade do território, ou a soberania, ou a independência política de qualquer Estado americano forem atingidas por um ataque armado, ou por uma agressão que não seja ataque armado, ou por um conflito extracontinental, ou por um conflito entre dois ou mais Estados americanos, ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América, os Estados americanos, em obediência aos princípios de solidariedade continental, ou de legítima defesa coletiva, aplicarão as medidas e processos estabelecidos nos tratados especiais existentes sobre a matéria.

Uma questão bastante discutida entre os Estados é a preocupação com a não-intervenção em um contexto de interdependência. A Carta da OEA valoriza o princípio da não-intervenção e não-coerção como é possível visualizar nos artigos 19 e 20²⁸.

Artigo 19: Nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro. Este princípio exclui não somente a força armada, mas também qualquer outra forma de interferência ou de tendência atentatória à personalidade do Estado e dos elementos políticos, econômicos e culturais que o constituem.

Artigo 20: Nenhum Estado poderá aplicar ou estimular medidas coercivas de caráter econômico e político, para forçar a vontade soberana de outro Estado e obter deste vantagens de qualquer natureza.

Um documento regado de valores e subjetividades como a Carta da OEA, por vezes, cria espaço para diferentes interpretações dando margem para atitudes ilegítimas. O caso da democracia como valor supremo compõe uma dessas subjetividades. A autonomia de um país no seu sistema político e nas possíveis variáveis desse sistema, com uma crise de

²⁷ Transcritos integralmente. Ver: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>

²⁸ Ver: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>

governabilidade, não pode ser considerada, de imediato, uma justificativa para a intervenção.

O artigo 23 da Carta da OEA: “As medidas adotadas para a manutenção da paz e da segurança, de acordo com os tratados vigentes, não constituem violação aos princípios enunciados nos artigos 19 e 21” é um exemplo de subjetividade e espaços de manobra para atitudes ilegítimas.

“As medidas adotadas para a manutenção da paz e da segurança” é uma frase regada de indeterminações. Quais medidas? Quando se configura uma situação de não paz e insegurança? Essas são algumas das questões que podem ser realizadas.

As circunstâncias que podem conduzir uma Organização Internacional ou algum Estado a exercerem uma medida coercitiva sobre outro, devem ser esclarecidas ponto a ponto e não somente consideradas como possibilidades, sem que os limites sejam estabelecidos. Essa discussão embute não só a desproporcionalidade das ações como também atitudes baseadas no poder do mais forte sobre o mais fraco, buscando vantagens próprias.

Dessa forma, a Carta da OEA torna-se contraditória em diversos aspectos, em essencial, quando não prevê mecanismos que garantam seu fiel cumprimento e quando não estabelece limites sobre o abuso de poder.

2.1.2: A Carta Democrática Interamericana.

A Carta Democrática Interamericana (CDI) foi aprovada pela Assembléia Geral em 11 de setembro de 2001. O intuito foi de reforçar o item dois do artigo segundo da Carta da OEA, ressaltando, que a democracia representativa é condição necessária para a paz e segurança no continente americano.

A Carta revela uma preocupação com a fragilidade de algumas democracias do hemisfério²⁹. É um instrumento de exaltação do valor democrático, além de revelar uma preocupação essencial com a governabilidade dos Estados americanos.

A CDI, por ver como fator primordial a democracia, reitera que qualquer condição

²⁹ A Carta Democrática Interamericana foi utilizada como um mecanismo que permitiu a assistência à Bolívia, ao Paraguai, ao Haiti e à Venezuela na manutenção da ordem constitucional.

que modifique, de forma inconstitucional, as regras do regime democrático, coloca em polêmica a participação de um Estado nas Assembléias da OEA.

A importância do regime democrático, pronunciada repetidamente pelos documentos da organização, pode conduzir a duas perguntas: O que é democracia representativa? É a democracia um valor supremo e universal? Essas questões não encontram respostas na Carta da OEA nem na Carta Democrática Interamericana.

Contudo, com base nos documentos citados acima, pode-se perceber que a democracia estaria relacionada, interdependentemente com:

- A base do Estado de Direito;
- O crescimento econômico;
- O desenvolvimento social;
- A eliminação da pobreza crítica;
- A promoção dos direitos humanos;
- O desenvolvimento dos recursos humanos.

A CDI faz menção à importância das resoluções adotadas no ano de 1991, em Santiago do Chile, das quais duas se destacam: o Compromisso de Santiago com a Democracia e, a resolução AG/RES. 1080 (XXI-0/91). A resolução 1080 prevê a realização de reuniões e tomadas de decisões na tentativa de defender a democracia, caso algum país do continente sofra uma interrupção ilegítima do exercício democrático.

A OEA analisa, como fundamental, não somente a defesa da democracia, mas também a realização de um trabalho constante para consolidá-la. Tal pensamento foi firmado na Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento.

Por outro lado, a não-intervenção é defendida e expressa no artigo 18 da CDI:

[...] Quando, em um Estado membro, ocorrerem situações que possam afetar o desenvolvimento do processo político institucional democrático ou o legítimo exercício do poder, o Secretário-Geral ou o Conselho Permanente poderão, *com o consentimento prévio do governo afetado*³⁰, determinar visitas e outras gestões com a finalidade de fazer uma análise da situação [...].”

³⁰ Grifo nosso.

Embora a definição de “democracia representativa” não conste no documento algumas características desse regime político são citadas:

- Celebração de eleições periódicas, livres e justas;
- Sufrágio universal;
- Regime pluralista de partidos;
- Transparência das atividades governamentais;
- Respeito ao Estado de Direito;
- Fortalecimento dos partidos e de outras organizações públicas.

Conclui-se que os valores são discursados como resoluções por si mesmas, ou seja, como se bastasse a defesa de um ideal para que os problemas interligados fossem facilmente resolvidos. A democracia torna-se fonte de um mundo seguro, um ideal que beira à utopia.

A subjetividade presente em um documento da OEA torna-o pouco útil do ponto de vista prático e vulnerável à amplitude de interpretações que podem conduzir a desentendimentos e insegurança entre os Estados. Uma Declaração como esta é útil somente se dela derivarem outras tantas discussões peculiares sobre pontos específicos para a execução da proposta.

2.1.3 Declaração sobre Segurança nas Américas.

A Declaração sobre Segurança nas Américas foi aprovada em 28 de outubro de 2003, como resultado da Conferência Especial sobre Segurança realizada no México. Tem como antecedentes a Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz, realizada em Chapultepec (México, em 1945) e as discussões sobre a necessidade de aprofundamento e revisão do tema na Cúpula das Américas de Santiago e Quebec e a Declaração de Bridgetown (2002).

O enfoque comum adotado pela declaração afirma que a segurança no hemisfério está de acordo com os seguintes termos:

- Tem como base os princípios da Carta da OEA e da ONU (Organização das Nações Unidas);

- É multidimensional e abarca ameaças tradicionais e de novo tipo;

Os novos riscos são assim entendidos:

“As novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de diversas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil, todos atuando de forma apropriada em conformidade com as normas e princípios democráticos e com as normas constitucionais de cada Estado. Muitas das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada.³¹”

- Propõe a cooperação, que é multilateral e baseada na responsabilidade compartilhada, e o diálogo;
- Acredita na prevenção de conflitos e na solução pacífica de controvérsias;
- Afirma que a paz é um valor e um princípio em si;
- Baseia-se na democracia, justiça, solidariedade e cooperação;

Novamente a importância da democracia representativa como retrata este trecho do documento:

“Reafirmamos que a democracia constitui um direito e um valor compartilhado fundamental, que contribui para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento dos Estados do Hemisfério, e sua plena vigência é essencial para a consolidação do Estado de Direito e o desenvolvimento político, econômico e social dos povos. Promoveremos e defenderemos a democracia por meio da aplicação da Carta da OEA, da Carta Democrática Interamericana e do fortalecimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.³²”

- Tem como fundamento e razão de ser, a proteção da pessoa humana;
- Respeito aos Direitos Humanos;
- Respeito ao Estado de Direito.

Destaca-se entre os valores compartilhados e enfoques comuns, que

[...] cada Estado tem o direito soberano de identificar suas próprias prioridades nacionais de segurança e definir as estratégias, planos e ações para fazer frente às ameaças à sua segurança, em conformidade com seu ordenamento jurídico e

³¹ Transcrito do documento “Declaração sobre Segurança nas Américas”. Ver: http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp

³² Transcrito do documento “Declaração sobre Segurança nas Américas”. Ver: http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp.

com pleno respeito do Direito Internacional e das normas e princípios da Carta das Nações Unidas e da Carta da OEA [...] ³³.

Isso é enfatizado por diversos Estados como uma necessidade de defender, frente às instâncias multilaterais e demais países, as políticas e interesses nacionais.

A Declaração sobre Segurança nas Américas sublinha como novas ameaças: o terrorismo, o crime organizado transnacional, o tráfico de drogas, a pobreza extrema, os desastres naturais, os ataques à segurança cibernética, entre outras. O terrorismo é uma preocupação ainda mais destacada. É dita como uma grave ameaça e os esforços contra esse problema são detalhados nos parágrafos 22 e 23. Destaca-se essa questão, pois a Declaração sobre Segurança nas Américas é redigida pós os atentados terroristas de 11 de setembro. Dessa forma, a ênfase dada a essa ameaça configura-se como uma postulação, em essencial, norte-americana.

Os parágrafos citados acima traduzem a emergência da “guerra contra o terror”, como pode-se notar abaixo:

Trecho do Parágrafo 22: “Afirmamos que o terrorismo constitui uma grave ameaça à segurança, às instituições, aos valores democráticos dos Estados e ao bem-estar de nossos povos.” ³⁴”

Trecho do Parágrafo 23. “No quadro jurídico a que se refere o parágrafo anterior, fomentaremos, nos países do Hemisfério, a capacidade de prevenir, punir e eliminar o terrorismo. Fortaleceremos o Comitê Interamericano contra o Terrorismo e a cooperação bilateral, sub-regional e hemisférica (...). Comprometemo-nos a identificar e combater as ameaças terroristas emergentes, qualquer que seja sua origem ou motivação, tais como ameaças à segurança cibernética, o terrorismo biológico e ameaças à infra-estrutura crítica.” ³⁵”

Outro item alvo de críticas é que, mesmo sendo uma revisão dos conceitos e propostas para a segurança no hemisfério, ante as novas condições pós-Guerra Fria, o documento aborda o TIAR e o Pacto de Bogotá como tratados úteis e importantes ainda na atualidade.

A Declaração sobre Segurança nas Américas reforça os valores já destacados em

³³ Transcrito do documento “Declaração sobre Segurança nas Américas”. Ver: http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp.

³⁴ Transcrito do documento “Declaração sobre Segurança nas Américas”. Ver: http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp.

³⁵ Transcrito do documento “Declaração sobre Segurança nas Américas”. Ver: http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp

declarações analisadas anteriormente. Ressalta a questão das novas ameaças, dentre elas, a insurgência do terrorismo como grave ameaça para o continente americano. Por fim, reflete sobre a necessidade de cooperação para promover a segurança, reforçando e realizando novos acordos que permitam um maior auxílio (militar, econômico e tecnológico) entre os Estados.

Para além das reafirmações ideológicas, a Conferência Especial sobre Segurança não resultou em novos mecanismos de segurança nem mesmo em um consenso entre todos os países. A multidimensionalidade resultante não significa que não existam diferentes perspectivas e prioridades.

No mais, constata-se uma ausência, nessas reuniões, de discussões que priorizem instrumentos e mecanismos que realmente possam ser aplicados, o que impossibilita a determinação de um plano de ação.

2.2 A SEGURANÇA HEMISFÉRICA

A busca por um conceito universal que defina a segurança hemisférica é uma constante nas assembléias da Organização dos Estados Americanos (OEA) que tratam do tema da segurança no continente.

A Comissão sobre Segurança Hemisférica (CSH) da OEA foi criada em 1995, embora a sua origem remonte a 1991. Tem como objetivos tecer recomendações aos Estados Membros, promover um intercâmbio de pontos de vista, defender a resolução de controvérsias por meios pacíficos e produzir um ambiente favorável à cooperação e ao fortalecimento da confiança entre os Estados.

A CSH admite que a paz não se resume a uma situação de ausência de guerra, sendo necessária uma condição de segurança para que ela se estabeleça, o que abrange fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais.

Dessa forma, a CSH defende uma abordagem multidimensional no debate sobre a definição da segurança hemisférica. A discussão deve inter-relacionar aspectos da segurança econômica, humana e ambiental.

O Sistema de Segurança do Hemisfério, tal qual reiterado pela OEA, é baseado em três documentos. O primeiro, datado de 1947, é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). O segundo é a Carta da OEA de 1948 que reafirma, em grande medida, as condições de segurança do TIAR. Por último, o Tratado de Tlatelolco ou Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe, de 1967.

Outro instrumento importante da OEA, embora seja bastante contestado, é a Junta Interamericana de Defesa (JID), que foi criada em 1942 e tem, como finalidade, planejar a defesa do Hemisfério, assessorando a OEA.

Documentos e instrumentos como o TIAR, a Carta da OEA e a JID, pelo próprio período em que foram formulados, refletem as preocupações com as questões de defesa da década de 40, que, em essência, referiam-se a uma ameaça convencional, ou seja, possivelmente uma guerra. Depois da queda do Muro de Berlim, os problemas de segurança tornaram-se mais difusos e a Reunião Ministerial de Defesa das Américas, realizada na Colômbia em 1998, retrata essa mudança.

A principal crítica que se faz a documentos como o TIAR e à Carta da OEA é que estariam ultrapassados. O Pacto de Bogotá também é analisado como obsoleto. A JID, por exemplo, é criticada por alguns Estados-Membros como não representativa, não correspondendo ao objetivo pelo qual foi criada, faltando um vínculo jurídico claro entre esse órgão e a OEA.

Como alternativa aos documentos ditos historicamente superados pensa-se numa revisão do sistema atual de Segurança Hemisférica ou na elaboração de soluções parciais adaptando-o aos novos contextos.

De qualquer forma, mesmo havendo controvérsias sobre a atualidade desses instrumentos, vale ressaltar que, parte dos Estados, ainda citam como princípios gerais que direcionam o pensamento atual da Segurança Hemisférica, os ideais consagrados na Carta da OEA e as normas consagradas no TIAR e seu Protocolo de Reforma, complementados pelos princípios tradicionais tais como soberania, não-intervenção, legítima defesa individual e coletiva e solução pacífica de controvérsias.

Para a OEA, é fundamental reconhecer o vínculo entre segurança, desenvolvimento e consolidação da democracia, atentando para a relação entre paz e esse sistema político. Destaque-se que o funcionamento das instituições democráticas, o pluralismo político, o Estado de Direito e o respeito às liberdades individuais são correlacionados aos princípios gerais que devem nortear o ideal de segurança no hemisfério.

Nesse contexto, a segurança deve eliminar vulnerabilidades e não criá-las. À segurança, soma-se a defesa no intuito de promover uma situação de normalidade na sociedade. Em outras palavras, isso significa um ambiente propício ao desenvolvimento do hemisfério e também uma situação política, econômica e social dignas do Estado e dos cidadãos.

Considerando-se as formulações teóricas sobre a segurança nas relações internacionais, nota-se uma crítica da concepção de segurança baseada na teoria realista de Morgenthau e Waltz, como visto no capítulo 1, no sentido de não ser capaz de explicar e fornecer parâmetros para a segurança internacional na nova ordem mundial e, por outro lado, o fortalecimento de teorias normativas, em especial, da “interdependência complexa” de Keohane e Nye.

Assim, a nova abordagem de segurança, defendida pela OEA, deve ter como funções primordiais a assistência, a solução e prevenção de conflitos, facilitando uma resposta apropriada, em caso de solicitação de assistência por algum Estado e organizando respostas de modo cooperativo, solidário e multidimensional, em caso de ameaças transnacionais.

No questionário sobre os novos enfoques da segurança hemisférica, algumas considerações devem ser pontuadas com referência ao conceito de segurança. Primeiramente, ressalte-se que o termo “segurança cooperativa” foi citado como contemporâneo, ou seja, que ainda se aplica à conjuntura atual. Suas potencialidades para gerar a paz, objetivando uma estabilidade baseada na confiança mútua, na regulação da capacidade militar e da previsibilidade nas ações dos Estados devem ser aproveitadas. No Foro Econômico da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) de 2001, a segurança cooperativa também foi citada como base para o enfoque sobre segurança.

Outra concepção de segurança enfatizada e difundida pelos Estados-Membros foi a “segurança humana”, que, em sentido amplo, refere-se ao respeito pelos direitos humanos, pela dignidade do indivíduo e pela promoção da paz.

A dificuldade em estabelecer um conceito de Segurança Hemisférica, aceito por todos, reside, principalmente, nas diferentes prioridades de cada país. Em um continente de Estados tão diversificados enquanto situação política, social, econômica, cultural e ambiental, as preocupações com a segurança podem se tornar bastante distintas.

A inexistência de um conceito de segurança comum revela, não só a natureza polifacética das questões de segurança, mas também cria a dúvida sobre a possibilidade de unir fragmentos de conceitos e definições de segurança. Fato é que, os Estados-Membros, nas assembléias da OEA, em geral, não apresentam um conceito final de Segurança Hemisférica, o que se verifica são múltiplas percepções individuais (de cada Estado) de segurança, que variam conforme as principais situações de ameaças nacionais e o grau de desenvolvimento do Estado.

Não há um conceito comum, nem uma hierarquia entre as preocupações de segurança, ficando difícil estabelecer prioridades. Um mecanismo multilateral ou coletivo,

nessa questão, deve ter o cuidado de não afetar aspectos importantes da autonomia e da independência, com o risco de gerar mais vulnerabilidade do que segurança.

As relações interamericanas ainda são marcadas pela assimetria de poder. Isso significa que existe uma relação de poder na determinação de temas e enfoques. Um conceito de segurança comum depende da preservação dos mais diferentes interesses, em longo prazo, dos países envolvidos. Assim, a especificidade dos países da região, em matéria de segurança, deve ser considerada.

Na exposição da Colômbia na reunião da CSH de 2002 percebe-se que o conflito de interesses e o debate de idéias são analisados como uma situação natural, no entanto, a preocupação é com o poder dos atores envolvidos e sua capacidade de pressão, comprometendo a segurança no continente, conforme demonstra o trecho abaixo:

“É natural que com alguma freqüência os interesses e objetivos, interna ou externamente, na atualidade ou potencialmente, deparem atritos ou critérios opostos aos de outros países, grupos de países, organizações internacionais ou alianças, gerando-se antagonismos que, quando respaldados por poderes, constituem pressões. Se o poder continental é suficiente ou inferior ao que respalda a pressão será denominado pressão dominante ou ameaça. Isso implica que o sistema deve desenvolver processos, ações e decisões nos campos político, econômico e psicossocial. Essas pressões com capacidade de enfrentar o poder hemisférico e ameaçar seus objetivos permanentes põem em risco a segurança³⁶”.

Uma definição mais ampla, todavia, pode apresentar o problema de se tornar abstrata e ineficiente, com interpretações demasiadamente elásticas e flexíveis, como reitera o documento sobre a Reunião Especial da Comissão de Segurança Hemisférica de 20 e 21 de março de 2002:

“Temos de resistir à forte tentação de definir a “segurança” de modo a abarcar praticamente toda a questão. Por exemplo, embora de fato devamos considerar o impacto da pobreza extrema sobre nossa segurança comum, devemos ter cuidado para não aceitar uma definição excessivamente ampla, inespecífica, que destitua o termo “segurança” de praticamente todo significado e torne inatingíveis as metas de nossa agenda de segurança hemisférica³⁷”.

³⁶ A segurança convencional (Exposição da Delegação da Colômbia na reunião da Comissão de Segurança Hemisférica realizada em 10 de dezembro de 2002).

³⁷ Reunião Especial da Comissão de Segurança Hemisférica para continuar desenvolvendo os enfoques comuns mais apropriados que permitam abordar os diversos aspectos da Segurança Internacional no Hemisfério, realizada em 20 E 21 de Março de 2000. CP/CSH-301/00 – 8 de maio de 2000.

Entretanto, o uso do conceito de segurança, definido como tudo que ameaça o desenvolvimento humano, estatal e internacional, é visto como problemático; pode-se decorrer dessa fala, uma “securitização”, tornando diversos aspectos da política de desenvolvimento do Estado dignos de militarização ou mesmo de policiamento.

O conceito de Segurança Hemisférica, embora ainda indefinido, possui, como tendência, admitir, entre seus ideais básicos, a vigência de valores como a soberania, a não-intervenção, a cooperação, a confiança mútua, a transparência e a interdependência. A discussão sobre o novo conceito não afeta a credibilidade dos princípios básicos das relações hemisféricas, mesmo prezando por definições amplas não restritas à segurança militar.

Dos novos princípios que regem o conceito de segurança destacam-se a cooperação, a transparência e confiança nas relações mútuas. Para isso, não só o entendimento teórico sobre a segurança deve ser reformulado, mas também as forças de defesa devem sofrer um processo de modernização, facilitando a interoperacionalidade e maior coordenação nos níveis nacional e regional. O intercâmbio de informações entre os processos e instituições continentais deve ser mais rápido e eficiente com vínculos mais estreitos.

Os acordos e mecanismos bilaterais e sub-regionais como, por exemplo, a Carta Andina para a Paz e Segurança, devem funcionar como elementos de complementação ao sistema hemisférico de segurança e não, como de fragmentação. O ideal caminha para a integração e não para a sobreposição de sistemas.

Vale ressaltar que a indefinição e confusão de termos podem conduzir a desdobramentos desfavoráveis à paz. Daí a importância do debate caminhar para um consenso. Ao se analisar os novos enfoques dados à questão da segurança hemisférica, fica evidente sua relação com o fenômeno da globalização, de onde se revela seu caráter multidimensional e, também, a identificação de uma transição dos temas de defesa para os temas de segurança.

Todavia a ênfase no discurso sobre o novo enfoque da segurança hemisférica centra-se, constituindo praticamente um consenso, na necessidade de cooperação. Esse é um princípio que deve reger os novos parâmetros da segurança e as ações para combater as novas ameaças.

A segurança passa a ter um caráter preventivo em contraposição às ações baseadas no confronto e na reação imediata. Abre-se espaço para o diálogo e para as ações conjuntas. Nesse caso, a OEA com a CSH, no ponto de vista dos Estados-Membros, deve funcionar como entidade coordenadora dos esforços para a promoção da paz no continente.

O Sistema Interamericano de Defesa só proporcionará a segurança desejada mediante instrumentos e mecanismos adequados que possam proporcionar garantias confiáveis em todos os campos e relações estabelecidas, determinando regras universais e iguais. A forma de participação dos Estados também deve ser a mais bem definida, enfatizando-se o caráter multidimensional, democrático e harmônico da Instituição.

Dessa forma, os instrumentos jurídicos, que definirão as novas ameaças para a segurança, devem ser criados por meio do consenso.

2.3 SEGURANÇA NAS AMÉRICAS: UM DEBATE ALÉM DA OEA.

A Comissão de Segurança Hemisférica é a instância oficial da Organização dos Estados Americanos para a deliberação da temática da segurança. No entanto, a discussão também se realiza em outros fóruns de caráter continental, que se vinculam à OEA, ao somar esforços na busca por consenso e ao reportar seus avanços e conclusões à organização.

A Cúpula das Américas e a Reunião de Ministros de Defesa das Américas, por exemplo, desempenham esse tipo de função.

A primeira Cúpula das Américas, Miami, e a primeira Reunião de Ministros de Defesa, ocorreram respectivamente em 1994 e 1995. A década de 90, por conseguinte, evidencia a apreensão com o novo contexto da segurança hemisférica.

A Cúpula das Américas visa a estabelecer um quadro de valores compartilhados e a assumir compromissos comuns. Tem como objetivo a paz e o desenvolvimento do hemisfério, com ênfase na proteção da democracia.

As declarações e documentos relativos à segurança, constituídos na Cúpula, assemelham-se, em diversos enfoques, às formalizadas pelas Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos. Do mesmo modo, no tema da segurança, são similares as discussões da CSH e as que ocorrem nas Reuniões de Ministros de Defesa das Américas.

2.3.1 As Reuniões de Ministros de Defesa das Américas

A Reunião de Williamsburg (I Reunião de Ministros de Defesa das Américas), proposta pelos Estados Unidos, foi realizada nos dias 25 e 26 de julho de 1995, em Williamsburg, Virgínia. Participaram dos debates 34 países. Reafirmar os princípios como os contidos na Carta da OEA, tornar mais lúcida a inquietação com as novas ameaças e o papel das Forças Armadas foram os principais intuitos.

Nesse encontro, foram estabelecidos os “Princípios de Williamsburg”, ou seja, preceitos que deveriam nortear as atividades sobre o objeto em questão e que podem ser

resumidos em seis máximas: primeira, preservação da democracia, segunda, a importância das forças de segurança na defesa dos interesses e soberania dos Estados; terceira, subordinação das Forças Armadas à autoridade democraticamente reconhecida; quarta, aumento da transparência; quinta, negociação e solução pacífica de controvérsias e sexta, cooperação.

Aqui o ponto central, igualmente aos princípios da OEA, é a democracia: “These principles recognize that the preservation of democracy is the basis for mutual security and that armed forces should be subordinate to democratically elected leaders³⁸”.

As ponderações foram pautadas em três temas primordiais:

- Confiança militar e transparência e, medidas de construção da segurança;
- Cooperação na Defesa – indicando que a cooperação militar é um apoio para a luta em favor da erradicação do tráfico de drogas;
- Forças Armadas nas democracias do século XXI.

Valores como a liberdade, a moral e a democracia foram tratados, nessa reunião, como dogmas. Al Gore, em seu discurso, enfatiza que apesar das diferentes histórias, todos os países caminham para o fim democrático, como se esse fosse o bem maior. “Though we have traveled different paths, we sought a common destination³⁹”.

Indo além, as nações teriam encontrado um ideal comum expresso no “Espírito de Miami”. Afirmando que as comunidades democráticas estão se tornando mais interdependentes em diversas áreas, seria necessário um novo pensamento sobre segurança no continente. Visto que as circunstâncias mudaram, seria viável não pensar a segurança somente em termos de defesa nacional. Refletindo historicamente, isso simbolizava que as ameaças não haviam sido eliminadas com o fim do comunismo. O maior desafio para a democracia é conseguir contrabalancear as liberdades individuais com as demandas para uma sociedade estável.

As “novas ameaças” ocuparam o foco dos debates. Em síntese, entre todas as ameaças realçadas, revelou-se que a preocupação preponderante com o crime de tráfico de

³⁸ Trecho do relatório da Reunião de Williamsburg. Ver: <http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm> Consultado em dezembro de 2005.

³⁹ Trecho do relatório da Reunião de Williamsburg. Ver: <http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm> Consultado em dezembro de 2005.

drogas e suas derivações, foi seguida, com menor ênfase, pelos danos ao meio ambiente e desastres naturais.

Tem-se que salientar que o tráfico de drogas é visto como um inimigo invisível, uma ameaça comparada ao comunismo na Guerra Fria, fato esse que pode ser considerado como um canal de exercício de influência e legitimação de ações intervencionistas pelos Estados Unidos na região.

É interessante frisar que toda a segurança do continente está vinculada a uma sentença indiscutível: “a consolidação da democracia”.

Uma pergunta, porém, contida no Relatório da Reunião de Williamsburg permanece: “Can we develop a framework for hemispheric security that will assure the integrity of four borders, reduce the potential for conflict, increase cooperation and develop means for the fair and speedy resolution of problems?”⁴⁰

A Reunião de Williamsburg mostrou-se mais como uma oportunidade de trocar idéias do que como um foro consolidado de consulta sobre o tema.

A Segunda Conferência de Ministros de Defesa das Américas realizou-se em San Carlos de Bariloche (Argentina), entre os dias 7 e 9 de outubro de 1996. Em comparação com a reunião anterior, não houve grandes avanços, nem inserção de novos temas. As palavras-chaves eram reforçar, reiterar e aprofundar os debates e decisões já realizadas.

Dessa forma, a Declaração final aborda os temas da cooperação, defesa do ideal democrático, medidas de fortalecimento da confiança mútua, preservação da soberania e o impacto do crime organizado e das drogas no continente.

Um dos debates propostos foi a superação da distinção entre Segurança e Defesa, passando os dois termos a terem o mesmo significado. Entretanto, não houve consenso e a distinção permaneceu.

Registra-se na II Conferência, como conclusão geral, que a democracia é fator essencial e pilar para o desenvolvimento socioeconômico e que as Forças Armadas são responsáveis pela defesa da soberania nacional de acordo com os marcos legais.

⁴⁰ Trecho do relatório da Reunião de Williamsburg. Ver: <http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm> Consultado em dezembro de 2005.

O encontro seguinte aconteceu dois anos depois na cidade de Cartagena de Índias, República de Colômbia, entre 29 de novembro a 3 de dezembro. Os propósitos, recomendações e resultados mantiveram-se os mesmos.

Persistiu-se, entretanto, na necessidade de fortalecer as instituições e estimular as reuniões e intercâmbios de idéias entre as autoridades de segurança.

As reuniões de ministros de defesa têm, como função, coordenar, avaliar e impulsionar a formação de um moderno sistema de segurança hemisférica, bem como colaborar para a luta contra as ameaças comuns.

O diferente grau de preocupação, com determinada ameaça, é observado nos discursos dos Estados participantes. Enquanto a Colômbia discorre sobre o tráfico de drogas, as guerrilhas e as redes terroristas, Antígua e Barbuda, assim como outros pequenos estados insulares destacam a inquietação com os danos causados ao meio ambiente e suas conseqüências, como o aumento de desastres naturais provocados por tempestades e furacões.

Um fato destacado pelos participantes, como resultado de sucesso dos esforços para promover a paz e a segurança no continente, foi a assinatura, então recente, do acordo entre Peru e Equador, dando fim a mais de meio século de disputa territorial⁴¹.

Para maior avanço nessas discussões e para a formação de uma nova agenda, foi sugerido o seguinte:

- Redefinir os interesses nacionais pautando-os num contexto democrático e de consenso;
- Superar os constrangimentos históricos gerados por disputas territoriais;
- Reduzir as assimetrias tradicionais entre os Estados Unidos e a América Latina, gerando maior integração;
- Desmilitarizar a segurança com a criação de novos espaços de participação cidadã.

A Declaração de Manaus resultou da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas que teve como sede a cidade de Manaus – Amazonas (Brasil), entre os dias 16 a 21 de outubro de 2000.

⁴¹ O acordo entre o Peru e o Equador foi assinado em 26 de outubro de 1998, depois de 57 anos de disputa territorial. O acordo estabelece que os 78 quilômetros de fronteira, em litígio, abrigarão dois parques ecológicos. Cada país será responsável pela administração de um parque e uma comissão técnica equatoriana-peruana discutirá, em conjunto, eventuais impasses.

Os temas considerados não se diferenciaram daqueles das reuniões anteriores. Contudo, em especial, consta, na Declaração, que as diferenças sub-regionais não devem constituir obstáculos às metas traçadas e que os conceitos de segurança devem ser mais bem definidos, facilitando o diálogo entre os Estados.

No item 16 do documento, revela-se o repúdio a todas as formas de terrorismo, como se pode observar a seguir: “... todas as formas de terrorismo são condenáveis e deve ser estimulada uma contínua cooperação hemisférica contra tais atos, levando-se em conta que eles representam uma séria ameaça à democracia no hemisfério⁴²”.

Na Declaração de Manaus, destaca-se, também, a cooperação na área de desastres naturais.

A Quinta Conferência de Ministros de Defesa das Américas foi realizada no Chile, de 18 a 22 de novembro de 2002. Note-se que foi a primeira conferência após os ataques de 11 de setembro.

O discurso não se altera. A democracia permanece como pilar fundamental, todavia, pela repercussão dos ataques terroristas de 2001, essa ameaça passa a ocupar maior destaque. Reforça-se a condenação aos atos de terror. Consideram-se, como necessários, um esforço especial e uma cooperação mais efetiva baseada na solidariedade hemisférica.

A Declaração de Santiago sublinha a importância de uma abordagem integral e multidimensional. Os problemas comuns demandariam soluções coordenadas, interinstitucionais e intergovernamentais.

As instituições encarregadas da segurança hemisféricas, ponto central das deliberações, devem estar em articulação com a nova realidade e propõe-se que caminhem de um sistema de segurança coletiva para uma “arquitetura flexível de segurança”, o que significa uma atitude conjunta mais rápida, com maior integração, ante os desafios da nova ordem mundial.

Suzeley Kalil Mathias⁴³ opina que, na reunião de Santiago, o conceito de segurança tornou-se indiferenciado da noção de defesa, por isso, também, tornou-se demasiadamente

⁴² Declaração de Manaus. Ver: <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist00.asp>

⁴³ Mathias, Suzeley Kalil. Defesa e Segurança Hemisférica: um tema controverso. Notas à Declaração sobre Segurança nas Américas. Boletín Resdal. Edición especial. Año II, número 13, noviembre/diciembre 2003. Ver em: <http://www.resdal.org/newsletter/newsletter-RESDAL-Numero-13-Edicion-especial-Conferencia-especial-de-seguridad-Mexico.pdf>

amplo. Em outras palavras, isso significa que, praticamente, qualquer tema pode ser considerado como risco à segurança e, dessa maneira, ser sujeito a um tratamento militar.

A conferência seguinte aconteceu nos dias 16 a 21 de novembro de 2004, na cidade de Quito, no Equador. Não houve alterações na abordagem dos temas, sendo que se privilegiou o embate sobre a cooperação em matéria de segurança e em operações para manter a paz e, o aprofundamento das medidas de fomento da confiança e segurança mútuas.

A segurança, conforme a Declaração de Quito, expressa uma condição multidimensional do desenvolvimento e do progresso dos Estados. A dimensão humana, com base no respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, é aquela que mais deve ser fortalecida para enraizar uma situação de paz.

A segurança e a defesa são responsabilidades do Estado e, também, da sociedade em seu conjunto. Reconhece-se que, na era da globalização, variadas e complexas ameaças atingem a região, destacando-se o tráfico de drogas, de armas e de pessoas, assim como o crime organizado e o terrorismo. Há, também, uma inquietação no assunto relativo ao desarmamento das minas terrestres.

Os novos riscos devem ser afrontados mediante enfoques integrais e coordenados, prevalecendo a harmonia entre os interesses e a pluralidade de percepções.

Percebe-se uma preocupação mais enfática, com essas ameaças, dentro dos Estados pequenos que requerem uma assistência especial em recursos técnicos e humanos para conseguirem enfrentar esses desafios.

Consideram-se, de modo positivo, as cooperações em diferentes níveis; bilateral, subregional e regional. Tais acordos contribuem para a segurança hemisférica desde que respeitem a concepção de um sistema de segurança cooperativa.

A cooperação, em missões de paz, é voluntária, cabendo ao Estado a vontade e a decisão de participar de acordo com seus interesses nacionais.

Os Livros Brancos de Defesa são analisados como um instrumento de confiança, segurança e cooperação. Sugere-se o desenvolvimento de uma metodologia para sua formulação e se pensa na idéia da execução de Livros Brancos subregionais.

Na Declaração de Quito, o terrorismo ocupa lugar desproporcional às outras ameaças. Os termos segurança e defesa são ditos sem uma diferenciação precisa. Tratados de maneira sobreposta, fica difícil identificar as especificidades de cada um e quais seriam as funções das Forças Armadas.

Nessa Conferência, aponta-se para a contestação da relação entre a OEA e a Junta Interamericana de Defesa (JID). Requer-se uma definição mais clara sobre o vínculo entre as instituições e a inserção de representantes de ministros da defesa nos grupos de trabalho que tratam do caso da JID.

No item 39 da Declaração, faz-se menção ao caso da Colômbia e reconhecem-se os esforços efetuados, por essa nação, para combater o narcotráfico e o terrorismo. De modo não rotineiro, manifesta-se uma solidariedade ao povo colombiano e apoio ao governo de Álvaro Uribe.

A VII Reunião de Ministros de Defesa das Américas foi realizada em Manágua, Nicarágua, nos dias 1 a 5 de outubro de 2006. Nela a preocupação com a reformulação das instituições, no sentido de modernizá-las e torná-las eficientes, é evidenciada. Atenção especial é dada ao discurso de fortalecimento da OEA e das relações e acordos sub-regionais e bilaterais.

Quanto às ameaças que assolam o continente declaram:

“Sua mais enérgica condenação a toda forma de terrorismo, crime organizado transnacional, incluindo, o narcotráfico, a corrupção, o tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro e outros delitos, e a necessidade de enfrentar de maneira cooperativa, decidida e abrangente essas ameaças...”⁴⁴

Faz menção aos 40 anos do Tratado de Tlatelolco (Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe – 1967), reconhecendo o avanço alcançado no objetivo de tornar a região uma área desnuclearizada.

Ocorre, na Declaração de Manágua, o encorajamento para que os países membros participem de missões de paz e missões humanitárias.

Em discurso, o secretário geral da OEA, José Miguel Insulza, afirma que a região vive uma nova etapa política e positiva em sua história, uma vez que todos os países representados na reunião, possuem a democracia como sistema político. A preocupação

⁴⁴ Trecho da Declaração de Manágua. Ver: <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp#VII>

centrar-se-ia, no momento, em tornar os governos capazes de enfrentar os desafios da governabilidade.

Embora os avanços ocorram lentamente, os Estados frisam que as Conferências ministeriais de defesa, assim como outros fóruns de consulta concernentes à segurança e à defesa, têm-se constituído como um espaço apropriado na formação de conhecimentos recíprocos, aumentando o diálogo e a transparência.

A próxima Reunião de Ministros de Defesa das Américas deverá ocorrer em 2008 no Canadá.

2.4 AVANÇOS E LIMITES DESDE A CRIAÇÃO DA COMISSÃO DE SEGURANÇA HEMISFÉRICA.

A discussão sobre segurança hemisférica é realizada na OEA desde 1992, ampliando-se para outros fóruns importantes como a Cúpula das Américas e a Reunião dos Ministros de Defesa das Américas, a partir de 1994. No mínimo, treze anos de discussões. Quais são os avanços e resultados?

A convivência de velhos elementos com novas realidades constitui um desafio permanente e um obstáculo para avanços mais significativos. A mescla proporcionada por conceitos, ditos como ultrapassados, mas ainda não substituídos inteiramente pelas definições emergentes, tornam as regras e as avaliações imprecisas, de onde se conclui que a definição de segurança hemisférica, na atualidade, não registra, suficientemente, as mudanças no pós Guerra Fria.

Como se pode notar, os documentos bases da Organização dos Estados Americanos e da Comissão de Segurança Hemisférica foram formulados na década de 40, poucos anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, a perspectiva que prevalecia era o ideal de evitar uma nova guerra. No cenário mundial e nos documentos elaborados, nesse período, o foco é militar e o intuito é conter o avanço do comunismo, desse modo, refletindo o pensamento ideológico da segurança na Guerra Fria.

Os documentos mais recentes sobre o tema a Carta Democrática Interamericana e a Declaração sobre Segurança nas Américas não promovem grandes avanços. De certo modo, admite-se somente uma mudança inevitável: que as ameaças no mundo atual não se resumem ao âmbito militar, mas abrangem fatores políticos, econômicos, sociais, culturais e ecológicos, sendo, portanto, multidimensionais. Promove-se, dessa forma, o conceito de “segurança multidimensional”.

Por outro lado, uma percepção significativa, nos recentes documentos, é o vínculo realizado entre a segurança, com a consolidação da democracia e o desenvolvimento. A democracia torna-se pilar e pré-requisito para que se possa garantir a segurança no hemisfério.

A instituição da Organização dos Estados Americanos estabeleceu, desde o princípio, objetivos demasiadamente amplos como, garantir a segurança coletiva, defender a democracia e erradicar a pobreza extrema. A amplitude e abstração dessas metas constituem, por si sós, um obstáculo para a consecução dos propósitos.

A própria idéia de “segurança coletiva” pressupõe uma ação conjunta, acreditando na existência de uma comunidade de interesses compartilhados e defendidos, com a mesma intensidade, por todos. Uma conjectura não real.

O consenso, na OEA, tem-se limitado aos valores básicos como: o princípio da soberania, não-intervenção, defesa dos Direitos Humanos, defesa ao Estado de Direito. As propostas têm-se resumido aos ideais de cooperação, solução pacífica, prevenção de conflitos e confiança mútua. Afirmam-se ideais, pois os instrumentos, para torná-los práticos e efetivos, são poucos.

A realização de debates e a enumeração dos objetivos, ao longo de mais de uma década, não tem significado uma formulação prática dos meios para efetivá-los, não havendo, muitas vezes, ao menos mecanismos jurídicos que permitam sua execução de imediato.

No mais, a OEA não é uma organização neutra. Como qualquer outra instância multilateral, está sujeita à influência de interesses de países com caráter hegemônico, como é o caso dos Estados Unidos. Comprova-se o fato observando-se a predominância de temas e enfoques que correspondem a interesses nacionais dessa nação. A omissão da OEA, frente à suspensão da participação de Cuba nas Assembléias Gerais e à falta de atitude durante as ditaduras militares nos anos de 1960 a 1980⁴⁵, na América Latina, ilustra ao máximo tal afirmação.

O que ocorre, nos foros multilaterais, é uma corrida para garantir, mediante os instrumentos do sistema, que a segurança do Estado (individual) tenha prioridade em detrimento da segurança e do interesse dos outros, ou não. No período da Guerra Fria, os problemas domésticos eram analisados como mais importantes que os de natureza internacional. Na prática, atualmente, esse é o pensamento que prevalece.

⁴⁵ Ver: Ayerbe. Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina – a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

As diferentes prioridades, em parte derivadas pelos diferentes contextos: políticos, culturais e demográficos, são, muitas vezes, sobrepujadas, mesmo não havendo, teoricamente, uma hierarquia nas situações de segurança. Por outro ponto de vista, como a lista de ameaças é ampla, ao se tentar satisfazer a todos, não se promove o contentamento de ninguém.

Os debates realizados no âmbito da OEA têm-se configurado como uma série de definições amplas sobre o tema, condicionada por inúmeros fragmentos de conceito, uma vez que cada país apresenta sua proposta com base em sua prioridade. Demonstra, também, uma sobreposição de temas e uma assimetria de poder.

Além disso, outros fatores persistem como obstáculos para a formulação de uma estratégia de segurança comum. Com anos de debates perdura inconclusa a redefinição da relação cívico-militar, o novo papel das Forças Armadas e a natureza e tratamento das novas ameaças. No mais, as considerações sobre as particularidades dos conflitos que afetam cada Estado, por vezes, são desconsideradas.

A relação dos países americanos com os Estados Unidos, devido à configuração de potência hegemônica, é razão de desconfiança e impasses. A segurança, entendida como multidimensional e global, em alguns casos, pode distorcer as prioridades dos Estados, na medida em que o próprio conceito se funde com interesses e ameaças à “potência hegemônica”. Sem espaços para manobras, os Estados com menor poder de influência, submetem-se a uma “agenda imposta”.

A fim de não serem excluídos do mundo globalizado e pressionados pela necessidade de desenvolvimento, os Estados renunciam, parcialmente, a sua autonomia. Aderem ao discurso que alia condições sociais e democráticas à segurança para não se verem afastados da ordem mundial preponderante.

Após os atentados ao World Trade Center, a gama de ações dos Estados resumiu-se em um posicionamento dual diante do status de liderança dos Estados Unidos. A escolha sintetiza-se entre estar do lado do Bem ou a partido do Mal.

Nesse âmbito, o “Tratado Marco de Segurança Democrática do Centro – América” é um exemplo de acordo bem sucedido e que pode servir de parâmetro. Nele, estabelecem-se mecanismos para estabelecer medidas específicas de confiança mútua. O conceito

apresentado é similar ao da “segurança cooperativa”, mas é denominado de “segurança democrática”.

No documento, entende-se como segurança, todas as condições que propiciem bem-estar aos seres humanos, a participação na vida política, à ausência de riscos ou ameaças físicas, além da geração de condições mínimas para o ingresso na sociedade, como acesso à saúde e à educação.

Não pode ser descartado que, dentre tantos desafios para a concretização desses ideais configura-se a vontade política limitada.

As diferentes prioridades impedem que compromissos sejam assumidos e que se criem mecanismos específicos de cooperação. Os documentos parecem ter maior valor acadêmico que político. Esses fatores tornam as declarações pouco úteis e com credibilidade abalada. Nas Reuniões de Ministros da Defesa, também, podem-se notar poucos avanços ao longo de treze anos de debates. O quadro a seguir, sintetiza os principais pontos discutidos e permite visualizar as principais ameaças ao continente e algumas considerações sobre a postura e a relação entre os Estados Unidos e os demais países.

Quadro 1: As Reuniões de Ministros de Defesa das Américas (1995-2006).

	Destaque; pontos discutidos.	Ameaças	Postura e relação EUA e demais países.
Reunião Williamsburg (Estados Unidos), 1995.	A função das Forças Armadas para garantir a paz e a segurança no continente, no século XXI.	Novas ameaças com destaque para a do tráfico de drogas e suas derivações.	A reunião é convocada pelos Estados Unidos, que conduzem toda a pauta da assembléia. 83
II Conferência: San Carlos Bariloche (Argentina), 1996.	Cooperação, democracia, medidas de fortalecimento da confiança mútua.	Impacto do crime organizado e das drogas no continente	É proposta a superação da distinção entre defesa e segurança pelos EUA. Não há consenso e a distinção permanece.
III Conferência: Cartagena das Índias (Colômbia), 1998.	Fortalecimento das instituições e estimulação do intercâmbio de idéias. Revitalização do sistema interamericano de segurança	O diferente grau de preocupação com determinada ameaça é evidenciado. Destaque para as vulnerabilidades dos Estados insulares do Caribe. Porém, a ênfase, no relatório final ainda recai sobre o tráfico de drogas e crime organizado.	A declaração final da reunião discorre sobre a necessidade de reduzir as assimetrias entre os Estados Unidos e a América Latina.
IV Conferência: Manaus (Brasil), 2000.	Conhecimento recíproco. Diálogo e superação das diferenças regionais em prol das metas estipuladas.	Crime organizado, tráfico de drogas, terrorismo, desastres naturais.	Sem alterações.
V Conferência: Santiago (Chile),	Condenação aos atos de terror e	Terrorismo, Ampliação dos	Os Estados Unidos conseguem colocar o 83

No que se refere aos pontos centrais de discussão, comprova-se a lentidão nos avanços das propostas. As questões mencionadas ainda estão em aberto, sendo alvo de críticas e reivindicações.

No item sobre as ameaças no continente, percebe-se que, aos longos dos anos, o crime organizado e o tráfico de drogas dominaram como preocupação central, em parte, devido ao interesse dos Estados Unidos pelo tema e à capacidade de colocar a sua agenda de segurança no âmbito do hemisfério. O mesmo passa a ocorrer, a partir de 2002, após os atentados de 11 de setembro, quando o terrorismo começa a dominar a pauta nas reuniões.

A democracia, embora não conste no quadro, é outra constante nas Reuniões, com o mesmo discurso, resumido da seguinte forma: a democracia é o pilar central para a segurança. Toda a segurança, no continente, é vinculada a esse regime político. A democracia é base para o desenvolvimento socioeconômico e existe uma discussão sobre o impacto dos temas econômicos na segurança, formando a tríade: segurança, democracia e desenvolvimento econômico.

O item do quadro, sobre a postura e a relação dos Estados Unidos com os demais países, reflete o que se tem afirmado durante essa análise: a correlação de forças existentes entre as partes, tendo os Estados Unidos maior poder de liderança e capacidade de imposição de seus pontos de vista. Por outro lado, de modo positivo, tanto a CSH como os demais fóruns de debate são instrumentos que fomentam a integração entre as nações, algo que é necessário e possível na era global. No mais, conseguem de modo gradual, sistemático e realista coordenar os esforços de defesa.

As Reuniões de Ministros de Defesa das Américas promovem um debate indispensável, embora o processo de amadurecimento coloque-se paulatinamente. Essas conferências preenchem um vazio que existia entre as instituições interamericanas. Põem, em contato os Ministros de Defesa, criando uma fonte de confiança no hemisfério, uma vez que as contestações são realizadas diretamente. Forma-se um diálogo aberto e detalhado.

As ações práticas derivadas dessas discussões são poucas; todavia, nota-se um progresso eficiente com relação ao problema das percepções. Na esfera do conhecimento das idéias e pensamentos dos Estados há um avanço.

Por fim, constata-se que: QInze anos da Comissão de Segurança Hemisférica e os instrumentos que a formalizam são os mesmos. O debate evolui muito lentamente, por vezes de modo abstrato e impreciso. Os demais fóruns discutem as mesmas questões com progresso pouco significativo. Por que tanta discussão e os resultados concretos demoram a aparecer?

À hipótese, aqui considerada, dir-se-ia que essa instância multilateral não vigoraria com mais força do que os interesses nacionais. Talvez não seja essa a intenção, mas, na busca pelo bem comum, a OEA deveria ser capaz de promover a vontade de alcançá-lo com algum tipo de custo. Além disso, o segundo fator complicador é que, na disputa pela colocação na agenda dos interesses nacionais, é preciso considerar a assimetria de poder, com destaque para a hegemonia dos Estados Unidos.

Apesar de um objetivo coletivo, a metodologia para atingi-lo é diferente na perspectiva de cada nação. Mesmo com comissões para atender cada particularidade e cada ênfase em específica ameaça, a determinação de certo tema na agenda e sua execução diferem com o grau de interesse e com a correlação de forças que se instaura. Trata-se da assimetria de forças no continente americano.

Outra vertente é que a necessidade de cooperação e a interdependência não instituem, por si sós, o ponto de partida da segurança hemisférica. É preciso mais do que isso para que se definam as obrigatoriedades que o conceito impõe, impulsionando uma atitude.

No próximo capítulo, tentar-se-á comprovar a tese de que os interesses nacionais compõem um obstáculo na construção de consenso. Para tal, analisar-se-ão documentos oficiais que tratam da segurança e da defesa, na perspectiva nacional (individual de cada Estado), destacando suas principais preocupações e interesses. O intuito é verificar em que medida ocorre o confronto entre os interesses nacionais e o “bem-comum” proposto pela OEA.

CAPÍTULO 3:

AS POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAIS: INTERESSES EM PAUTA

3.1 DEFESA E SEGURANÇA

Analisou-se, no capítulo anterior, como o tema da segurança se apresenta nos organismos multilaterais do continente americano. Um dilema constatado é a contraposição entre os interesses nacionais e a formulação dos preceitos comuns. O discurso final dos fóruns, sobre a segurança hemisférica, não reflete os anseios e as peculiaridades de cada país-membro, contemplando, mais especificadamente, a agenda do país de poder hegemônico.

Em âmbito nacional, as políticas de segurança são apresentadas através de livro branco de defesa ou de uma política de defesa nacional. A intenção, neste momento do trabalho, é analisar esse tipo de documento de alguns países chaves na região, e visualizar seus interesses nacionais, percepções de ameaças à segurança e principais ideais e proposições.

Todavia, faz-se necessário o entendimento das diferenças conceituais entre um Livro Branco e uma política de defesa nacional.

Diante da reconfiguração mundial e do reconhecimento das novas ameaças, os Estados têm atestado uma transformação nas suas políticas e parâmetros de defesa que passaram a coincidir com a noção de segurança. Não raramente, afirma-se que ocorre um processo de evolução de um para o outro.

Embora estejam interligadas, as distinções teóricas entre os conceitos se mantêm. A defesa refere-se a um conjunto de medidas e ações coordenadas que permitam ao Estado uma resposta em caso de ameaça. A segurança, por sua vez, condiz com uma situação imediata, uma condição permanente, sendo o produto das ações exercidas pela defesa. As políticas de defesa ou segurança nacionais materializam os enfoques, preocupações e tendências da ação de defesa de cada Estado.

Como se viu anteriormente, os Estados Unidos chegaram a propor a coincidência dos termos nas Reuniões de Ministros de Defesa das Américas. A proposta foi recusada,

considerando-se que a não distinção poderia ocasionar medidas desproporcionais com relação à segurança. Em um caso mais extremo, o risco é de militarização de todos os aspectos relacionados ao tema da segurança. Como consequência, com relação à defesa, as Forças Armadas poderiam ter sua função deslocada para outros setores da sociedade.

Entretanto, em alguns países como o Brasil, Chile, Equador, Peru, o mesmo instrumento que define a defesa, seja um Livro Branco seja uma lei ou uma política de Estado específica, determina também o pensamento sobre a segurança do Estado. Isto demonstra a inter-relação e complementaridade entre os temas.

A intersecção ou evolução da questão de defesa para a questão da segurança, insere algumas polêmicas como o novo papel das Forças Armadas.

Após a Guerra Fria, novas maneiras de conceber a segurança começam a ser discutidas. As ameaças convencionais, especialmente, sofrem impactos metodológicos. Como consequência, verifica-se uma nova tendência nos organismos de segurança do mundo.

A importância das Forças Armadas é questionada. Ao longo do tempo, entretanto, percebe-se que o conflito militar ainda está presente no mundo contemporâneo. Ele não foi eliminado com o fim da era bipolar. A sociedade mostra-se dinâmica, almejando novos objetivos constantemente. As disputas e atritos entre os países surgem, continuando presente nas situações de conflito nas quais as ameaças tradicionais vigoram.

As Forças Armadas não perdem o mérito. De fato, o que acontece é uma mudança na natureza dos problemas de defesa, fazendo com que a jurisdição sobre os mesmos não seja exclusiva dos militares.

Atualmente, a segurança e a defesa de um país abarcam a presença de novos protagonistas, inclusive de natureza não – estatal. As novas ameaças, como visto no primeiro capítulo, inserem novos elementos no tratamento da defesa.

Novos atores revelam-se na formação de grandes blocos econômicos em instituições como as Organizações das Nações Unidas, nas grandes empresas e na sociedade civil, podendo chegar a exercer a intervenção em aspectos nacionais.

Além disso, o discurso democrático se fortalece na formulação de um mundo seguro. Os meios de defesa não se baseiam mais, puramente, nos mecanismos da guerra e sim, da diplomacia e do diálogo.

No mundo global, as forças militares já não são os meios mais eficazes para exercer a coerção. A economia e a manipulação dos meios de comunicação, por exemplo, passaram a ser tão importantes quanto, senão mais que o poder militar dos Estados.

A defesa permanece como um elemento primordial e indispensável da segurança. Diante disso, surgem duas constatações importantes, primeiro: a tendência de transposição dos termos deve ser revista, por serem complementares e não idênticos, e, segundo, a segurança convencional, conforme os países membros da OEA, não deve ser subestimada.

3.2 OS LIVROS BRANCOS DE DEFESA E AS POLÍTICAS DE DEFESA

Um instrumento significativo para avaliar as diretrizes e os pensamentos sobre a defesa de uma nação é a análise dos Livros Brancos de Defesa (LBD) ou das políticas de defesa. Através desses documentos, podem-se detectar os principais interesses nacionais e tendências no relacionamento entre os Estados no que condiz com a temática.

Os LBD descrevem a estrutura do sistema de defesa e a disposição das linhas de ação relacionadas com a segurança nacional. Em geral, evidenciam mais os aspectos internos que as ameaças externas. Oferecem a visão do Governo a respeito do tema, numa perspectiva de médio prazo. Descrevem, portanto, em termos amplos, as capacidades, o planejamento e as funções das forças de defesa.

Um novo livro de defesa é produzido somente quando mudanças significativas, no ambiente estratégico ou transformações nas prioridades do governo, são identificadas. Por isso, um Livro de Defesa produzido em 1994, como é o caso do Canadá, permanece como referência na atualidade.

Internamente, a produção de um LBD fomenta um conhecimento histórico sobre o contexto nacional e o internacional. Força a definição de um conceito de “segurança nacional”. Requer o estabelecimento de prioridades e a formação de um consenso. A harmonia alcançada proporciona uma experiência construtiva que beneficia o país.

A produção dos Livros Brancos de Defesa (LBD) ou, ao menos, de um documento específico sobre a política de defesa de determinado país, é importante como arranjo que torna claros os objetivos e estratégias da defesa nacional frente aos cidadãos e ao cenário internacional. O compromisso assumido entre o Estado e os outros atores sociais é fortalecido, sendo mais uma ferramenta de debate.

A formulação de um Livro Branco de Defesa ou de uma política de defesa é uma recomendação da OEA, abordada nas Conferências de Santiago e San Salvador sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança, realizadas em 1995 e 1998 respectivamente.

A relevância, como marco de medida de confiança mútua, é enaltecida com a articulação dos órgãos especializados da OEA, como a CSH, com outros fora de sua organização como as Conferências de Ministros de Defesa das Américas.

Considera-se, uma tendência mundial, a publicação dos LBD. Nota-se que o fortalecimento da democracia se inter-relaciona com esse fato na medida em que institui uma reflexão sobre a segurança internacional.

É uma forma de esclarecer a população tornando-a mais consciente das estratégias de segurança de seu país. A informação possibilita uma participação mais ativa, fortalecendo práticas democráticas.

Uma exposição clara e detalhada das políticas de defesa como se segue nos LBD promove um exercício de cooperação entre os civis e os militares e ajuda a potencializar a confiança entre os Estados. Conhecendo-se os interesses e pontos de vista de cada Estado a relação entre eles tende a ser mais transparente. Conseqüentemente, o ambiente visa a preconizar o diálogo e a paz, produzindo uma estabilidade política.

Em geral, considera-se que um LBD deva ser um marco de referência nos assuntos relativos à defesa e à segurança do Estado. A visão e os objetivos do governo e anseios da população em torno do tema devem ser expostos de modo claro.

Na atualidade, os LBD contêm uma perspectiva histórica com relação às políticas de defesa, às suas transformações, à reelaboração e ao surgimento de novos conceitos. Baseando-se nos antecedentes históricos, na configuração do sistema internacional, na história e geografia do país traçam-se as estratégias e define-se a política de defesa.

É possível encontrar, nesses “livros”, um marco constitucional e legal para as políticas de defesa e também as responsabilidades de cada ator social. As informações sobre decisões e funções de cada órgão do Estado e, em essencial, das Forças Armadas também são descritas, assim como a capacidade existente de recursos, os acordos e as negociações.

Os Livros Brancos confirmam os compromissos traçados na esfera bilateral, regional e multilateral. Nele, o governo expõe os interesses e as demandas de diversos grupos da sociedade.

Embora os objetivos e estratégias sejam relatados, frisa-se que sua realização implica em algum tipo de custo e de poder, nem sempre disponíveis. Trata-se, em grande

medida, somente de uma declaração de intenções e um balanço sobre as ações e ideais em pauta. Desenhado dessa maneira, o Livro Branco fundamenta a alocação de recursos, contempla as expectativas e legitima os gastos públicos.

Cabe salientar, todavia, que, mesmo dessa forma, os Livros Brancos constituem um instrumento de fiscalização, controle e transparência institucional que possibilita o debate dentro e fora do Estado.

A Política de Defesa, por sua vez, é uma política de Estado, não de governo. Dessa forma, possui uma visão de longo prazo que deve perdurar independentemente de quem esteja governando. A política, idealmente, deve estar certa de sua credibilidade perante a sociedade, além de ser consistente embora, com algum grau de flexibilidade, possibilitando adaptações devido a mudanças no cenário nacional e mundial.

A Política de Estado de Defesa Nacional expressa, junto com suas estratégias, uma conduta que materialize, democraticamente, os valores da soberania, da independência e da conservação dos valores nacionais.

Em geral, as políticas de defesa estão em concordância com a política exterior do Estado. As Forças Armadas, nesse caso, tornam-se projeções da visão de inserção no cenário mundial.

Não há uma formatação exata para a elaboração de uma política de defesa. Cada país segue a metodologia que mais se aplica à sua realidade. Entretanto, podem se extrair alguns pontos comuns entre os LBD e as políticas de defesa. Nessa perspectiva, verifica-se, em essencial, à abordagem a soberania territorial e uma atenção especial aos focos de tensão, como conflitos políticos, sociais e ambientais.

A participação de outros setores e atores na elaboração de uma política de defesa é importante para adquirir maior legitimidade. Isso também evita que as estratégias de defesa sejam confundidas com uma função estritamente militar.

Alguns aspectos precisam ser considerados na elaboração desse instrumento. Entre eles: as ameaças tradicionais e os novos riscos que atingem cada Estado; a multiplicação de conflitos; o surgimento de crises imprevistas e a forma de adaptação das Forças Armadas às situações inesperadas que necessitem reestabelecer a segurança.

A CSH aponta, como requisitos gerais de uma Política de Defesa, fatores como: o caráter geral das normas, a formulação por meio do consenso, a perspectiva de duração de

longo prazo, a fundamentação dos interesses permanentes dos Estados e a consonância com a democracia, a modernidade e os processos de integração e cooperação.

De toda forma, é interessante analisar como cada Estado tem elaborado esses tipos de documentos permitindo-se, assim, observar semelhanças e diferenças.

3.3 OS INTERESSES NACIONAIS

Nos itens anteriores, demonstraram-se a importância e a função das Políticas de Defesa e dos Livros Brancos. Na tentativa de contrapor o “nacional” e o “multilateral” e identificar os interesses nacionais, analisaram-se esses tipos de documentos de alguns dos Estados Membros da OEA. A intenção, por fim, é visualizar os obstáculos que se colocam para a construção do bem comum.

No relato das questões de segurança e defesa dos países analisados, têm-se, como foco, somente as questões relacionadas com o intuito deste trabalho, o que significa que esses documentos contêm diretrizes internas e externas que vão além das especificadas neste momento, como por exemplo, funcionamento e estrutura das Forças Armadas, estrutura do setor civil da defesa, medidas de modernização e estruturação.

Nessa abordagem, preconizam-se os aspectos relacionados com a visão do sistema internacional, a avaliação das principais ameaças à segurança a que estão sujeitos os Estados, os acordos bilaterais ou multilaterais privilegiados nas percepções do país analisado e uma perspectiva geral sobre o cenário existente, o que inclui expectativas e tendências.

A seguir, apresenta-se um quadro contendo os países que possuem um LBD ou uma Política de Defesa Nacional no continente Americano. Destacando que não possuem essa documentação: Venezuela, Panamá, Cuba, Costa Rica. Estão em fase de discussão ou elaboração das diretrizes: a República Dominicana e Paraguai.

Quadro 2: Livros Brancos ou Políticas de Defesa Nacionais

País (15 países)	Documentos
Argentina	Livro Branco da Republica da Argentina 1999 – revisão em 2000.
Brasil	Política de Defesa Nacional 1996 (Política de Defesa Nacional aprovada pelo Decreto N° 5.484 de 30 de junho de 2005)
Bolívia	Livro Branco da Defesa Nacional - 2005
Canadá	Livro Branco de Defesa -1994
Chile	Livro da Defesa Nacional do Chile - 2002
Colômbia	Política de Defesa e Seguridad Democrática - 2003
El Salvador	A Nação Salvadorenha: sua Defesa, Segurança e Desenvolvimento - 1998
El Salvador	"A República de El Salvador: sua defesa nacional e sua força armada", 2004 (primeira elaboração destinada a servir de base para a formalização de um Livro Branco)
Equador	Política de Defesa Nacional do Equador - 2006
Estados Unidos	Relatórios Anuais da Defesa – 1995-2004
Estados Unidos	"A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América (setembro-2002)".
Guatemala	Livro da Defesa Nacional da Republica da Guatemala – 2003.
Honduras	Livro Branco de Defesa Nacional - 2006
México	Livro Branco de Defesa Nacional - 2005
Nicarágua	Livro Branco de Defesa Nacional - 2005
Peru	Livro Branco da Defesa Nacional do Peru (Uma contribuição para as medidas de fortalecimento da confiança mútua, da democracia e da paz no Hemisfério) - 2005
Uruguai	Bases para uma Política de Defesa Nacional - 1998
Uruguai	"A Defesa Nacional: aportes para um debate" (2005)

Fontes consultadas para a elaboração do quadro: <http://atlas.resdal.org/atlas-definiciones.html>;
<http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp>

De imediato, deve-se considerar que o continente americano é marcado pela heterogeneidade. O conteúdo apresentado, nesses documentos, reflete esse fato, não causando estranheza a constatação de que a América Latina é marcada por suas disparidades nas “situações de segurança”.

Na perspectiva de Pagliari (2004) e Hirst (2003), podem-se considerar três grandes divisões formadas ao longo da década de 90. No primeiro grupo, está a região do Norte do continente, espalhando os efeitos de suas determinações políticas de segurança nacional sobre os demais países. Assim, a América Central e a região do Caribe (com exceção de Cuba) podem ser definidas como uma área de subordinação às prioridades estabelecidas pelos Estados Unidos.

O segundo grupo é formado pelos países do Cone Sul, cuja prioridade é a política de aproximação entre os vizinhos, gerando um aumento de integração e confiança mútua. Por último, a região dos Andes, considerada como um campo de tensões. Segundo Pagliari (2004: 08), “Nele, se joga hoje o futuro das relações de poder e a segurança da região como um todo”. A ameaça principal é o narcotráfico.

Tendo em vista a divisão descrita acima, dos quinze países que compõem o quadro 2, foram selecionados sete, divididos em três grupos. Primeiro, far-se-á uma ponderação sobre as políticas de segurança da potência hegemônica e líder nas negociações e proposições nos fóruns multilaterais: os Estados Unidos, seguida da abordagem do LBD do Canadá (1994), representando a região norte.

Posteriormente, analisar-se-ão o Livro Branco de Defesa da Argentina e a Política de Defesa do Brasil, publicados na década de noventa, respectivamente 1999 (com revisão em 2000) e 1996 (aprovada em 2005). Dessa forma, a região do Cone Sul está representada neste trabalho.

Por último, uma reunião dos recentes Livros Brancos de três dos países andinos: Equador (2002), Peru (2005) e Colômbia (2003), representando o grupo da região onde as questões de segurança são mais frequentemente citadas como problemáticas e emergenciais.

3.3.1 A Segurança do Norte: Estados Unidos (2002) e Canadá (1994).

➤ A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos

Os Estados Unidos não possuem um Livro Branco de Defesa Nacional. O documento disponibilizado para a análise da política de segurança desse país é o Relatório Anual de Defesa que relata os recursos e alocações das três Forças Armadas - a marinha, o exército e a aeronáutica.

Em termos políticos, e por refletir melhor o pensamento sobre a segurança nacional dos EUA, far-se-á uma análise pautada em outro documento intitulado: “A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América (setembro-2002)”.

A estratégia de segurança dos EUA constitui-se em um discurso em prol da liberdade e da democracia e uma defesa evasiva contra os “inimigos”, sejam eles nomeados ou ditos somente de modo abstrato.

Pouco se relata sobre os problemas de segurança de ordem interna. A estratégia de segurança nacional é toda voltada ao cenário internacional, de forma que os Estados Unidos exerçam a função primordial, segundo o documento, de tornar o “mundo livre do mal”.

Sendo assim, será possível perceber, nessa estratégia de segurança uma política externa determinada a cada Estado que seja julgado de alguma forma significativa. Em outras palavras, os EUA tecem ações para todos os continentes, especificando algumas regiões e países, como: Israel, Palestina, Sul da África, Indonésia, Colômbia, África, além de realizar uma análise estratégica sobre as relações com a Rússia, Índia e China.

Um dos focos da prédica condiz com a autovisão dos EUA no que diz respeito a sua posição no sistema internacional. Segundo esse ponto de vista, os EUA possuem um poder militar sem precedentes e uma grande influência política e econômica e afirmam, que apesar, disso não se utilizarão de pressões unilaterais para alcançar seus objetivos.

O objetivo maior do Estado americano é defender a paz e lutar contra terroristas e tiranos, ou seja, essa é a luta contra seus “inimigos”. A guerra, contra o caos proporcionado pelos terroristas é global e de duração indeterminada. Como função de um Estado numa

posição privilegiada do sistema internacional, os EUA assumem a responsabilidade de ajudar as demais nações que precisem de assistência para combater o terror.

No discurso, tal como proclamado, os Estados Unidos, em favor da América, vão atacar cada foco de ameaça antes que ela esteja totalmente consolidada. A raiz do problema está nos estados fracos, pobres. As frágeis instituições e a corrupção tornam esses Estados mais vulneráveis ao ataque de grupos terroristas e à formação de cartéis de drogas dentro de seus territórios. Ocorre uma verdadeira externalização da política de segurança nacional. O governo americano vai batalhar contra algo ou contra seus inimigos, certamente mais fora de suas fronteiras que dentro delas.

A estratégia de segurança dos EUA procura não somente tornar o mundo um lugar mais seguro, mas também um lugar melhor. Para isso, defendem a liberdade e a justiça, pois consideram esses valores válidos e compartilhados por todos em qualquer lugar. São esses os ideais que os guiam nas decisões governamentais sobre cooperação internacional, na ajuda externa e na alocação de recursos, ao menos, teoricamente, como expressa a declaração.

De forma detalhada a estratégia prevê: promover a dignidade humana; fortalecer alianças para defender os EUA e seus aliados do terrorismo global e derrotá-lo, evitando, supostos ataques; trabalhar para reduzir os conflitos regionais; iniciar uma nova era de crescimento econômico global através do livre comércio e mercado; prevenir contra a utilização de armas de destruição em massa e alertando sobre ela; construir uma infraestrutura democrática expandindo o círculo de desenvolvimento para outras sociedades; desenvolver agendas de ação de cooperação com outros centros de poder global e preparar as instituições de segurança nacional da América para vencer os desafios do século XXI.

Na tática da segurança nacional do estado norte-americano percebe-se, claramente, que a principal preocupação é com o terrorismo. Vale lembrar, que tal estratégia é datada de setembro de 2002, ou seja, um ano após os ataques de 11 de setembro.

Dessa forma, o “inimigo”, em essencial, é o terrorismo e assim os EUA declaram: “Mas nossa responsabilidade para a história já é clara: responder a esses ataques e livrar o mundo do mal⁴⁶”.

⁴⁶ Bush, George W. A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América (09/2002). IN: Política Externa; Vol 11, n 3, dezembro-janeiro-fevereiro – 2002/2003. Tradução de Marco Antônio C. Martins Ferreira.

A ação preventiva, diante de uma ameaça iminente, é defendida pelos EUA. Afirmam, portanto, que é legítima a ação de defesa antecipada e que assim continuarão agindo, lutando por uma causa justa e por valores como liberdade, democracia e livre mercado, visando a promover uma balança de poder em favor da liberdade.

Como se pode perceber, a política de segurança dos EUA é determinada a influenciar a política de outros países o que acaba por refletir em fóruns multilaterais como a Organização dos Estados Americanos.

➤ **Canadá**

O mundo atual, na visão canadense, é imprevisível e fragmentado. Os conflitos e a repressão coexistem com a paz e a democracia. Alguns avanços foram alcançados com o fim da Guerra Fria. Aprimorou-se o relacionamento global com o fim da ameaça nuclear. Promoveu-se um controle maior sobre os armamentos e soluções pacíficas nos conflitos regionais.

O governo do Canadá destaca cinco preocupações com a segurança internacional. Primeira: acredita que o crescimento populacional tende a ser vultoso, o que poderia causar uma pressão sobre os recursos políticos e financeiros mundiais. Segunda, os denominados “Estados inoperantes”, ou seja, aqueles que, por algum motivo não conseguem exercer um controle efetivo sobre seu território ou população devido à violência, corrupção ou ausência de infra-estrutura tornam-se fonte de instabilidade e um foco de atenção e ameaça. Terceira, exarcebamento dos conflitos étnicos, religiosos e políticos. Afirma-se que muitas dessas tensões têm-se mostrado relutantes a uma solução diplomática ou a uma intervenção regional ou multilateral. Quarta: a difusão de tecnologia de armas avançadas tem proporcionado, às zonas de possíveis desavenças, um grau maior de intolerância. Quinto, diante do novo contexto internacional há uma limitação na formulação de políticas o que incide na capacidade de os Estados em fazerem frente aos desafios mundiais.

Internamente, a preocupação de segurança do Canadá é com o aumento da dívida pública. Nos últimos anos, o país teria sofrido uma deteriorização de sua situação financeira, impedido que se mantivesse o mesmo enfoque e empenho na Política de Defesa

Nacional. As decisões são difíceis e de recursos limitado, desde pessoal, de infraestrutura e de equipamentos.

O Canadá defende um sistema internacional pacífico e estável. Mesmo em casos onde o interesse canadense não é direto, os valores embutidos na sociedade conduzem a uma ação frente a casos de violência ou sofrimento que ocorram com populações de outras partes do mundo.

A defesa coletiva, desse modo, é vista como fundamental para a sociedade.

Por outro lado, mesmo que os conflitos estejam longe do território canadense visualiza-se como necessário e prudente, manter um determinado nível de poder militar. A defesa da soberania e de seus interesses dependeriam dessa estratégia.

Além do mais, a estratégia de defesa é importante para a proteção das fronteiras contra as atividades ilegais, para a vigilância ambiental e para a proteção da cidadania. De modo resumido, pode-se constatar, a seguir, as preocupações canadenses, bem como seu caráter multilateral:

[...]La tirantez étnica y religiosa, el creciente número de "Estados inoperantes" y la persistencia de conflictos entre los Estados por cuestiones fronterizas y de recursos, sugieren con bastante claridad que el futuro carácter de las operaciones militares multilaterales abarcará múltiples dimensiones para abordar una amplia gama de desafíos[...]⁴⁷.

Os Estados Unidos são avaliados como o aliado mais importante para o governo canadense. Nesse ponto de vista, as relações entre os dois países são estreitas, complexas e múltiplas, compondo uma das maiores relações bilaterais do mundo.

Os principais acordos entre essas nações são:

- Direção Conjunta e Permanente de Defesa;
- Comitê de Cooperação Militar;
- Cooperação Terrestre;

⁴⁷ Trecho do documento: Canadá: Livro Branco de Defesa do Canadá (1994). Consultado em 03/2006.
<http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp>

- Cooperação Marítima;
- Acordo de Defesa Aeroespacial Norteamericano;
- Produção de Defesa e Acordos para Compartilhar a Tecnologia de Defesa.

Observa-se que a cooperação, em matéria de defesa, abarca várias esferas. Os benefícios desse relacionamento, para o Canadá, são múltiplos. Desse modo, o governo canadense garante voz ativa na formulação de políticas de defesa estadunidenses nos casos em que seu interesse está envolvido. Além disso, assegura a troca de informações e tecnologia sobre assuntos de defesa a que não teria acesso de outro modo. Compõe, também, uma fonte de treinamento e experiência operativa.

A cooperação internacional é uma expressão dos valores da sociedade canadense, que se afirma, por natureza, internacionalista e não isolacionista. O Canadá, em discurso, está disposto a melhorar a situação mundial.

O primeiro passo, para alcançar o objetivo citado acima, é criar e manter instituições multilaterais efetivas, com capacidade de acercar-se dos problemas de segurança e instabilidade, respondendo, com eficácia, às agressões e à conjuntura de riscos iminentes. O apoio ao multilateralismo se expressa da seguinte forma: “... El multilateralismo requiere y merece nuestro apoyo, no solo en nuestras palabras e ideas, sino también en una contribución canadiense tangible a la seguridad y el bienestar internacionales⁴⁸”.

Nesse sentido, a gama de operações realizadas pela ONU tem-se ampliado, não só indo além de missões de paz e observação, mas também pautando-se por atividades militares e medidas coercitivas.

O Canadá é um protagonista ativo na intensificação das operações das Nações Unidas. Para a sua participação, requer, entretanto, que os objetivos sejam claros e viáveis, que a autoridade seja identificada e comumente aceita pelas partes, que haja um processo de consulta e que a divisão de responsabilidades e procedimentos operativos sejam acordados.

No cenário internacional, o Canadá participa do compromisso com o fortalecimento das Nações Unidas, da reforma da Organização do Tratado do Atlântico

⁴⁸ Trecho do documento: Canadá: Livro Branco de Defesa do Canadá (1994). Consultado em 03/2006. <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp>.

Norte (OTAN) e da continuidade do seu papel na Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE).

O Canadá almeja intensificar as relações com os países da Ásia e Pacífico. Atesta que seu interesse, na região, tem crescido nos últimos anos e que prioriza os contatos bilaterais com o Japão, a Coreia do Sul e os membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático⁴⁹ (ASEAN).

As relações com a América Latina e África são citadas de modo menos enfático e com menor prioridade.

3.3.2 Segurança e Defesa no Cone Sul: Brasil (1996/2005) e Argentina (1999).

➤ Brasil

A Política de Defesa Nacional (PDN) do Brasil foi formulada no ano de 1996 e não foi substituída. Tem como propósito conscientizar os indivíduos de que a defesa é um dever de todos e não somente do Estado. Afirma que o Brasil é um país sem conflitos diretos e que, por isso, as possíveis ameaças, nem sempre, preocupam a população. As disputas e antagonismos, entretanto, são constantes tanto no cenário interno quanto internacionalmente. É através de uma política de defesa que os interesses legítimos são resguardados.

A ampliação do conceito de segurança, do ponto de vista brasileiro, insere questões que não são tratadas por intermédio dos instrumentos políticos militares. Os riscos são de

⁴⁹ A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) é uma organização regional de estados do sudeste asiático que foi constituída em 8 de Agosto de 1967. Os atuais membros da ASEAN são (de norte para sul, indicando a data de adesão): Myanmar (1997); Laos (1997); Tailândia (1967); Camboja (1999); Vietname (1995); Filipinas (1967); Malásia (1967); Brunei (1984); Singapura (1967); Indonésia (1967); Papua Nova Guiné e Timor-Leste têm estatuto de observadores.

outra natureza como, também, as formas de abordá-los. No que se refere à defesa externa, a função primordial permanece com as Forças Armadas.

Na Política de Defesa do Brasil, diferencia-se segurança de defesa da seguinte maneira: “A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado⁵⁰”. Pode-se notar que essas definições estão de acordo com as diretrizes da Organização dos Estados Americanos.

Para o Brasil, a segurança prima pela preservação da soberania, pela integridade territorial, pela realização dos interesses nacionais e pela garantia de que os cidadãos possam exercer seus direitos e deveres.

A defesa nacional, por sua vez, são as ações e medidas que o Estado concretiza, de caráter fundamentalmente militar, contra as ameaças efetivas ou potenciais.

A Política de Defesa Nacional brasileira aponta que, com o fim da Guerra Fria, reduziu-se o grau de previsibilidade do cenário internacional. Embora seja pouco provável uma nova guerra mundial, ocorre, nos dias atuais, uma exarcebamento dos nacionalismos conduzindo a conflitos de índole étnica e religiosa. Tal fato deve ser analisado como uma ameaça à ordem mundial.

Outra preocupação demonstra-se com a intensificação de disputas por recursos naturais, como áreas marítimas, água doce e fonte de energia. Muitos desses recursos são objetos de interesse internacional. Diante dessa constatação, o país deve estar atento para defender seus direitos caso haja uma disputa.

A Amazônia Brasileira, devido ao seu potencial de riquezas minerais e biodiversidade, é centro de atenção da política de defesa do Brasil como se afirma no seguinte trecho do documento. “Em virtude da importância estratégica e da riqueza que abrigam a Amazônia brasileira e o Atlântico Sul são áreas prioritárias da Defesa Nacional⁵¹”.

⁵⁰ Trecho do documento: **Brasil. Política de Defesa Nacional** . Política Aprovada por Decreto Nº 5.484 de 30 de junho de 2005. <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>

⁵¹ Trecho do documento: **Brasil. Política de Defesa Nacional** . Política Aprovada por Decreto Nº 5.484 de 30 de junho de 2005. <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>

Frisam-se, no entanto, as dificuldades de o Estado exercer um controle efetivo da área amazônica por motivos como: a grande extensão da fronteira, a baixa densidade demográfica e a precariedade de acesso dos meios de transportes.

Os avanços da tecnologia da informação incomodam no sentido de facilitar a interferência à distancia, elevando a vulnerabilidade do país ao risco de ingerência nos assuntos internos. Observa-se que as inquietações principais direcionam-se ao aspecto externo. Menciona-se o repúdio ao terrorismo conforme previsto da Constituição de 1988.

A instabilidade da nova ordem mundial pode ser limitada pelo princípio do multilateralismo e pelo fortalecimento das normas do Direito Internacional. Esses dois fatores aumentam a estabilidade e ajudam no desenvolvimento e bem-estar dos povos. O país também é afetado pela variante política da região na qual está inserido, sendo necessário que haja mais harmonia e coesão.

O Brasil preza pela intensificação da cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A colaboração com países e blocos tradicionalmente aliados permanece, mas a prioridade é o relacionamento com a região da América do Sul e África, sem deixar de buscar outras parcerias estratégicas.

O Brasil considera que “as relações internacionais são pautadas por complexo jogo de atores, interesses e normas que estimulam ou limitam o poder e o prestígio das Nações⁵²”. Dessa forma, para comprovar força, nesse cenário, é essencial estruturar a Defesa Nacional.

Sintetizando, os objetivos fundamentais da Defesa Nacional são: contribuir para a paz e segurança internacionais e projetar o país no sistema mundial promovendo maior participação nos processos decisórios. O Brasil valoriza a ação diplomática primando pela vertente preventiva.

Somente a título de ilustração citam-se os pressupostos básicos que orientam a estratégia da defesa nacional⁵³:

- Fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente;

⁵² Trecho do documento: **Brasil. Política de Defesa Nacional** . Política Aprovada por Decreto N° 5.484 de 30 de junho de 2005. <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>

⁵³ Itens copiados integralmente do documento: **Brasil. Política de Defesa Nacional** . Política Aprovada por Decreto N° 5.484 de 30 de junho de 2005. <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>

- Estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional baseado na confiança e no respeito mútuos;
- Rejeição à guerra de conquista;
- Busca da solução pacífica de controvérsias;
- Valorização dos foros multilaterais;
- Existência de forças armadas modernas, balanceadas e aprestadas; e
- Capacidade de mobilização nacional.

➤ **Argentina**

O Livro Branco de Defesa Nacional da República da Argentina (1999) tem, como máxima, consolidar a democracia como única e definitiva forma de governo, exatamente como prevêm a OEA e as Reuniões de Ministros de Defesa das Américas.

Ao se constituírem a defesa e os interesses nacionais, segundo o LBD da Argentina, deve-se notar o caráter moral em que estão envolvidos. São valores vitais da república argentina: a soberania e a independência, a integridade territorial, a autodeterminação e a proteção da vida e liberdade de sua população.

A interconexão das decisões políticas e econômicas, a inserção de novos protagonistas, bem como a permeabilidade das fronteiras (tanto real como virtualmente) modificaram a fisionomia do Estado-Nação.

A “indivisibilidade do território” influenciou na formação da cultura nacional e aumentou a vulnerabilidade às novas ameaças.

O Estado, atualmente, emerge como um instrumento político potencializado e orientador das ações da sociedade. Permanece como ator principal, essencial nas relações de poder internacionais, embora o conceito de soberania sofra algumas modificações.

As Forças Armadas estão subordinadas, conscientemente, ao poder político legítimo em vigor. Ainda que a defesa não se reduza ao componente militar, esse é o pilar central. A política de segurança e a política de defesa da Argentina se entrelaçam.

O Estado argentino acredita que nem todas as novas ameaças implicam no acionamento direto de recursos militares. Destaca que, na região, existem diferentes percepções com respeito aos novos riscos. Essa é uma dificuldade encontrada na busca por

um consenso sobre o tema, como é descrito no documento de defesa: “Las dificultades con que se encuentran los debates relativos a la conformación de una agenda compartida de amenazas comunes, constituyen, en tal sentido, una clara evidencia⁵⁴”.

Dentre os novos riscos, há uma preocupação especial com os danos ao meio ambiente e, conseqüentemente, com a preservação da biodiversidade.

Outro empecilho é a carência de mecanismos regionais capazes de executar uma ação preventiva ou administrativa para a resolução de conflitos.

Nesse sentido, reverencia-se a importância do Mercosul como um grande acordo político, com o intuito de gerar maior confiança, previsibilidade e racionalidade nas relações entre os estados.

A política de defesa está entrelaçada a questões da política exterior do país, oferecendo uma contribuição permanente. A participação de tropas e unidades argentinas nas missões de paz é um exemplo dessa prática⁵⁵.

O governo argentino impõe algumas condições para participar de uma missão de paz: deve existir uma ameaça real à paz e à segurança internacional; os objetivos devem ser claros e as partes precisam aceitar a presença de tropas missionárias. Além do mais, a missão deve ser respaldada por um instrumento jurídico internacional.

A Argentina prevê na Organização dos Estados Americanos e na Comissão de Segurança Hemisférica, uma forma de incrementar a confiança mútua e superar receios e temores históricos.

Nesse contexto, considera, com sucesso, as Declarações de Santiago e El Salvador (1995 e 1998 respectivamente). Os ideais ressaltados, nas Reuniões de Ministros de Defesa das Américas e na Carta da OEA, são vistos como avanços à segurança na região. Enfatiza-se o predomínio do diálogo e da negociação. Considera a definição de segurança das Nações Unidas muito ampla.

No âmbito internacional, são analisados, como marcos, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Direito Internacional de

⁵⁴ Argentina. **Livro Branco de Defesa da Republica da Argentina -1999**. Revisão da Defesa em 2000. <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp> 0.

⁵⁵ Trecho do documento; **Livro Branco de Defesa da Republica da Argentina -1999**: “Al respecto, es de señalar que la Argentina es uno de los países que está efectuando mayor esfuerzo en relación a su PBI, en este campo de la paz y estabilidad internacional. Hasta el presente más de 13.000 integrantes de las tres Fuerzas Armadas han participado en OMP”.

Guerra, o Direito Internacional Humanitários, bem como outros tratados que descrevem a não proscição de armas nucleares e apresentam resoluções sobre as relações nos espaços marítimo, insular e fluvial.

A política de segurança da Argentina segue três princípios, a cooperação, abarcando a consulta sobre as ações; a instituição de acordos, principalmente quanto a não proliferação de armas nucleares e o controle de armamentos que inclui a informação e o supervisionamento do que está sendo realizado.

3.3.3 A região do Andes: Colômbia (2002), Equador (2002) e Peru (2005).

➤ Colômbia

A Política de Defesa e Segurança da Colômbia encontra-se descrita no documento intitulado “Política de Defesa e Segurança Democrática”, cujo objetivo maior é garantir o Estado de Direito, suas instituições e formulações democráticas.

É uma política que visa à proteção da população e que necessita da participação da mesma, sendo fundamentada em três princípios básicos: a proteção dos direitos dos cidadãos; defesa do pluralismo e instituições pautadas na democracia e a solidariedade e a cooperação de todos na defesa da sociedade e seus valores.

A principal ameaça à Colômbia, conforme o documento, é a incapacidade histórica de o próprio Estado em firmar suas instituições democráticas que são, constantemente, abaladas pela arbitrariedade das organizações armadas ilegais. Dessa forma, é relatado:

[...]Juntamente com o narcotráfico, estas organizações destroem a ordem legal, abrindo espaços de impunidade não somente a suas atividades delitivas, mas também a todo tipo de criminalidade. Seus esforços para corrigir ou substituir as instituições de onde sua autoridade é débil não somente minam a governabilidade democrática, sendo que submetem a população a um regime de intimidação, violência e terror [...]⁵⁶.

⁵⁶ Colômbia. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**, (2003)
<http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d00001f6.htm>

Assim, o primeiro objetivo de segurança colombiano é exercer um efetivo controle estatal sobre seu território. Um Estado sem autoridade, sem força para fazer prevalecer a justiça e a lei, admite a incerteza na capacidade de fornecer segurança para a população. Esse fato serve de pretexto para aqueles que apóiam a “privatização da segurança”. A Colômbia, no entanto, afirma que a segurança e a defesa nacional são funções do Estado, embora, também, seja resultado do esforço coletivo e da responsabilidade de todos dos cidadãos.

A segurança interna é prioridade para o país. Isso não implica em um descuido com a defesa nacional, reafirmando sua postura estratégica defensiva em todos os níveis.

As ameaças de risco imediato consideradas pelo Estado da Colômbia são o terrorismo, o tráfico de drogas, as finanças ilícitas, o tráfico de armas, munições e explosivos, o seqüestro e a extorsão, e por fim, o homicídio.

O terrorismo⁵⁷, por sua vez, é a maior ameaça à democracia da Colômbia e do mundo. No caso colombiano, as organizações armadas ilegais e suas atividades são vinculadas às redes de terrorismo internacional. A relação entre o tráfico de drogas e o terrorismo é expressa da seguinte forma:

[...]O negócio mundial de drogas ilícitas (...) tem-se convertido também em fonte primordial de recursos para o financiamento das atividades terroristas das organizações armadas ilegais e na principal ameaça para a biodiversidade da Colômbia, uma das mais ricas do planeta [...]”⁵⁸.

O apelo, nesse sentido, é pela cooperação internacional, uma vez que a corrupção, o tráfico de drogas, os grupos armados ilegais, todos, de certo modo, estão interligados a grupos terroristas. Um problema transnacional cuja solução não deve ser limitada a um só país. Indo além, o documento afirma o seguinte:

⁵⁷ Definição de terrorismo encontrada no documento “Política de Defesa e Segurança Democrática”: “O terrorismo é um método de violência política que explora a comunicação para percutir o terror e o desconcerto, tanto no campo como na cidade. Suas ações não representam uma fortaleza política nem militar sendo, pelo contrário, a debilidade daqueles que não contam com o respaldo da população e pretendem impor com o terror sua vontade sobre a dos outros. É uma fortaleza vazia.”

⁵⁸ Colômbia. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**, (2003)
<http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d00001f6.htm>

[...]Diferentes países podem ter e têm concepções diferentes sobre como tratar internamente o problema das drogas; mas estas diferenças não podem ser motivo para desconhecer na prática a co-responsabilidade que deriva da participação neste negócio criminal[...]”⁵⁹.

O raciocínio da política colombiana é que o crime do tráfico de drogas tem, como motor, o consumo, ou seja, a demanda. Os maiores consumidores são os Estados Unidos e a Europa. A conclusão é que a mesma atenção despendida no combate a produção deve ser dada ao consumo.

Referente a esse tema, o Estado compromete-se a fortalecer a economia e gerar empregos por meio do estímulo à inversão das atividades produtivas. Além disso, o governo buscará uma cooperação mais estreita com os países vizinhos para evitar o uso das fronteiras por parte das organizações terroristas e de narcotráfico.

As linhas de ação para lutar contra o tráfico de drogas seguem as seguintes diretrizes: interdição, erradicação, ação social (com o apoio financeiro de outros países atingidos de alguma forma com o tráfico, segundo o princípio de co-responsabilidade), desmantelamento das redes de narcotraficantes, fortalecimento do marco jurídico e redução do consumo.

Os elementos que constituem o sistema de combate ao terrorismo, por sua vez, resumem-se na promoção de mecanismos de coordenação interinstitucional; na capacidade de recolher informações que possibilitem prevenir atentados e desmantelar redes terroristas; na ação rápida utilizando os serviços de inteligência; no aumento da capacidade técnica e na efetiva cooperação dos cidadãos e das autoridades internacionais.

A cooperação internacional é igualmente importante. Afirma-se que serão desempenhados todos os esforços possíveis para unir forças de forma que a segurança se traduza em maior integração com a comunidade internacional.

São cinco os objetivos estratégicos da política de segurança e defesa da Colômbia. Primeiro, consolidar o controle estatal no território; segundo, proteger a população; terceiro, eliminar o comércio de drogas ilícitas no território colombiano; quarto, manter sua capacidade dissuasiva, e, por último, eficiência, transparência e prestação de contas.

⁵⁹ Colômbia. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**, (2003)
<http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d00001f6.htm>

Para alcançar essas metas, faz-se necessário: coordenar as ações do Estado, fortalecer as instituições, proteger a população, cooperar com a segurança de todos e comunicar as políticas e ações estatais.

O Estado da Colômbia visa a consolidar uma “cultura de paz”. A finalidade é compartilhar, com o cidadão, um sentimento de solidariedade e cooperação nos assuntos de segurança e defesa. Essa é a máxima da co-responsabilidade.

Cabe, aqui, uma consideração com o intuito de questionar a concepção da responsabilidade compartilhada, pois em alguns casos, esse discurso pode se transformar em um pretexto que mascara resultados desfavoráveis ou a própria ineficiência estatal.

➤ **Equador**

As transformações, nas concepções de segurança, derivam das mudanças no cenário internacional, conforme a análise do Estado equatoriano em seu Livro Branco de Defesa.

No período da Guerra Fria, as ameaças estavam, claramente, determinadas. O equilíbrio de poder e a dissuasão nuclear eram fatores dominantes do sistema internacional.

O contexto altera-se com a globalização e o predomínio do capitalismo, destacando-se, para o Equador, o fato de os Estados Unidos terem se consolidado como primeira potência na nova ordem mundial.

Com os atentados de 11 de setembro, conforme pensamento equatoriano, vive-se ainda um período de transição, no qual se redefinem, também, os objetivos da defesa. A globalização, facilitando a propagação das novas ameaças, incorpora, do mesmo modo, uma nova noção de risco, que é a “ameaça assimétrica”.

A assimetria é concebida, por exemplo, na internacionalização da luta contra o terrorismo e contra o tráfico de drogas, com novos enfoques de segurança. Dessa forma, tece-se uma crítica ao governo dos Estados Unidos (EUA) e também ao próprio sistema de segurança hemisférica.

Argumenta-se que os Estados Unidos subjagam os interesses nacionais dos demais países e insinua-se que a política de segurança da região americana seria imposta, conforme sugere o trecho a seguir:

[...]Los Estados Unidos de Norteamérica, sobre el supuesto de que las grandes potencias están del mismo lado y mantienen intereses coincidentes contra sus enemigos comunes que utilizan la violencia y el terrorismo, configuran los dictados de la seguridad internacional, explicitados en su nueva “Estrategia de Seguridad Nacional[...]”⁶⁰.

A desigualdade de poder afetaria a consolidação da segurança hemisférica, criando diversos pólos e não uma integração real. Dessa forma, a assimetria de poder é considerada uma preocupação. O trecho abaixo destaca tal fato:

[...] La distribución desigual del poder en el hemisfério pone en evidencia sus asimetrías económicas, políticas y sociales, que no dejan de afectar sus acuerdos económicos y políticos en el marco de sus alianzas militares, más propicio a una articulación regional múlticéntrica, por subregiones continentales, que a un esquema general de seguridad hemisférica, dada la heterogeneidad de procesos, intereses y escenarios de seguridad y defensa presentes [...]”⁶¹.

O Equador questiona a segurança hemisférica. Constata-se que instrumentos de segurança da Organização dos Estados Americanos, como o TIAR, geram um paradoxo. Foram criados e pautados num contexto de segurança que já sofreu transformações intensas, não se adaptando ao novo cenário vigente. Assim, em especial, a região da América do Sul necessita de um novo regime de segurança cooperativa que modifique ou complemente os instrumentos existentes desde o período da Guerra Fria.

A formulação de uma política de defesa e segurança nacional, no ponto de vista desse país, deve levar em consideração os interesses nacionais ante um contexto internacional em constante mudança, com a participação de novos atores, inclusive não estatais. Isso reflete uma visão interdependente nas relações entre os Estados e o ambiente global ou regional na qual deve ser pautada a estratégia do Estado nacional.

⁶⁰ Equador. **Política de la Defensa Nacional del Ecuador**, (2002)
<http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d00001a4.htm>

⁶¹ Equador. **Política de la Defensa Nacional del Ecuador**, (2002)
<http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d00001a4.htm>

Existe a necessidade de uma igualdade ou coerência entre os interesses nacionais e a política exterior para que a segurança regional ou hemisférica possa ter suas ações implementadas e seus objetivos concretizados.

A participação da sociedade é analisada como um aspecto fundamental para progressos com relação a esse tema. A base é a formulação de uma “cultura de defesa”, na qual a segurança deve ser entendida como um bem público, de responsabilidade de todos e não somente dos militares.

Atualmente os valores que guiariam a “cultura de defesa”, criando uma identidade da população com o Estado, seriam os objetivos de integridade territorial, soberania nacional, integração nacional, democracia, desenvolvimento sustentável, justiça social e segurança.

Dessa forma, a visão da segurança do Equador é centrada no ser humano e é multidisciplinar. Tem como metas a proteção do ser humano, a governabilidade e o desenvolvimento.

Dentre as ameaças externas ressaltadas na “Política de Defesa Nacional do Equador (2002)”, destacam-se os efeitos do conflito interno na Colômbia. Na medida em que o conflito na Colômbia aumenta, a segurança na fronteira diminui e o controle do Estado se mostra mais debilitado. As conseqüências, para o Equador, país vizinho que compartilha a fronteira Norte com a Colômbia, são o aumento de pessoas imigrantes, refugiados ou “deslocados”, aumentando também os índices de violência urbana e a presença de grupos ilegais armados.

Outra preocupação, que ultrapassa fronteiras, é com o narcotráfico e com o crime organizado. Adaptando-se de forma veloz, tornam o sistema estatal cada vez mais vulnerável; são considerados uma “ameaça em rede”.

Por fim, enfatiza-se que a política de segurança e defesa do Equador, segundo o LBD, é uma política pública, fundamentada em um consenso civil-militar. Está relacionada com o contexto internacional e com a política externa, podendo ser atualizada de acordo com as circunstâncias. É, portanto, tida como uma política de defesa nacional de caráter defensivo.

➤ **Peru**

O Estado do Peru analisa, em seu LBD, que o “nacional”, atualmente, está envolto pela ordem global, seja na forma dos paradigmas de segurança, seja nas formas de administração do sistema internacional.

O modelo contemporâneo surge de uma estandardização e unificação das políticas, das economias e das sociedades. Essa transformação ocorreu de forma muito veloz, sem precedentes, criando uma lógica que sobrevaloriza o transnacional.

A transnacionalidade, por sua vez, revela a racionalidade da “interdependência assimétrica” e da multidimensionalidade. Nesse contexto, todos os Estados estão sujeitos à influência, embora em diferentes proporções.

A nova configuração das sociedades tem debilitado os Estados nacionais. Nela cria-se uma homogeneização cultural, estandardizando as identidades, acentuando as desigualdades, polarizando os conflitos sociais e, ainda, aumentando o grau de concentração hegemônica. Nesse sentido, a nova conjuntura é marcada pelo seu caráter relativamente unificado.

Além da globalização, o processo de democratização, ocorrido a partir da década de 80, e a consolidação da economia de mercado, também são marcos históricos que ajudam a entender as transformações ocorridas no mundo e que afetaram as perspectivas de segurança.

O Peru tem, como base em sua política de defesa e segurança, valores como o respeito aos Direitos Humanos e ao Estado de Direito, centrando, portanto, o conceito de segurança no indivíduo e no seu desenvolvimento.

As novas ameaças destacadas pelo Peru são o narcotráfico, a corrupção, o crime transnacional, o terrorismo e a pobreza, ressaltando-se o seguinte:

[...] Estes são elementos que podem debilitar o tecido social e que atualmente se convertem nas principais e mais ativas “novas ameaças” para o Estado e para a sociedade. O terrorismo, o narcotráfico e o crime organizado têm adquirido um

caráter transnacional que tem modalidades operativas que superam a capacidade de controle do Estado-Nação [...] ⁶².

A estratégia, para combater ameaças comuns, parte da premissa da ação planejada e executada em conjunto, assumindo-se os custos por todas as partes envolvidas. As ameaças convencionais, por sua vez, são tratadas seguindo-se os mecanismos da segurança cooperativa. Resumindo, a estratégia de segurança do Peru declara-se defensiva - dissuasiva.

Ao identificar as ameaças e classificá-las como externas ou internas, nota-se que o terrorismo, o narcotráfico e o crime organizado estão presentes tanto em uma classificação quanto em outra, o que comprova que, para o Peru, uma determinada ameaça pode ser analisada sob o ponto de vista da política externa ou interna.

A concepção política e a estratégia de segurança do Peru são fundamentadas na participação da sociedade. A população precisa se identificar com as ações do Estado. Dessa forma, os cidadãos devem entender a segurança e a defesa como um conjunto de bens e serviços.

A Defesa e a Segurança Nacional são consideradas como um bem público intangível, termos sujeitos a uma ponderação custo-benefício, pois, muitas vezes, os recursos do Estado não são suficientes para atender todas as demandas.

A ação diplomática deve ter caráter preventivo, respeitando os princípios do Direito Internacional, dos Direitos Humanos, da Carta das Nações Unidas e do Sistema Interamericano.

Mais além, a política de segurança nacional tem, como objetivos, promover a democracia representativa e garantir o Estado de Direito; promover a igualdade e justiça social; tornar o país mais competitivo, com base nos princípios da economia social de mercado e, por fim, tornar o Estado peruano eficiente, transparente e descentralizado.

Para o fortalecimento do sistema político democrático, destaca-se a necessidade de erradicar o tráfico ilícito de drogas, a corrupção e as causas de violência organizada contra o Estado. As relações, com os países vizinhos, são detalhadas.

⁶² Peru. **Libro Blanco de la Defensa Nacional**, (2005) .
<http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d0000242.htm>

A relação Peru – Bolívia, considerando-se as relações bilaterais, possui especial vínculo. Aspectos em comum como a história, a geografia e a cultura, permitem estabelecer, mais facilmente, acordos de cooperação. Esse relacionamento tem, como meta, promover as políticas de cooperação e integração, ideais condizentes com o “novo conceito de segurança”.

Os acordos do Peru com a Colômbia também são facilitados pela perspectiva histórica. Nesse caso, há uma dinâmica de inter-relações políticas marcadas pelos interesses comuns derivados da vizinhança geográfica. Abarcam temas como a proteção da Amazônia, a luta contra o narcotráfico, o terrorismo, a corrupção, o desenvolvimento socioeconômico e a afirmação da presença do Estado nas fronteiras. Sendo assim, afirma-se que a agenda com a Colômbia é integral e concreta.

A relação com o Equador segue as mesmas características de identificação. É orientada pelos mesmos objetivos: fortalecimento da confiança mútua, da cooperação e da integração, cujo marco é o Acordo Amplo Peruano-Ecuatoriano de Integração de Fronteira, Desenvolvimento e Vizinhança⁶³.

⁶³ Acuerdo Amplo Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. (1998) Ver: http://www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/ctbem/ctbem/acu_amp_peruano.htm

3.4 CONCLUSÃO: CONGRUÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS.

Entre as políticas de defesa e Livro Branco de Defesa já expostos pode-se perceber que o discurso dos Estados Unidos é peculiar ante os demais. Primeiro, porque tem um caráter doutrinário e afirmativo da sua posição preponderante no sistema internacional. Segundo, pela naturalidade com que cria a mesma dualidade presente na Guerra Fria. De modo abstrato, contrapõem o bem e o mal, o amigo e o inimigo. Se antes a bipolaridade era entre capitalismo e comunismo, no momento é entre aqueles que apóiam a doutrina política dos EUA, ou seja, os “amigos” e, os aliados ao terror ou simplesmente a qualquer fator que se choque com os “interesses de segurança” dos Estados Unidos, ou seja, os “inimigos”.

De forma abrangente e abstrata, pressiona a todos para se posicionarem quanto a questões que não podem ser simplificadas dessa maneira. O terrorismo é delatado como a maior arma do Mal. Uma luta contra essa ameaça justifica a presença e a influência dos Estados Unidos em diversas áreas e países do mundo.

A democracia, por sua vez, é o Bem máximo. Os Estados Unidos seriam o exemplo mais completo e o guia para que todos alcançassem esse objetivo.

Essa argumentação não condiz com uma política de segurança nacional e sim, com uma política hegemônica que busca legitimação. É um discurso singular que não se encontra nas políticas de segurança dos demais países analisados. Entretanto, é a oratória mais forte e a que prevalece nas diretrizes básicas tanto da OEA como das Reuniões de Ministros da Defesa, vistas no capítulo anterior.

O quadro, a seguir, pode ajudar a evidenciar as diferenças de percepções e proposições de cada um dos países analisados.

Quadro 3: Distinções nos documentos de defesa

	Principais ideais defendidos	Proposição hegemônica	Principal ameaça	Observações	Multilateral X bilateral (ênfase).
EUA	Liberdade e democracia	Sim: voltada ao cenário mundial	Terrorismo	Raiz do problema: Estados e instituições fracas e corrupção.	Bilateral com diversos países.
Canadá	Paz, cooperação e democracia.	não	Diversas (imigração, governabilidade, conflitos, “Estados inoperantes”).		Principal relação é com os EUA.
Brasil	Colaboração para a paz e segurança internacional	não	Cobiça internacional aos recursos naturais, Amazônia e delitos fronteiriços.		América do Sul e África.
Argentina	Democracia	não	Crime organizado, terrorismo e danos ao meio ambiente.		Mercosul.
Colômbia	Direitos humanos, pluralismo e democracia.	não	Incapacidade histórica do próprio Estado em firmar suas instituições democráticas e as organizações armadas ilegais.		EUA (baseada no princípio da responsabilidade compartilhada)
Peru	Proteção do ser humano, democracia e governabilidade	não	“Ameaça assimétrica” e efeitos do conflito interno na Colômbia.	Relação assimétrica com os Estados Unidos prejudica a segurança hemisférica.	Países vizinhos
Equador	Direitos Humanos e Estado de Direito.	não	Narcotráfico, corrupção, crime transnacional, terrorismo e pobreza.		Bolívia, Peru e Colômbia.

Deve-se estar atento para o fato de que a política de segurança nacional dos EUA é o único documento nacional com proposição hegemônica. Todos os demais relatam suas prioridades em relacionamento sem estabelecer uma “missão” do seu país para com outro. Essa é uma singularidade que destaca os Estados Unidos nesse contexto. Sua posição é de comando e a dos outros, de comandados.

Dentro dessa perspectiva, regada de subjetividades, torna-se fator preocupante a afirmação de que os Estados Unidos se utilizarão da estratégia de “defesa preventiva” para assegurar suas metas. Essa é uma dúvida que deve ser ressaltada, pois, mesmo lutando, por valores supostamente universais, o modo como as situações de risco são interpretadas, bem como a melhor maneira de solucionar um problema de segurança, são tão distintos entre os países quanto à percepção da ameaça que mais os assola.

Antes de qualquer atitude ou declaração, os Estados Unidos afirmam:

[...] Na busca de nossos objetivos, o primeiro imperativo é deixar claro aquilo pelo que estamos lutando: os Estados Unidos devem defender a liberdade e a justiça porque esses princípios são certos e verdadeiros para todos os povos de todas as partes do mundo [...] ⁶⁴.

A assimetria de poder exposta, como um fator de insegurança para os demais Estados-Membros da OEA, pode apresentar, como uma das fontes, justamente o discurso retórico aliado à estratégia da defesa preventiva que é ressaltada em vários trechos do documento analisado, como se demonstra a seguir ⁶⁵:

[...] Os Estados Unidos irão se empenhar incessantemente para angariar apoio a comunidade internacional; no entanto, não hesitamos em agir sozinhos, se

⁶⁴ Estados Unidos da América. **The National Security Strategy of United States of America**. Setembro 2002. Acesso em 04/2005. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

⁶⁵ Trechos do documento: Estados Unidos da América. **The National Security Strategy of United States of America**. Setembro 2002. Acesso em 04/2005. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

necessário, para exercer nosso direito de autodefesa, agindo de forma preventiva contra esses terroristas, para evitar que eles causem danos a nosso povo e a nosso país [...]

[...] Em face dos objetivos dos Estados meliantes e dos terroristas, os Estados Unidos não podem mais se limitar a uma postura apenas reativa, como ocorreu no passado (...) Não podemos permitir que nossos inimigos venham a deferir o primeiro golpe [...].

[...] Quanto maior é a ameaça, maior é o risco da inação – e mais fortes são os argumentos a favor de uma ação antecipada em defesa própria, mesmo que ainda haja incerteza quanto a hora e ao local do ataque inimigo. Para nos defendermos ou para evitarmos os atos hostis de nossos adversários, os Estados Unidos irão, se necessário, agir de forma preventiva [...].

Os Estados Unidos reforçam, a todo momento, a importância do multilateralismo, mas são contraditórios quando afirmam que terão atitudes unilateralistas caso não tenham o apoio da comunidade internacional. Ou seja, isso significa que, no discurso, o multilateralismo é importante, mas na prática ele pode ser “abandonado”, conforme suas interpretações. As incertezas aumentam quando se pensa que a ação preventiva contra as ameaças pode ser somente um pretexto para intervenções e agressões.

Os trechos transcritos acima também comprovam a ênfase atribuída a questão do terrorismo e como o relacionamento dos Estados Unidos com os demais países é moldado entre o amigo e o inimigo, entre bem e mal.

Deixando em paralelo e em evidência a posição norte-americana através da descrição da principal ameaça por cada Estado-Membro, pode-se notar que os países, realmente, não possuem as mesmas prioridades quando se trata das novas ameaças. As percepções variam entre terrorismo, fatores que dificultam a governabilidade interna, ameaça à biodiversidade, tráfico de drogas, grupos guerrilheiros e, se incluísse a percepção dos Pequenos Estados Insulares da América Central, constatar-se-ia a preocupação com os desastres ambientais provocados por furacões e tornados, freqüentes na região.

Essa divergência não é banal, pois reflete os interesses nacionais e toda a alocação de recursos, de pessoal e de infra-estrutura destinada a propiciar uma situação de segurança.

No mais, demonstra por qual razão o consenso não pode ser atingido quando se tem que considerar somente uma ameaça como a principal na segurança hemisférica.

Dividindo, novamente, os países em grupos, conforme feito no item anterior, podem-se perceber as seguintes semelhanças, diferenças e peculiaridades:

Quanto à região norte, os Estados Unidos são o ator preponderante. Suas iniciativas direcionam o andamento das diretrizes da defesa e segurança da região. Embora o Canadá evidencie, com relação as ameaças ao seu Estado, preocupações com as influências externas - de caráter social que possam abalar o país, em geral, no que se refere ao sistema internacional, acompanha os dizeres estadunidenses. Não por um acaso, estabelece que a prioridade, nas relações interestatais é com os Estados Unidos.

O caráter do Livro Branco de Defesa do Canadá é distinto da política de segurança dos Estados Unidos. O principal objetivo parece ser reforçar o alinhamento com os Estados Unidos, fortalecendo a aliança entre os dois países e os acordos que possuem em comum. Essa é uma singularidade do Livro Branco do Canadá. A relação prioritária com os Estados Unidos é explícita como se pode notar com o trecho abaixo:

[...] Los Estados Unidos son el aliado más importante del Canadá y ambos países mantienen relaciones singularmente estrechas, complejas y múltiples. Canadá y Estados Unidos son contrapartes en la relación comercial más grande del mundo. La frontera indefendida que los separa es prueba de los valores políticos, económicos, sociales y culturales comunes que los dos países comparten como democracias industriales avanzadas. La geografía, la historia, la confianza y las creencias comunes han hecho también de estos dos países socios en la defensa de Norteamérica⁶⁶ [...].

A estreita relação do Canadá com os EUA, no tema da segurança, como é dito no documento, perpassa mais de cinco décadas, acarretando muitos benefícios para o país; por isso mesmo, é tão valorizada. O trecho a seguir relata tais vantagens:

⁶⁶ Canadá. **Defensa Nacional – Documento Blanco de Defensa de 1994 - Canadá**. Consultado em 03/2006. <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp>

[...] Por más de cinco decenios, Canadá y Estados Unidos han cooperado en la defensa de Norteamérica y en apoyo de la estabilidad y la paz internacionales. Los beneficios de esta relación son hoy más válidos que nunca. Em primer lugar, Canadá recibe un adiestramiento y una experiencia operativa inestimable, aplicable no sólo a Norteamérica, sino también a misiones de la ONU y a otras misiones multilaterales en el exterior. En el segundo lugar, Canadá retiene una voz influyente en la formulación de la política de defensa de Estados Unidos en áreas en que están directamente involucrados nuestros intereses de seguridad. Tercero, Canadá obtiene acceso a información importante sobre defensa que de otra forma no podría obtener. En cuarto lugar, las compañías canadienses se benefician del acceso a importantes tecnologías y al voluminoso mercado de defensa de Estados Unidos⁶⁷ [...].

Nenhuma reformulação foi realizada no Livro Branco de Defesa do Canadá desde o ano de sua publicação em 1994. Neste ano, também entrou em vigor o NAFTA, (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio), tratado esse que visa a diminuir os custos nas trocas de mercadorias entre os países envolvidos (Canadá, EUA e México). O acordo, que deu origem ao NAFTA, foi firmado em 1988 e era denominado Acordo de Liberação Econômica. O México aderiu a ele somente em 1992.

Pode-se perceber que as relações entre o Canadá e os EUA são estreitas também na área econômica. O ano de 1994, ao que tudo indica, foi marcado pela renovação e reafirmação dessa relação bilateral por meio de um tratado importante como o NAFTA, no aspecto econômico e, por meio das declarações contidas no Livro Branco de Defesa, na esfera da segurança internacional.

Das políticas de segurança apresentadas duas convergem mais para o discurso norte – americano fundamentado na democracia e na multilateralidade. O discurso canadense, nesse sentido, é evidente. Sendo diretamente influenciado pelos EUA, até mesmo pela proximidade territorial, esse fato não apresenta surpresas, compondo o que era esperado. O Canadá declara apoio às políticas multilaterais. Para tornar mais efetiva sua participação em

⁶⁷ Canadá. **Defensa Nacional – Documento Blanco de Defensa de 1994 - Canadá.** Consultado em 03/2006. <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp>

fóruns multilaterais, despende um esforço significativo para participar das missões da ONU e auxiliar na reforma da OTAN. O apoio ao multilateralismo assim se estabelece:

[...]Los complejos problemas de seguridad que enfrenta hoy la comunidad internacional no tienen soluciones fáciles. Sin embargo, existe un firme empeño por abordar estos problemas en el contexto de las instituciones multilaterais (...) De manera que, ahora más que nunca, el multilateralismo requiere y merece nuestro apoyo, no sólo en nuestras palabras e ideas, sino también en una contribución canadiense tangible a la seguridad y el bienestar internacionales⁶⁸[...]

A Argentina, da mesma forma, alia-se, indubitavelmente, ao valor democrático proclamado pelos Estados Unidos e faz, da sua participação nas missões de paz das Nações Unidas, uma forma de inserir-se no discurso multilateral e aproximar-se da potência hegemônica. Embora não componha o bloco dos países do Norte, apresenta características em seu Livro de Defesa que estão mais alinhadas com as prerrogativas dos EUA do que com as do Cone Sul. Adiante, demonstrar-se-á o fato.

Tanto os EUA quanto o Canadá referem-se aos “Estados fracos” ou “Estados inoperantes” como parte da conjuntura que permite que ameaças como a corrupção, crime organizado, terrorismo, ingovernabilidade atinjam os países. A solução estaria no fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Na região do cone sul, historicamente, em especial a relação Brasil- Argentina é marcada pelos seus antagonismos e disputas, o que inclui os temas de defesa e segurança. Alguns dos motivos para o conflito, conforme autores como Shiguenoli (2002) e Januarema (1999) foram o contencioso Itaipu/Corpus, o controle de territórios ao Norte do Rio Prata, dentre outros.

Por outro lado, ao analisarem-se as Políticas de Defesa de ambos os países, pode-se concluir que, atualmente, existe um ponto de convergência ligado ao tema da integração. A prioridade nas relações bilaterais dos dois países é com os países vizinhos. O Brasil quer fortalecer as relações com América do Sul e a Argentina ressalta a importância do fortalecimento do Mercosul.

⁶⁸ Canadá. **Defensa Nacional – Documento Blanco de Defensa de 1994 - Canadá**. Consultado em 03/2006. <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp>

No mais, os países apresentam posturas e percepções distintas na formulação da segurança nacional. Na visão de Jaunarema (1999):

[...]A nova situação que pode ser sintetizada na idéia de que se produziu uma distensão generalizada, não significa que se avançou tanto que já exista uma comunidade de políticas externas, nem que tenham desaparecido diferentes pontos de vista sobre o papel que a região deve desempenhar no concerto global das nações e que cada país deve protagonizar dentro dele⁶⁹[...].

O Brasil relata como principais ameaças: os danos causados ao meio ambiente, a necessidade de preservação da biodiversidade e, em especial, a proteção da área amazônica. Os recursos naturais dessa região são motivo de “atenção estrangeira” e o Brasil deve estar atento para defender a sua soberania. Dessa forma, na Política de Defesa Nacional do Brasil, demonstra-se, ainda que de modo sutil, um incômodo com a assimetria de poder e com a internacionalização, afirmando que “a configuração da ordem internacional, baseada na unipolaridade no campo militar, associada às assimetrias de poder produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz”. Apresenta-se cauteloso quanto à intervenção internacional no que se refere aos recursos naturais. Constata-se o fato pelos trechos que se seguem:

[...] Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerência em assuntos internos, configurando quadros de conflito. (...) A questão ambiental permanece como uma das preocupações da humanidade. Países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional. (...) A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional⁷⁰ [...].

⁶⁹ Jaunarema, José Horacio. **Políticas de Defesa do Brasil e da Argentina**. Artigos do Seminário Brasil-Argentina. Rio de Janeiro, 10 e 11 de junho de 1999. Consultado em 15/01/2007.

<http://www2.mre.gov.br/ipri/papers/argentina2/1-JoseHoracioJaunarena.tp.doc>

⁷⁰ Brasil. **Política de Defesa Nacional - Brasil**. Política Aprovada por Decreto Nº 5.484 de 30 de junho de 2005. <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>

A Argentina, por sua vez, tece maior preocupação com o terrorismo. Segundo Januarema (1999) a Argentina está, na última década, alinhando-se cada vez mais, com as políticas dos Estados Unidos. Enquanto o Brasil busca uma maior autonomia, a Argentina se mantém, praticamente, acrítica com relação às diretrizes dos EUA. Shiguenoli (2002:60) expressa, da seguinte maneira, a relação Brasil-Argentina, neste aspecto:

[...] Enquanto não enfrentam problemas comuns, cada um realiza suas políticas individualmente como sempre fez. A Argentina está mais voltada para a questão do terrorismo contra a comunidade judaica (como ocorreu nos anos 90), com o tráfico de drogas e armamentos e com a presença de grupos islâmicos na fronteira tripartite argentina-brasileira-paraguaia. A preocupação brasileira, por força das circunstâncias, acha-se dirigida para o território amazônico, apesar de não negligenciar o tráfico de drogas como uma de suas prioridades [...]

O Livro Branco de Defesa da Argentina enfatiza o apoio ao envio de tropas para conter situações de conflito, bem como a sua participação em missões de paz comandada pela ONU. Essa é uma forma, na visão argentina, de demonstrar a defesa da vertente multilateral na solução de problemas diversos. A Argentina também revela a participação na OTAN como um “aliado extra OTAN” (1998). Essa é uma das características que frisam a importância do relacionamento com os EUA, de acordo com o trecho abaixo:

[...]Esta designación no significa la suscripción formal de una alianza ofensiva-defensiva. La denominación "Gran Aliado Extra-OTAN" (GAEO) es el nombre elegido por los legisladores estadounidenses para conceder a algunos países, con los que tienen una estrecha relación, una serie de beneficios que normalmente están reservados a sus aliados de la OTAN⁷¹ [...]

A região Andina, por sua vez, converge suas políticas para um problema comum: a criminalidade sistêmica⁷² unida ao tráfico de drogas. Da mesma forma, enfrenta também o

⁷¹ Argentina. **Livro Branco de Defesa da Republica da Argentina -1999**. Revisão da Defesa em 2000. <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp 0>.

⁷² Essa expressão é utilizada por Wanda Capeller para denominar o tipo de criminalidade oriunda do contexto global. Esse termo vai além do entendimento de crime organizado, pois segundo a autora, essa noção já está ultrapassada, uma vez que ainda denota uma criminalidade com perspectiva territoriais, que embora possam

problema da governabilidade e do desenvolvimento. O Estado debilitado e a fragilidade das instituições democráticas facilitam a corrupção e a atuação do crime organizado. No entanto, o problema não é vivenciado igualmente entre os Estados. Quem centraliza tal questão é a Colômbia. Os países vizinhos atestam sobre os reflexos da situação que se instaura na Colômbia.

A região sofre com a dinâmica criminal, conhecida como “efeito balão”, ou seja, com a capacidade de o crime organizado rearticular-se mediante as medidas de contenção, mesmo que isso signifique mudança de territorialidade. O território torna-se um mero instrumento que não abala a organização funcional do tráfico, isto é, ocorre, simplesmente, um deslocamento do problema, dificultando o real combate. Como exemplo dessa situação, basta analisarem-se os efeitos migratórios da produção de drogas para países como o Peru e a Bolívia quando foi instituído o Plano Colômbia.

A pressão exercida pelos Estados Unidos, esse caso, é, de certa forma, contestada. Os Estados Unidos consideram o tráfico de drogas um problema de segurança nacional. Sendo um dos principais países consumidores, acreditam que a solução está em eliminar o problema na fonte, ou seja, combatendo a produção. Isso significa uma externalização do problema. O vínculo, entre a postura dos EUA, com relação ao tráfico de drogas e os países andinos, faz-se sobre pressão do agente hegemônico para que as metas de erradicação de plantações e políticas de combate à criminalidade organizada na região, sejam efetivadas.

Ao mesmo tempo em que se verifica, nas políticas de defesa dos países andinos analisados, uma determinada contestação da postura dos Estados Unidos, esta é contida pela dependência do financiamento externo.

Dessa forma, o Peru analisa que o “11 de setembro” provocou uma mudança no cenário da segurança internacional, pois houve uma declaração de guerra unilateral contra o terrorismo por parte dos EUA, com alcance global e com apoio de organizações internacionais como a ONU, a OTAN e a OEA. Esse é um dos motivos que atentam para o fato de a segurança nos dias atuais, possuir uma nova dimensão que supera o seu conceito tradicional. Nesse novo contexto, o Peru afirma que o valor “nacional” foi desvalorizado.

estabelecer relações inter-familiares e inter-nacionais, ainda não possuem o caráter sistêmico propriamente dito.

Com o mesmo sentido, o Equador complementa dizendo que é preciso defender o interesse nacional frente ao global. Reflete sobre as forças assimétricas no continente e sobre o poder americano, e, também, como constata-se abaixo, sobre o poder militar na região:

[...] el desarrollo asimétrico del poder militar en la subregion no está acorde con las actuales tendencias de fomento de la confianza y seguridad, porque los desbalances resultan preocupantes y tienden a convertirse en situaciones de recelo y tensión entre los países⁷³ [...]

A Colômbia insiste na idéia de dividir as responsabilidades, defendendo que não pode ser “culpada” por problemas que são transnacionais. Quer, desse modo, garantir seu direito à autonomia. A responsabilidade, no caso do tráfico de drogas, que deve ser dividida com os países consumidores, é encontrada neste trecho da política de defesa da Colômbia:

[...] El consumo es el motor del negocio de las drogas. Los Estados Unidos, Europa y, cada vez más, Suramérica, son los mayores consumidores y sufren las consecuencias sociales del consumo y tráfico de estupefacientes. Esta amenaza, transnacional como ninguna, debe ser enfrentada de manera conjunta, prestando la misma atención al control de la demanda, el consumo, el tráfico de precursores químicos y el lavado de activos, que al control de la producción y el transporte de drogas ilícitas⁷⁴ [...]

Nesse caso, percebe-se que os países possuem a tendência de se aliar ou de favorecer as relações com os países mais próximos. Assim, Peru e Equador priorizam o relacionamento com os países vizinhos.

O caso da Colômbia, pela especificidade e acirramento da relação com os Estados Unidos, tendo como marco o Plano Colômbia, torna a ênfase, nesse relacionamento, praticamente inevitável, mas destaca a necessidade de respeitar o princípio da co-

⁷³ Equador. **Política de la Defensa Nacional del Ecuador**, (2002)
<http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d00001a4.htm>

⁷⁴ Colômbia: **Política de Defensa y Seguridad Democrática**, (2003).
<http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d00001f6.htm>

responsabilidade e não, da unilateralidade, conforme expresso no documento de defesa⁷⁵: “El principio de corresponsabilidad regira los esfuerzos de cooperación contra cada eslabón del negocio de las drogas ilícitas”.

No mais, busca uma relação mais estreita com os países vizinhos, em especial, para combater as organizações terroristas e o narcotráfico. Para a Colômbia uma maior segurança hemisférica significa uma maior integração entre os Estados no sistema internacional.

Assim, por uma lado, a questão da segurança hemisférica é regionalizada, ou seja, fragmentada. Os países se unem conforme os interesses e ameaças comuns. Nessa análise, dividindo os países em pequenos grupos, pode-se notar que, mesmo dentro de uma subregião, os projetos de inserção, no cenário mundial, são diferentes e as perspectivas sobre as ameaças, mesmo que comuns, são distintas.

Não há um linha guia na multilateralidade. Os países buscam as soluções na praticidade das relações bilaterais restando, para a OEA, um discurso unificado que não reflete o que ocorre no continente americano como um todo.

Na América Latina e, em especial, nos países andinos, os EUA assumem a qualidade de principal interlocutor internacional da região, em parte devido à dependência regional e econômica desses países para com os Estados Unidos. Tal relação se evidencia nos fóruns multilaterais como é o caso da OEA.

Quase que de maneira natural, a agenda dos demais países, em temas de segurança, política comercial ou democracia, passa a estar interligada, de modo reativo, à agenda da política externa norte-americana.

O resultado é que, nos relatórios finais da Organização dos Estados Americanos, o que está presente é tão somente a “agenda reativa” ou a agenda possível, frente a um poder que é preponderante sobre os demais na configuração do mundo globalizado.

Dentro de tal diversidade de discursos e visões apresentadas ficam claras as dificuldades para um consenso em torno da segurança no continente, frisando-se que a segurança nacional dos EUA não deve ser tratada como sinônimo de segurança

⁷⁵ Colômbia: **Política de Defensa y Seguridad Democrática**, (2003).
<http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d00001f6.htm>

hemisférica. Os Estados-Membros possuem posturas e perspectivas que não são, a todo momento, coincidentes como que é proposto pela agenda dos EUA.

As diferenças existem sim e resumi-las, em uma agenda dominante, é mascarar as diversidades da região, pressionando para uma evolução com relação à segurança hemisférica. Isso só vai acontecer quando os países considerarem as suas reivindicações contempladas, mesmo que seguindo alguma forma de hierarquização, desde que não sejam sobrepujadas pela questão que os EUA consideram proeminente.

A única congruência, sem margem para debate, é o consenso em torno dos princípios básicos: soberania, integridade territorial, independência, autonomia e proteção dos cidadãos. Os demais temas são rodeados por influências, interesses e diferentes perspectivas, enfim, por divergências.

CAPÍTULO 4

ENLACES NA CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA HEMISFÉRICA

“A diferença entre a definição de ameaças por parte dos governos norte-americanos e o processo de construção de interesses que ocorre no âmbito de cada um dos países latino-americanos gera um conflito potencial na região, enquadrado na enorme assimetria de poder que tradicionalmente a caracteriza.”

Mônica Herz⁷⁶

4.1 O “DESTINO” DOS ESTADOS UNIDOS E O DESTINO DA SEGURANÇA HEMISFÉRICA

Os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que promovem as reuniões e dirigem as discussões exercendo a função de líder, constituem, também, o maior obstáculo ao consenso quando confundem a liderança com influência e aumento de poder.

Historicamente os EUA têm construído crenças que visam a justificar sua hegemonia no Hemisfério Americano e também no mundo. As tradições ou ideologias são formuladas e politizadas por meio de Doutrinas. Assim, construíram-se ideais, pensamentos políticos-ideológicos que atribuem, aos EUA, uma função especial, legitimando, muitas vezes, seus atos e formando uma barreira protetora para os ideais contrários aos seus.

A análise da segurança no continente americano tem, como base, a história da política externa americana em seu relacionamento com a América Latina. A posição de liderança e o direcionamento convicto das proposições da agenda refletem não somente o lugar de poder ocupado pelos Estados Unidos, mas também toda uma crença de que seus ideais são os mais apropriados, os mais justos e que devem ser seguidos como modelo.

⁷⁶ Herz, Mônica. Política de Segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. Estudos Avançados 16 (46), 2002; p.90.

Desse modo, pode-se concluir que a “hegemonia”, imposta pelos EUA, não está somente no plano econômico e cultural, mas também no político. Os Estados Unidos atribuem-se um “Destino” que permite a tomada de decisões para o bem de todos, mesmo que, na realidade, acabe por privilegiar seus interesses nacionais. Tornam o discurso idealista a chave para atitudes realistas. Esse é o maior desafio para o destino da segurança hemisférica.

O “destino” dos EUA é determinado por um direito divino de disseminar e aperfeiçoar a doutrina democrática, convertendo os demais povos. Por tal missão, os EUA seriam a “nação indispensável”.

De modo geral, como afirma Pecequillo (2005), existem duas crenças que permanecem como tradição da política externa americana. Primeiro, a crença na república como disseminadora da democracia e da liberdade e, segundo, a convicção do papel especial que o país ocupa no mundo.

A construção dessa cultura americana possui alguns marcos, a começar pelo século XIX, momento em que os EUA promovem a idéia da consolidação nacional através da doutrina do Destino Manifesto e da expansão das fronteiras. Duas visões que se interrelacionam. O crescimento do país é motivado pela expansão. Essa é uma ideologia política e também religiosa denominada Destino Manifesto. Acompanhada da opinião de que a expansão não somente abarca os interesses próprios dos EUA, mas também, essencialmente, a missão de que o país deve disseminar a democracia e a liberdade no continente. Os Estados Unidos reiteram, dessa forma, a obrigação de estender sua presença.

Os EUA adotam, no período, a política externa do isolacionismo. A base da preocupação é a fronteira interna, lembrando-se que, neste momento, vivem uma guerra civil que só termina em 1865 com a vitória do Norte.

Em 1823, tendo como parâmetro as idéias acima descritas, é promulgada a Doutrina Monroe. Os Estados Unidos lançam o pensamento de que as Américas devem ser vistas como um único hemisfério. A máxima é “a América para os americanos”, o que revela a intenção de ter a América como um território separado e distinto da Europa no qual os Estados Unidos exercem a influência predominante.

Com a Doutrina Monroe, a idéia de isolamento refere-se ao distanciamento das relações com a Europa e também aos limites de intervenção das potências européias em todo o continente americano. O isolamento é do Hemisfério Americano.

A partir desse momento, a relação EUA e América Latina vai se tornando mais nítida e, nos anos 80 do século XIX, é proposta a criação de um sistema pan-americano. As Conferências, desde a primeira em Washington (outubro de 1889 – abril de 1890) até a conferência que originou a OEA, foram descritas no Capítulo 2.

No final do século XIX, os EUA apresentam um grande desenvolvimento industrial com potencial para competir comercialmente, superando a Inglaterra e a Alemanha. A presença na América Latina é cada vez mais importante, em essencial, com relação aos investimentos estrangeiros. Com o país em expansão, começam a surgir formulações teóricas que defendem um lugar de destaque para os EUA, atestando sua grandeza perante as demais nações.

Em 1904, o então presidente Theodore Roosevelt apresenta o Corolário para a Doutrina Monroe. O que se segue é um manifesto que atribui, por meio de argumentos culturais, a razão para o atraso dos países latino-americanos e a missão civilizadora dos Estados Unidos. Desse modo, os EUA atribuíam-se a função de polícia no cenário ocidental. Completa-se o “destino” dos Estados Unidos na América.

O governo Roosevelt (1901 a 1909) é marcado, no plano da política externa, pela política “big stick”, devido à frase “Speak softly and carry a big stick⁷⁷”. Na América Latina, esse foi um período de intervenções norte-americanas em vários países, como por exemplo, a intervenção militar na República Dominicana em 1905 e a invasão de Cuba em 1906.

No início do século XX os EUA podem se considerar uma potência econômica e assumem, como objetivo da Política Externa, exercer uma hegemonia no continente americano.

A partir do século XX, o Destino Manifesto adquire, mais fortemente, contornos além-fronteiras regionais e o discurso se dirige de forma a reafirmar a função dos EUA em relação à democracia perante o mundo, ou seja, de modo global.

⁷⁷ “Fale com suavidade e tenha à mão um grande porrete”

Em 1918, o então presidente dos Estados Unidos, Wilson, aponta, como razão da participação do país na primeira Guerra Mundial, a segurança das democracias. Essa é outra tradição importante. O Wilsonianismo afirma a tarefa dos EUA na construção do mundo ou “construção da ordem”; possui três pilares: a democracia, a autodeterminação e a segurança coletiva, tendo como base a Liga das Nações. Representa uma mudança de atitude, objetivando uma participação mais efetiva no sistema. A idéia unilateralista começa a ceder espaço para a perspectiva de que a segurança americana, bem como seu desenvolvimento e expansão, dependem da estabilidade do sistema internacional.

As idéias de Wilson eram fundamentadas em uma teoria idealista internacionalista. Concebia a ordem internacional de forma que os interesses nacionais fossem submetidos aos valores éticos e morais, com adesão a um sistema jurídico internacional. Em 1916, Wilson apresentou um esboço do que seriam as concepções da Liga das Nações e em 1918, baseando-se nessas formulações e com o intuito de promover a paz após a Primeira Guerra Mundial, enunciou ideais que ficaram conhecidos como os “quatorze pontos ou quatorze princípios de Wilson⁷⁸”. A defesa era por uma “Sociedade Geral das Nações”.

Quando o projeto da Liga das Nações foi instituído, a força do unilateralismo americano ficou evidenciada frente ao idealismo da paz universal. Os Estados Unidos abandonam o próprio projeto. Por essa razão, as concepções de Wilson já se mostram falhas.

O presidente Wilson, na tentativa de que o Pacto da Liga fosse aceito pelo Congresso, realiza, no seu texto, uma menção à Doutrina Monroe. Oficialmente isso tornava os documentos incompatíveis, uma vez que a Liga das Nações não admitia o reconhecimento de esferas de influência, que era, justamente, o intuito da Doutrina Monroe.

⁷⁸ Os 14 pontos resumidamente são: 1) exigência da eliminação da diplomacia secreta em favor de acordos públicos; 2) liberdade nos mares; 3) abolição das barreiras econômicas entre os países; 4) redução dos armamentos nacionais; 5) redefinição da política colonialista, levando em consideração o interesse dos povos colonizados; 6) retirada dos exércitos de ocupação da Rússia; 7) restauração da independência da Bélgica; 8) restituição da Alsácia e Lorena à França; 9) reformulação das fronteiras italianas; 10) reconhecimento do direito ao desenvolvimento autônomo dos povos da Áustria-Hungria; 11) restauração da Romênia, da Sérvia e de Montenegro e direito de acesso ao mar para a Sérvia; 12) reconhecimento do direito ao desenvolvimento autônomo do povo da Turquia e abertura permanente dos estreitos que ligam o mar Negro ao Mediterrâneo; 13) independência da Polônia; e 14) criação da Liga das Nações.

Em 1920, o congresso dos Estados Unidos, com apoio da opinião pública prefere focar sua estratégia na Doutrina Monroe a seguir a Liga das Nações e seu universalismo. O que precede essa decisão é a contradição entre “a esfera de influência regional” e a “segurança coletiva”.

Como relata o autor Antonio de Aguiar Patriota (1998:13):

“Como afirma Gaddis Smith, a doutrina Monroe estava longe de ser um “entendimento regional”, como pretendia o Artigo 21 do Pacto, tratando-se de uma declaração unilateral do governo norte-americano, invocada por sucessivas administrações (especialmente a de Theodore Roosevelt) como justificativa para intervenções na América Latina”.

A contradição que insere a proposta de uma “Sociedades das Nações” e, logo após, seu afastamento devido a interesse nacionais, é percebida, nesse momento e também em outros, na história da política externa americana.

Com isso, os EUA apresentam uma política externa incongruente. Ao mesmo tempo em que promovem e assumem um papel de destaque na discussão de projetos multilaterais, não conseguem aprovação, em seu Congresso, para ratificá-los. Cria-se um paradoxo em seus atos no cenário internacional. Como exemplos mais atuais, citam-se o Protocolo de Kyoto e o Tratado do Direito do Mar.

Dessa forma, os norte-americanos transmitem a idéia de que só cumprem acordos multilaterais quando seus interesses nacionais são amplamente contemplados. Ao considerar-se essa constatação dentro da âmbito da OEA, visualiza-se o quanto é difícil a construção de um consenso sobre a segurança hemisférica sob a égide de um poder dominante e unilateralista.

Nye relata como umas das interpretações possíveis dessa política externa, a denominada “unilateralismo paralelo”. A definição é assim apresentada: “Unilateralismo paralelo – uma disposição a cumprir os acordos internacionais, mas só à medida que interessa aos Estados Unidos, sempre dispostos a implementar a política, independentemente de suas restrições”. Nye (2002:251)

Em 1947, pós-segunda Guerra Mundial, no mesmo ano do TIAR, (cuja importância foi ressaltada no Cap.2) e um ano antes da criação da OEA, os EUA lançam a Doutrina

Truman. A idéia de construção da ordem une-se à promoção da democracia e da liberdade e à missão de contenção do inimigo. Essa é a doutrina da contenção.

No período da Guerra Fria, os Estados Unidos centram-se na disputa bipolar e une-se a isso, a crença de que esta é uma área de influência natural, sem concorrência. O relacionamento com a América Latina fica em segundo plano. Os olhares só se voltam, de novo, para o continente, a partir da Revolução Cubana de 1959.

A relação com a América Latina mantém um padrão unilateral e intervencionista, durante a Guerra Fria, com o objetivo de combater o comunismo. Após esse momento, é o terrorismo que passa a ser a justificativa para as ações externas dos EUA, favorecendo mais uma vez os defensores do unilateralismo.

A era Bush é marcada pela estratégia preventiva. Sugere-se a antecipação dos perigos e das intervenções. O 11 de setembro acelera o processo com a percepção da vulnerabilidade, assumindo uma tendência mais agressiva e unilateral, menosprezando o exercício do poder através da cooperação.

Com relação à segurança hemisférica, duas questões merecem ressalva causando insegurança e desconfiança no relacionamento interamericano: como julgar quais perigos abarcam a idéia da prevenção e o perigo de se iniciar uma guerra tendo como justificativa algo que não é legítimo a comunidade internacional.

A construção desses ideais missionários tornou, ao longo dos anos, o poder americano mais aceitável e, por vezes, menos contestável. Suas ações não são julgadas segundo normas morais. É fato que a política baseia-se em interesses e a questão não é o bem ou o mal, mas o fim, pelo qual os meios seriam subjugados. Esse é o “destino” construído pelos EUA. Resta saber qual é o destino da segurança hemisférica.

A esfera abstrata de tal “destino” e a promulgação de “doutrinas” que visam a inculcar uma crença cultural, estão em justificar a ação dos Estados Unidos dando-lhes um conteúdo moral – de fazer o bem comum – que nem sempre é um consenso, nem no fim, nem nos meios. Dessa forma, a política externa dos Estados Unidos reúne preceitos realistas – com base no interesse nacional e na busca pelo poder – com um conteúdo de idealismo – que acredita na busca do bem comum, da moral, acima dos interesses próprios.

Com essa lógica, o país baseia suas atitudes desvinculando-as da busca pura pelo poder. A legitimidade decorre da crença de um objetivo maior ao qual estão destinados.

Segundo Pecequillo (2000:155) “é essa dicotomia que torna ainda mais peculiar e específico o estilo de dominação e ação dos Estados Unidos no sistema internacional”

A construção de valores torna-se uma estratégia para exercer a hegemonia no hemisfério americano, sofrendo menores contestações.

O país, com maior capacidade de mudar o cenário da segurança hemisférica, age de forma realista e unilateral. Como esperar que a OEA realize pressupostos multilaterais? A pergunta torna-se mais intrigante aliada à constatação proposta por Ayerbe (2002:281-282):

[...]Antes, durante e após a guerra fria, os Estados Unidos adotam, na caracterização e combate aos seus inimigos, a lógica da luta de classes, assumindo o princípio de que a realização plena dos objetivos de uma parte (“destino manifesto”) pressupõe a eliminação da outra parte (“Estados desgarrados da civilização”). Enquanto isso não se efetiva, a luta é permanente[...].

Diante de tal afirmativa, o Destino da Segurança Hemisférica parece ter um obstáculo cultural e histórico para superar. A busca pelo ideal de paz e segurança no hemisférico, através da cooperação e do consenso em torno de valores comuns, deve se sobrepôr ao “destino” dos interesses hegemônicos, incongruentes com os princípios de integração e confiança.

4.2 A AGENDA SOBREPOSTA: A OEA, OS ESTADOS UNIDOS E A RELAÇÃO COM A AMÉRICA LATINA.

Analisando os capítulos anteriores, podem-se considerar três atores envolvidos na construção da segurança hemisférica: a OEA, os EUA e a América Latina, representando os demais membros da OEA. A relação entre eles é marcada pela correlação de forças e pela interdependência. Entre os membros da OEA, excluindo-se os EUA, a intensidade da interdependência é menor, visto que os países envolvidos têm nenhuma ou pouca capacidade de projetar o seu poder.

Por outro lado, quando se considera a presença dos EUA, percebe-se que um país, com características hegemônicas, pode influir em dinâmicas de regiões em que se insere e também, naquelas das quais não é diretamente ligado e provocar um laço maior de dependência.

Na interpelação dos três atores, os demais membros da OEA possuem menor capacidade de projetarem as suas agendas na determinação da segurança hemisférica que os EUA. Ao longo da história dessa Organização, seus objetivos e principais ameaças têm se mantidos coincidentes com os dos Estados Unidos.

A OEA, do ponto de vista dos EUA, é uma organização estruturada para reproduzir sua liderança, mesclando uma ideologia idealista com seus preceitos unilaterais. Na perspectiva apontada por Pagliari (2004:86), o que ocorre na relação OEA-EUA e América Latina é o seguinte:

[...] apesar de todas as percepções e ameaças à segurança dos diversos países estarem ali indicadas, não foram criados mecanismos de resposta a esses problemas. Além disso, os países não coordenaram posições para chegar a um entendimento comum, tenderam isto sim, a especializar os temas de maneira sub-regional. Os enfoques adotados pela OEA são, mais uma vez como ressaltam muitos dos membros, reflexo da agenda dos Estados Unidos de ênfase do combate às drogas e terrorismo, não contemplando medidas adequadas às demais questões de segurança[...].

De modo sucinto, pode-se afirmar que a agenda dominante da OEA e os interesses nacionais dos EUA são coincidentes, distinguindo-se em três fases. Momentos em que a agenda é sobreposta, conforme expressa o quadro a seguir:

Quadro: OEA e Estados Unidos: a agenda sobreposta

Período	De 1945 aos anos 80	Anos 80 até “11 de setembro”	Pós-ataentados terroristas de 2001.
Principal Ameaça	Comunismo (estratégia da contenção)	Tráfico de drogas	Terrorismo (“narcoterrorismo”)

No período pós-Segunda Guerra Mundial, os EUA, juntamente com a União Soviética, passam a exercer a liderança no cenário internacional, adicionando-se ao contexto que, a partir de 1949, existe a possibilidade da utilização das armas de destruição em massa. Com a consolidação da hegemonia dos dois atores sobre seus respectivos blocos pode-se afirmar que se inicia a Guerra Fria.

Sob o comando de Truman, o governo dos EUA estabelece, como prioridades na Política Externa, quatro aspectos⁷⁹. São eles: apoio às Nações Unidas, reconstrução da economia mundial, a luta contra o comunismo e a ajuda aos países em desenvolvimento.

A preocupação com a América Latina, sobre esses aspectos, centra-se no possível alinhamento de países do hemisfério americano com a União Soviética e o comunismo. A infiltração de idéias antiamericanas aliadas à postura de afirmação nacional de alguns governos colaboram para um repensar da agenda de segurança no continente. Frisa-se, novamente, é durante a administração Truman que acordos como o TIAR (1947) e OEA (1948) são assinados.

Com a Revolução Cubana, a questão da segurança no continente e a preocupação com a esfera de influência ganham um entorno mais definido. Cuba é tomada como um exemplo do que poderia vir a acontecer com outros países e a postura, exclusivamente, intervencionista dos EUA é questionada. Na década de 60, toda a política externa norte-americana para a América Latina tem, como base, o relacionamento com Cuba.

Já nos anos 70, movidos pelo contexto de crise econômica, pelo fim da reconstrução européia, pela perda de dinamismo do mercado interno, pela recessão e pelas crises do petróleo, os EUA lançam uma postura diferenciada na agenda interamericana. A

⁷⁹ Ver: Ayerbe (2002)

formulação, que tem como principal responsável Henry Kissinger, afirma que os aliados são co-responsáveis na manutenção da ordem mundial. O conceito é o de “responsabilidade compartilhada”.

Essa nova postura condiz com os limites enfrentados pelos EUA na conservação de sua hegemonia. O desafio coloca-se na passagem de dominador da América Latina para líder da América Latina. Essa reformulação, segundo Ayerbe (2002), também se coloca como necessária devido a pressões dos países latino-americanos por uma nova ordem mundial aliada a uma ampliação da agenda nas relações hemisféricas.

Nos anos 80, a agenda para a América Latina retoma pontos como a revitalização do TIAR e do sistema de segurança hemisférica.

O tráfico de drogas começa a ser analisado como um problema de segurança, a partir da década de 80, quando a questão é vista com a premissa de um elemento novo que é o impulso gerado pela economia da droga.

O mesmo período marca o início mais efetivo do combate ao tráfico de drogas na região. Torna-se um problema de segurança nacional para os Estados Unidos, por exemplo, durante as administrações Reagan (período de 1980 a 1988) em que se frisou que o combate deveria ser realizado a partir da fonte, ou seja, ser efetuado de modo a erradicar a produção de drogas ilícitas.

Assim, as políticas de combate ao narcotráfico desenvolvidas pelos Estados Unidos, na década de 80, atestam o fato de que a política internacional anti-drogas foi pensada tendo como base a segurança nacional dos Estados Unidos que eram e continuam sendo o principal país consumidor das drogas ilícitas produzidas pelos países latino-americanos.⁸⁰ Em suma, o tráfico de drogas extrapola o plano interno e torna-se objeto de repressão.

Ayerbe (2002:214) afirma: “Para reduzir os custos políticos internos de uma repressão mais efetiva do consumo, a ênfase será dada ao lado da oferta do produto, atingindo de maneira mais violenta as fontes produtoras”.

Já nos fins da década de 80 e início da década de 90, ocorre uma expansão ainda maior da plantação de coca e, em menor escala, também de papoula. Com isso, tem-se a multiplicação dos grupos ilegais com a intensificação das redes de traficantes de forma

⁸⁰ Reuter, Peter. Foreign Demand for Latin American Drugs: The USA and Europe. In: **Latin America and the multinational drug trade**. Institute of Latin America Studies. University of London. 2000.

mais complexa e interligada; tem-se, também o aumento do poder das guerrilhas e, posteriormente, dos paramilitares.

Esse contexto provoca, no mesmo período, a intensificação do combate ao tráfico de drogas. Em 1986 é aprovada, no Congresso, a lei de “certificação” que prevê sanções aos países em que não haja a “colaboração” e, em 1989, através do National Drug Control Strategy, estabelecida através do Anti-Drug Abuse Act of 1988⁸¹, os Estados Unidos evidenciam o conceito de “drug war” (guerra contra as drogas), o que significa, de forma mais contundente, a externalização da política de segurança estadunidense.

O perigo dessa conceitualização é exatamente o que Clausewitz⁸² afirma nesta definição “A guerra é um ato de violência, e não há limites para a manifestação desta violência. Cada um dos adversários legisla para o outro, de onde resulta uma ação recíproca que, conceitualmente, deve chegar a um extremo”.

Essa definição permite duas colocações: a primeira, revela que o termo é enraizado numa concepção realista de segurança. Segundo, o fato de o poder chegar a um extremo, sendo condizente com a afirmação, e o receio atual de maior militarização nessas relações.

Outro fato a ser ressaltado sobre o termo “drug war” é que este oculta o sujeito (Estado) ao qual a ação se refere. Desse modo, foge da perspectiva realista de segurança, uma vez que seus “reais inimigos” são ocultos. Não existe um Estado adversário, mas um fator de guerra ocorrendo dentro dos Estados, o que também pode mascarar os reais interesses políticos da guerra. Novamente, o que se coloca, de modo indireto, é a insegurança causada pela possibilidade de uma ingerência nos assuntos internos de um Estado.

Com o fim da Guerra Fria, a política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina torna-se menos coercitiva e ideológica, passando a priorizar a cooperação e o desenvolvimento econômico. O mesmo ocorre no âmbito da OEA.

A política de segurança é redesenhada através de um multilateralismo limitado, ou seja, restrito aos temas que coincidem com os interesses norte-americanos. Alguns casos podem ilustrar a afirmação acima como: a invasão do Panamá, as certificações emitidas no combate às drogas e a interferência nos processos políticos na Venezuela.

⁸¹ Ver: National Drug Control Strategy: <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/policy/ndcs.html>

⁸² Ver: Clausewitz. Da Guerra. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

Durante a década de 90 a política de segurança dos Estados Unidos teve dois focos: a promoção do neoliberalismo e a luta contra o tráfico ilícito de drogas. Também começa a se evidenciar a preocupação com os “Estados falidos” e a democracia, o que, pela mesma vertente das ameaças anteriores, é analisado como um modo de diversificar a presença norte-americana no continente.

A estratégia americana é não deixar que os países latinos exportem seus problemas (ameaças) para o seu país. A contrapartida é tomar a iniciativa e oferecer soluções supostamente comprovadas, como é o caso do discurso do valor democrático.

Após o 11 de setembro, como ressaltado no capítulo 1, as políticas de segurança direcionaram-se para a possibilidade de ataques terroristas e para os grupos, que possivelmente colaboraram, de alguma forma, para que tais atos se realizassem. Os EUA inserem o tema na agenda da OEA como se fosse a maior ameaça a todos os países membros.

Não se irá discorrer, novamente, sobre o assunto cabendo, somente, frisar que a guerra contra o terror, por exemplo, trouxe como consequência a crescente militarização das relações interamericanas, um fator que contribui para o aumento da insegurança entre os Estados. A confiança não emerge nesse contexto e princípios como a responsabilidade compartilhada é negligenciada.

Na política de defesa e segurança democrática da Colômbia, 2002, pode-se notar que a militarização foi incorporada à guerra contra as drogas. A categoria de terrorismo passou a ser aplicada para definir o problema colombiano frente ao conflito armado.

O terrorismo passa a ser visto como a continuação da política dos tempos da Guerra Fria por outros meios, cujo principal aspecto é a doutrina intervencionista dos Estados Unidos.

A ênfase no discurso da cooperação multilateral, por esse enfoque, sofre tensões. A política de segurança dos EUA, em contradição, baseia-se em medidas unilaterais e relações bilaterais. A cooperação que solicitam denota um planejamento que assegure, ao mesmo tempo, o controle sobre os riscos e o mercado, e, portanto, seus interesses nacionais.

Além disso, o conceito de segurança multidimensional aumenta o risco de securitização dos problemas da região. Três fatores colaboram para esse diagnóstico.

Primeiro, a tendência histórica de intervenções políticas por parte das Forças Armadas na América Latina. Segundo, a crise dos sistemas de segurança pública, que atinge muitos dos países da região e, por último, a definição expansiva de terrorismo defendida pelos Estados Unidos. Por esse ponto de vista, muitos dos problemas são analisados como potenciais ameaças terroristas.

Os EUA defendem a cooperação, participam de fóruns multilaterais, realizam discursos em prol do bem comum, mas, quando se trata de seus interesses, agem unilateralmente, privilegiando o realismo em suas políticas. A premissa é de que o mundo, em qualquer situação, depende mais deles do que o contrário.

Conforme afirma Pecequilo (2000:155):

[...] A versão moderna do isolacionismo/unilateralismo é a garantia da plena e total autonomia, ainda que dentro de instituições multilaterais. Mesmo sendo reconhecidamente internacionalistas, pelos laços duradouros que estabeleceram com o mundo exterior, os Estados Unidos do pós Guerra Fria continuam sendo unilaterais, agindo em detrimento das próprias leis e instituições que criaram em algumas oportunidades [...].

A OEA é uma dessas instituições “criadas na oportunidade” e torna-se cada vez mais visível a utilização da mesma pelos Estados Unidos para alcançarem seus interesses nacionais. O processo “multilateral”, que resulta no âmbito da OEA, reitera a supremacia do poder hegemônico. A agenda dominante e as principais estratégias são dirigidas por esse ator.

Desse modo, uma das maiores dificuldades em estabelecer um consenso diante de uma ampla camada de reivindicações e posturas sobre a segurança hemisférica está na influência e na determinação das ações dessa organização pelos Estados Unidos, restando pouco espaço para a real multilateralidade.

4.3 O VALOR DA DEMOCRACIA

No Capítulo dois, pode-se constatar que a OEA tem incorporado, com grande intensidade, em sua agenda, o tema da democracia. Da mesma forma, a questão é enaltecida por outros fóruns que debatem a segurança no hemisfério americano.

No pós-Guerra Fria, a OEA teve seus papéis mais definidos e adquiriu algum poder de coerção. A promoção do valor democrático, sua defesa irrestrita e sua definição abstrata, dentro desse contexto, são apresentadas como uma fonte de ameaça aos Estados devido à possível ingerência em seus assuntos internos sob a justificativa do Bem da Democracia.

Em 1985, a segunda alteração da Carta da OEA, através do Protocolo de Cartagena, atribuiu à Organização o dever de promover e consolidar a democracia representativa, afirmando que tal ato não conflitava com os direitos soberanos estatais.

Em 2001, a Carta Democrática Interamericana, apresentada no Capítulo dois, permite a Assembléia Geral estabelecer medidas coletivas para o restabelecimento da democracia. Os limites, para tais ações, não são especificados, sendo passível de uma interpretação que gere justificativa até mesmo para uma intervenção militar. A Resolução 1080⁸³ condiz com a mesma crítica.

Refletindo sobre os diferentes aspectos do discurso democrático, não se encontra consenso em pelo menos quatro níveis:

- 1) A relação entre promoção da democracia e soberania;
- 2) A construção da paz e a assistência democrática (a exportação da democracia);
- 3) A relação entre a efetividade da OEA em promover a democracia e a intervenção;
- 4) A conveniência do valor democrático: a busca pela hegemonia;

As quatro divergências apontadas, além de poder servir como justificativa para medidas intervencionistas, podem se revelar como um mecanismo de legitimação de ações desproporcionais que possam vir a surgir numa situação de segurança.

O primeiro caso refere-se a um princípio básico: o debate sobre a promoção da democracia gera controvérsias ao ser confrontado com os direitos soberanos de cada

⁸³ Resolução AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

Estado-Membro. Afirma-se que as ações guias da OEA, para a consolidação democrática, nem sempre estão em conformidade com os anseios dos ideais nacionais.

A forma de governo pode ser classificada como parte dos assuntos que são reservados ao domínio nacional. Tal direito é garantido no artigo 16 da Carta da OEA, mostrando a primeira controvérsia ao se assumir a democracia como valor máximo. Dessa forma, não seriam legítimas a ação internacional e a aplicação de sanções para efetivá-la. Essa questão se inter-relaciona com as demais não sendo necessária uma extensa discussão nesse momento.

A “exportação” da democracia é a segunda vertente. Desde 1990, com maior ênfase, a promoção da democracia tornou-se uma prática na política externa com foco nas relações assistencialistas. Os objetivos em enaltecer a governância democrática são de dois tipos. Primeiro, acredita-se que as instituições e valores democráticos são os meios capazes de assegurar estabilidade na política e na economia; de oferecer segurança aos Estados e indivíduos, de oferecer paz, desenvolvimento e prosperidade. Segundo, alguns dos valores democráticos têm atingido um mérito intrínseco e um valor universal. O sistema da democracia liberal repercute como uma forma de governo que oferece proteção, participação e confiança.

A democracia é vista como uma parte integrante dos esforços para a prevenção dos conflitos e construção da paz. A agenda sobre esse tema em políticas de mudança ou em políticas de transição, quando composta pela vertente da assistência à democracia para obter sucesso, não deve ser tratada como um pacote de exportação, “a democracia como produto”, nem ser uma imposição de modelos externos.

Quando “exportada”, a democratização pode criar situações de crise com relação à segurança humana. As transições políticas são acompanhadas de desestabilidade e envolve profundas mudanças na sociedade, o que pode acarretar uma escala de violência política. A preocupação do governo do Canadá está nos dilemas que tal processo pode causar. A questão é: como promover a democracia sem causar riscos à segurança humana com tensões e violência política? O dilema centra-se na dificuldade de criar regras sobre uma conduta “correta” ou ideal para a assistência.

O Estado democrático deve ser construído através da credibilidade e da confiança. Para tanto, um componente vital, para acompanhar a reforma institucional, é a cultura

política. A democratização deve ser um processo interno, fundamentado nos anseios e nas necessidades das pessoas, na qual a assistência externa seja percebida como legítima e efetiva, criando um sentimento de integração.

A assistência bilateral, por parte de poderes globais ou regionais, pode entrar em conflito com a agenda estratégica e política de uma nação. Nesse caso, a ação, provavelmente, resultará em relações baseadas na desconfiança e na relutância.

A consolidação do compromisso democrático não atinge consenso dentro da OEA quando o debate é sobre o uso da intervenção militar como meio para atingi-lo. Essa é a terceira divergência. Os países que defendem esse tipo de prática argumentam que este é o único modo de dotar os objetivos da organização de uma ordem prática, possibilitando uma maior atuação e eficiência. Da mesma forma, a demora na intervenção poderia ocasionar danos ainda maiores, como por exemplo, a exacerbação do conflito e a violação dos direitos humanos. A aplicação irrestrita do princípio de não intervenção, nesse caso, poderia tornar o ideal democrático uma mera utopia sem qualquer aplicação prática, o que enfraqueceria a Organização como um todo.

Os países que se apresentam na vertente oposta a esse pensamento afirmam que os ideais da OEA não podem ser atingidos fora da legalidade, pois devem estar de acordo com os princípios da Carta e do Direito Internacional.

A exaltação do valor democrático, quarto ponto da discussão, conforme a conveniência, é certamente um motivo de insegurança na construção da segurança hemisférica.

No período da Guerra Fria, em especial nas décadas de 60 e 70, quando a América Latina vivencio, em diversos países, a instituição dos regimes ditatoriais, a crítica, quanto ao “silêncio cúmplice” da OEA, foi realizada.

Segundo Ayerbe (2002:83) tem-se que:

[...] Apesar do discurso que atribui à democracia um papel de relevo no progresso econômico e social da humanidade, na América Latina, reconhecidamente longe do fantasma do comunismo, o governo norte-americano apóia os golpes militares contra Rómulo Gallegos na Venezuela e Bustamante no Peru, em 1948, e o golpe de Fulgencio Batista em Cuba, em 1952 [...].

Com a morte de Kennedy, assume o vice Lyndon Johnson e a política externa por ele adotada passa a seguir os preceitos de uma “diplomacia desviada” com a formulação da Doutrina Mann. De modo geral, a doutrina afirmava que os EUA não mais puniriam as juntas militares que derrubassem regimes democráticos com a intenção de combater o comunismo. A doutrina recomenda uma postura neutra, extremamente favorável aos objetivos estadunidenses.

Nos anos 80, durante o governo Reagan, ocorre uma revisão em relação às ditaduras militares. Os governos autoritários seriam de caráter provisório e inevitável, dadas certas circunstâncias. Os totalitários, por sua vez, teriam caráter permanente, sendo associados ao comunismo e ao desrespeito aos Direitos Humanos, frisando a postura antiamericana. Essa é a justificativa para o apoio às ditaduras militares latino-americanas.

Em 1991, com o golpe militar no Haiti, o mecanismo de Santiago foi acionado e a discussão centrou-se entre a constituição de uma força interamericana de paz e os que defendiam que as medidas tomadas deviam estar pautadas na legalidade, sobretudo respeitando o princípio de não-intervenção.

Com a evolução da crise interna no Haiti, a questão democrática foi acompanhada por um aumento da violência e pobreza e violação dos Direitos Humanos. Nesse momento, o protagonismo da OEA, com relação à questão democrática, é deslocada para ONU e para as questões de cunho humanitário.

A “Intervenção Humanitária” é mais aceita pelas Doutrinas do Direito Internacional Contemporâneo. É vista como uma forma de assistência às vítimas em determinada situação. A intervenção para promover a democracia não possui a mesma receptividade. Não é analisada como uma forma de cooperação e sim, de ingerência.

O caso do Haiti é analisado como uma amostra da insuficiência da OEA para responder as situações de crise já instaladas, não possuindo uma estratégia para atuar no local do problema. A proposta de intervenção militar, liderada pelos EUA, com a finalidade de solucionar o problema, embora não aceita em consenso na OEA, é sobreposta à outra organização, o Conselho de Segurança da ONU. Isso demonstra os limites da OEA e a sua utilização meramente como um instrumento para concretizar as intenções de um ator hegemônico.

A democracia e os direitos humanos compõem o quadro de elementos de interesse nacional dos Estados Unidos. Na perspectiva apontada por Nye (2002), alguns países interpretam tal elemento como uma justificativa à ingerência dos EUA sobre a soberania nacional, sendo tal ato interpretado como um unilateralismo prepotente.

Nesse sentido, os EUA, na defesa de seu interesse nacional, deveriam tecer algumas considerações sobre o grau de interesse humanitário nas suas ações, tendo como representante o wilsonismo irrestrito e o grau de intervenção que teria, como exemplo, o realismo de Bush (2000).

Para Nye (2002), os EUA possuem interesse na promoção da democracia, tanto ideologicamente como de forma pragmática. O argumento para tal segue a lógica simplista de que as democracias não guerreiam entre si e que países, que não adotam essa forma de política ou ainda em processo de transição, podem se tornar perigosos. Além do mais, as democracias apresentariam menor tendência a fomentar o terrorismo.

Na perspectiva de Nye (2002:246-247): “A promoção da democracia também é um interesse nacional e uma fonte de poder brando, embora aqui a força geralmente tenha um papel menos central e a natureza do processo seja de longo prazo.”.

No ponto de vista de Fukuyama⁸⁴, a atitude prepotente e hegemônica sob a bandeira da democracia pode prejudicar a sustentação desse princípio como um valor universal. Os países contrários à atitude isolacionista dos EUA criam um anti-americanismo que acaba por considerar qualquer valor defendido pelos Estados Unidos como algo intrinsecamente malévolos. Esse é o caso da relação dos Estados Unidos com alguns países do Oriente. O mesmo poderia acontecer com relação à América Latina e os insurgentes governos populistas que se colocam, claramente, contra a política externa americana como é o caso de Hugo Chávez na Venezuela.

Em síntese, a maior preocupação aferida à defesa irrestrita da democracia é a ameaça de ingerência nos assuntos internos de um Estado, que pode concorrer nos mesmos moldes da luta contra o tráfico de drogas ou o terrorismo (como visto no item anterior).

Entre os países, a preocupação em relação ao tema, aumenta a desconfiança dos países em razão de a OEA não possuir forças armadas próprias, o que significa que, caso

⁸⁴ Entrevista: DVD: Roda Viva - O Brasil passa por aqui: Francis Fukuyama - Setembro/ 2006. Culturas Marcas.

houvesse uma ingerência militar, o exército seria proveniente dos próprios países membros. O caráter hegemônico dos Estados Unidos, no continente é mais um como fator de insegurança.

Os Estados Unidos, como já dito, exercem a função de liderança nas discussões sobre a temática. Duas posturas norte-americanas devem ser ressaltadas. Primeiro, nota-se que os Estados Unidos tratam a democracia como um valor supremo, que aperfeiçoa as relações humanitárias. Seriam o exemplo máximo, na região, dessa constatação. Isso conduz ao pensamento que direciona toda a ação política americana.

Segundo, existe uma crença, pautada nos valores norte-americanos, que impõe a eles próprios, a responsabilidade de promover e conduzir os demais países na trilha da democracia. Essa idéia foi historicamente construída e incorporada à cultura e virtudes americanas como se viu no item anterior.

A política norte-americana, para a América Latina, esteve pautada, nos últimos dois séculos, segundo Schoutz (2000), em três interesses: primeiro, o de garantir a segurança nacional; segundo, o de tornar a América Latina território das demandas internas; e, terceiro, o de assegurar o desenvolvimento econômico dos Estados Unidos.

Numa outra perspectiva, o autor Villa afirma que a agenda norte-americana, para os países andinos, baseia-se em três segmentos: a democracia, o intercâmbio comercial e a segurança. Colocando, em paralelo, as duas posições, poderíamos afirmar que os dois autores partilham das mesmas idéias centrais, das quais cabe ressaltar que, desde o princípio, a relação entre Estados Unidos e América Latina tem como um de seus pilares a questão da segurança.

É interessante notar que, fazendo a correlação entre os pensamentos de Schoutz e Villa, o apontamento feito pelo primeiro de que a América Latina seria território das demandas internas dos Estados Unidos, corresponderia ao pilar da democracia. Para Villa (2003), numa análise mais profunda, poder-se-ia concluir que o discurso em favor da democracia é legitimador das demandas norte-americanas para a região.

Os valores expostos, dessa maneira, traduzem-se em luta pela hegemonia, isto é, são incutidos com o intuito de garantir a preponderância dos ideais e interesses dos Estados Unidos.

Nas premissas abordadas no idealismo Wilsoniano, estava contida a formulação que a democracia colaboraria com paz na medida em que haveria uma convergência a esse valor universal e às prerrogativas por ele ensejadas. Isso, teoricamente, impediria a ocorrência de novas guerras, tendo em vista que a base das democracias é a diplomacia e a cooperação, o que tornaria “impensável” uma guerra entre atores detentores de tais valores. Além disso, organismos como a OEA seriam criados justamente com a função de agir como um intermediador e promotor da segurança coletiva.

Vinculando a OEA aos Estados Unidos, percebe-se uma interligação e uma forte influência do segundo sobre o primeiro. Na OEA, os membros só são aceitos se adequem suas instituições às regras do regime democrático. O caso de Cuba ilustra essa imposição.

Os Estados assumem um compromisso democrático imposto por uma racionalidade exógena, ou seja, de caráter internacional.

O princípio democrático torna-se um instrumento para a utilização do soft power, chocando-se com o ideal de não-intervenção. A democracia, como valor supremo, possui a mesma lógica da política realista. O inimigo ou motivo de intervenção não é o comunismo, mas sim a ameaça iminente causada pelos “Estados fracos”, com a governabilidade e democracias debilitadas.

Desde o início da criação da OEA, houve a preocupação com a possível ingerência dos Estados “mais poderosos”. Entretanto, pode-se visualizar que, ao longo dos anos, as relações interamericanas acabaram por tornar ou manter os conceitos flexíveis quando se referem ao princípio da não-intervenção.

Antes de tornar a abstração democrática um valor universal e imprescindível, é preciso refletir sobre os limites de um compromisso “democrático”, bem como seus instrumentos legais para a promoção da mesma.

A construção da Segurança Hemisférica está diretamente relacionada não só com o ideal que defende, mas também com a forma como o defende.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A SEGURANÇA NA NOVA ORDEM MUNDIAL: É POSSÍVEL O CONSENSO?

Um consenso sobre a segurança hemisférica apresentaria, como vantagem, uma maior participação; em outros termos, maior grau de comprometimento e cooperação, minimizando as incertezas geradas por intervenções, militarização e conflitos. O multilateralismo teria mais força e a sociedade seria beneficiada com ações mais coordenadas.

A segurança hemisférica tem como foco a confiança. As relações entre os Estados só serão de cooperação e amizade caso exista esse requisito. No entanto, nas relações internacionais, o ato de confiar não é um processo automático. Cabe até o questionamento se é possível estabelecer relações de boa-fé no sistema global.

O poder da dissuasão é outro elemento que, ao ser considerado, dificulta ainda mais a afinidade e o processo de integração. No mundo competitivo, as suspeitas e a concorrência parecem centrais, perdendo espaço para vínculos de transparência.

Os requisitos básicos para a segurança hemisférica são a confiança e a integração, pontos-chave para uma maior cooperação. Todavia, uma das críticas apontadas deriva da falta de prática no discurso da cooperação. Falta efetividade nas Instituições Multilaterais.

Três aspectos conduzem a um repensar sobre a questão. Primeiro, o caráter relativo da segurança e seu polifacetismo. Segundo, a inter-relação entre segurança nacional e internacional e, por fim, a indivisibilidade da segurança no contexto atual.

A segurança internacional ainda não encontrou os meios adequados para responder às novas ameaças e, em especial, aos novos fenômenos criminais. Em alguns casos, simplesmente, não possui uma lógica além fronteiras, não podendo exercer uma ação efetiva, atuando somente em discursos normativos. Em outras palavras, não há prática de cooperação prevista ou possível.

Com relação aos discursos, dois paradigmas parecem se confrontar no mundo globalizado: a “super ideologia dos direitos humanos” com seus valores universais, respeito

e liberdade a outras identidades e minorias e a “super ideologia de segurança supra nacional”.

O Sistema Schengen ou Acordo Schengen tem como objetivo criar condições para uma maior cooperação entre os países da União Européia em medidas judiciais, alfandegárias e policiais. Inicialmente o Sistema Schengen foi ratificado em 1985, por somente cinco países (França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo), mas, atualmente, está sendo estendido aos demais países da União Européia. Representa a passagem da segurança nacional para a lógica da segurança supra-nacional. O direito concebido por esse sistema é superior aos direitos nacionais, estabelecendo um conceito plural de controle e ação.

A cooperação, nesse caso, tem como principal iniciativa tentar promover uma harmonização dos direitos penais nacionais, o que facilitaria as ações judiciais e policiais entre os Estados.

O sistema Schengen constitui um processo de integração e cooperação na União Européia, em moldes ainda impensáveis no continente americano, mas que podem servir de guia.

A OEA compartilha da idéia que, para combater conjuntamente os novos riscos, em especial os relacionados ao crime transnacional, deve-se avançar na harmonização dos ordenamentos jurídicos. Essa é a tese defendida por autoras como Machado e Capeller e também é o que se busca no Sistema Schengen na União Européia. Visa-se, assim, a promover uma legislação nacional compatível entre os Estados-Membros.

Além da harmonização, objetiva-se fortalecer um esquema de colaboração entre as autoridades dos diferentes Estados, fundada na nova concepção de segurança.

Grande parte do avanço, na segurança hemisférica, depende da nova configuração do Estado na nova ordem mundial, destacando-se dois paradoxos. Primeiro é a idéia de que as regras do direito internacional sobrepõem-se aos sistemas nacionais, mas seu objetivo não é, e nem deve ser, o desaparecimento do Estado e das regras nacionais. Segundo, o Estado pode estar perdendo poder com a globalização e com os novos riscos, mas é uma perda de poder relativa. O Estado nacional continua sendo uma instituição de importância suprema, como se viu no capítulo 1.

A estrutura da OEA colabora com a permanência da correlação de forças, da desconfiança e da insegurança. Na Organização dos Estados Americanos, a criação de medidas de confiança tem, como premissa de análise, o Estado, o que significa que o ator principal e as resoluções giram em torno de uma teoria essencialmente estatal, mesmo que os preceitos que a orientem sejam supranacionais. As relações de confiabilidade são prejudicadas desse modo, pois se desconsidera que a maioria das “novas ameaças” é gerada por atores não-estatais.

A estrutura de funcionamento da OEA atribui aos Estados o desempenho das funções principais. Os Estados, sendo os atores principais, possuem como estratégia negociar interesses e definir compromissos, todos com base na boa governancia. Tal fato constitui um paradoxo. Se por um lado a organização se propõe a uma identidade própria, multilateral, por outro se curva diante dos representantes do interesse nacional. A busca pela liderança regional impulsiona esse tipo de conflito.

Pagliari (2004:57) afirma que:

[...] Além disso, tentar revigorar as instituições já existentes via multilateralismo deve ser encarado pelos países latino-americanos também com cautela, na medida em que todos esses mecanismos não devem apenas servir para reiterar a relação hegemônica com os Estados Unidos [...].

Entretanto, as iniciativas de multilateralismo são importantes, pois o pluralismo é uma forma de responder ao risco de uma hegemonia, ao mesmo tempo em que previne extrema fragmentação social unindo a sociedade em torno de conceitos comuns.

A colocação de idéias em fóruns multilaterais, embora do ponto de vista prático, ainda que produza poucos resultados, é importante, pois funciona como uma fronteira ética, como um aparato para a conduta humana. Multilateralismo representa: a possibilidade de gerar bens públicos globais e o compromisso com os valores comuns.

Diante das afirmações aferidas anteriormente, a questão principal torna-se a seguinte: O que é e como ter segurança num ambiente heterogêneo de nações sendo que cada uma tem distintas prioridades, ameaças e o ideal de cooperação está longe de ser alcançado?

Se de tudo o que resta são incertezas e estradas em construção, em uma sociedade de riscos, quais são os parâmetros a seguir? Quem está seguro e quem está inseguro? Qual

o limite entre cooperação e conflito e entre interdependência e hegemonia? A relação entre os Estados Unidos e demais países do hemisfério pode fornecer uma vasta idéia do quão difícil é obter uma resposta para essas perguntas.

Se por um lado, o que rege a diplomacia multilateral na segurança internacional são regras de um direito subjetivo e sem força punitiva, por outro lado, o sistema internacional não se transformou a ponto de eliminar a busca por poder. Todo Estado almeja um lugar de destaque em que possa, seja pela força, seja pelo poder brando, fazer com que seus interesses e vontades sejam atendidos.

Embora muitos autores considerem que um Estado preponderante deve assumir a responsabilidade de direcionar a solução de um problema, tem-se que ressaltar o limite do exercício desse poder.

A interdependência liga os Estados por meio da insegurança, deixando-os mais vulneráveis. Quanto maior o significado da interdependência maior é o custo para rompê-la.

Apesar da forte determinação da política de segurança do hemisfério por parte dos Estados, na era global, a aceitação não é automática e o consenso não é alcançado imediatamente. A função dos fóruns multilaterais pode ser a resistência, ainda que não concreta nos dias atuais, a políticas hegemônicas com abuso de poder, seja bruto seja brando.

Portanto, mais cedo ou mais tarde, a OEA, os países com menor poder e a multilateralidade devem sofrer menos intervenções hegemônicas. O mundo, em transformação, deverá pressionar as relações interestatais para o caminho da cooperação, ainda que pela falta de alternativas, para exercer uma forma de poder mais bruto.

Com isso, a alternativa pode estar em limitar o poder dos Estados Unidos em correlação ao discurso evasivo do multilateralismo. Como afirma Nye (p.229): “Quando a ação coletiva é indispensável para obtermos os resultados que queremos, o nosso poder é limitado por definição e os Estados Unidos são obrigados a compartilhar”

A análise do pouco visto neste trabalho, diante da complexidade das relações interestatais e das dificuldades em pensar uma segurança hemisférica ainda em construção, não permite definir se a segurança hemisférica se configura, segundo valores amplamente compartilhados, ou se desvirtua para a promoção de interesses individuais, sendo simplesmente um instrumento de poder.

O consenso não irá se construir sem que, no embate, entre os interesses nacionais e o bem-comum vença a visão idealista do bem-comum. As discussões devem permanecer, fortalecendo as instituições multilaterais e diminuindo as assimetrias de poder no continente.

BIBLIOGRAFIA

- Aron, Raymond. **Paz e guerra entre as Nações**. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002.
- Aravena. Rojas Francisco (edit). **Cooperación y seguridad internacional en las Américas**. Nueva Sociedad. 1999.
- Ayerbe. Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina – a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- Bull, Hedley. **A sociedade anárquica**. EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002.
- Burity, Joanildo A. **Globalização e identidade: desafios do multiculturalismo**. Mimeo. 1999.
- Buzan, Barry. **People states and fear: na agenda for international security studies in the post-cold war era**. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991
- Buzan, Barry; Waever, Ole; Wilde, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Capeller, Wanda. Delinquência Internacional e Controle Penal: o exemplo da União Européia. In: **Anuário 2003 – Gedin – Direito e Globalização**. Rio de Janeiro, 2001. Editora Lumen Júris
- Carr, E.H. **Vinte anos de Crise 1919-1939**. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2 ed, setembro de 2001.
- Castells, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In Bresser Pereira, Sola & Wilhelm (org), **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo, Editora Unesp, 1999, p. 147-171.
- _____. **O poder da Identidade**. São Paulo. Paz e Terra; 1999. Cap 5, p. 287-363, e Conclusão, p 66-71.
- Chalk. Peter. **Non- Military Security and Global Order. The impact of exterminism, violence and chaos on nacional and internacional security**. St. Martin's press, LLC. 2000.

- Colin M. Machlan (ED.) **El narcotráfico**, Tijuana/ Novo Mexico: editora Revista Occidental, 1995.
- Held, David. **Democracy and the global order – from the modern state to cosmopolitan governance**. Stanford, Stanford UP, 1995.
- Herz, Monica. **Política de Segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria**. Estudos Avançados 16 (46), 2002.
- Hirst. Mónica. **Democracia, segurid e integración. América Latina en un mundo en transición**. Grupo Editorial Norma Ensayo. 1996.
- _____. Seguridad regional en las Américas. In: GRabendorff, Wolf. **La seguridad regional em las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 25-80.
- Keohane, Robert O. Nye, Joseph S. **Power and Interdependence**. Longman New York, 2001. Third Edition.
- López, Ernesto. Nova problemática de segurança e novas ameaças. In: Mathias e Soares (org). **Novas ameaças: dimensões e perspectivas**. SP. Sicurezza, 2003. pp.59-89.
- Machado, Marta Rodríguez de Assis. **Sociedade do Risco e Direito Penal – uma avaliação de novas tendências político - criminais**. São Paulo: Ibccrim, 2005.
- **Maia e Souza. Michel Blanco**. Violência Política e Intervenção Externa. A ação norte-americana no combate às drogas e a guerrilha na Colômbia. **Tese de mestrado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003**.
- **Miyamoto, Shiguenoli**. O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum? **São Paulo em Perspectiva, 16(1): 54-62, 2002**.
- Morgenthau, Hans. **Politics among nations**. New York: Knopf, 1978.
- Nasser, Reginaldo Mattar. **Política Externa dos EUA e a Integração Hemisférica**. São Paulo em Perspectiva, 16 (1): 105-113, 2002.
- Nye, Joseph S. **O paradoxo do poder americano. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. São Paulo: Editora Unesp; 2002.
- Olmo. Rosa (coord.). **Drogas- El conflicto de fin de siglo**. Cuadernos de Nueva Sociedad. Primer semestre 1997.

- Pagliari, Graciela de Conti. **Segurança Hemisférica e Política Externa Brasileira: Temas, prioridades e mecanismos institucionais.** Tese de Mestrado; Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; julho de 2004.
- Pecequillo, Soreanu Cristina. **A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Coleção Relações Internacionais: UFRGS Editora, 2005.
- _____ . **Os Estados Unidos. Hegemonia e liderança na transição.** São Paulo: Editora Vozes, 2001.
- _____ . A política externa dos Estados Unidos: fundamentos e perspectivas. *Revista Cena Internacional*, 2 (1): 146-170 [2000].
- **Procópio, Argemiro.** Narcotráfico e segurança humana. **São Paulo: Editora LTR, 1999.**
- Ribeiro, Gustavo Lins. **A condição da transnacionalidade.** Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, Série Antropologia, nº 223, 1997
- Schoultz, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão –uma história da política norte-americana em relação à América Latina.** Bauru, SP: Edusc, 2000.
- Shaw, Martin. **Theory Of Global State.** Cambridge University Press, 2000
- Slaughter, Anne-Marie. **A new world order.** Princiton e Oxford: Princeton UP, 2004.
- Tanno, Grace. **A escola de Copenhague: uma contribuição aos estudos de segurança internacional.** Tese de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, abril de 2002.
- Tokatlian, Juan Gabriel. Crime organizado e Drogas Psicoativas: O caso da colômbia. In: **Contexto Internacional.** Rio Janeiro, vol 21, nº 1, janeiro/junho 99, pp.165-191.
- Verdery, Katherine. Para onde vão a “nação” e o “nacionalismo”? In: Balakrishnan, Gopal (org). **Um mapa da questão nacional.** Rio de Janeiro. Contraponto, 2000; pp. 239-248.
- Villa, Rafael Antonio Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional.** Fapesp, 1999.

- _____ . Os países andinos: tensões entre realidades domésticas e exigências externas. In: Dupas, Gilberto (coord.). **América Latina no início do século XXI – perspectivas económicas, sociais e políticas**. Rio de Janeiro: Fundação Honrad Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, 2005
- _____ . **A Questão Democrática na Agenda da OEA no Pós – Guerra Fria**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 20, p. 55-68, jun.2003.
- Vizentini, Paulo G.F. **Relações Internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente – 1951 -1964**. Petrópolis: Vozes, 1995
- Zygmunt, Barman. **Globalização – as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.1999.
- Waltz, Kenneth. **Theory of international politics**. New York: McGraw Hill, 1979.
- Wight. Martin. **A política do poder**. EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002.

Artigos Via Web:

- Chillier, Gastón. Freeman, Laurie. **O Conceito Novo de Segurança Hemisférica da OEA: Uma Ameaça Potencial**. Washington Office on Latin America, julho de 2005. Acesso em 02/2006.
http://www.wola.org/publications/Secur_Port_Low.pdf
- Cortes, Maria Julieta; Rojo, Patricia. **La seguridad hemisférica en la post-guerra fría. Apuntes para su análisis**. Resdal- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. 01/10/2002.
<http://www.resdal.org/Archivo/d00001cb.htm>. acesso em 05/2006.
- Delmas-Marty, Mireille. **For a new world order of law**. Label France; Janeiro, 2000; n° 38. Consultado em 11/2005.
[http://www.diplomatie.gouv.fr/;](http://www.diplomatie.gouv.fr/)
- Jaunarema, José Horacio. **Políticas de Defesa do Brasil e da Argentina**. Artigos do Seminário Brasil-Argentina. Rio de Janeiro, 10 e 11 de junho de 1999. Consultado em 15/01/2007.
<http://www2.mre.gov.br/ipri/papers/argentina2/1-JoseHoracioJaunarena.tp.doc>

- Muñoz, Sebastián (org). – Edición Especial: **Organización de los Estados Americanos. Conferencia Especial sobre Seguridad – México – 27 al 28 de octubre de 2003**. Boletín Resdal, Año II, Número 13. Noviembre/diciembre 2003. Acesso em 04/2006.
<http://www.resdal.org/newsletter/newsletter-RESDAL-Numero-13-Edicion-especial-Conferencia-especial-de-seguridad-Mexico.pdf>
- Procópio, Argemiro. **Terrorismo e relações internacionais**. Rev. Bras. Polít. Int. 44 (2): 62-81 [2001]. Acesso em 03/2006.
<http://ftp.unb.br/pub/download/ipr/rel/rbpi/2001/3481.pdf>
- Segalín, Gabriele Rigo; Segala, Guilherme de Oliveira. **A Organização dos Estados Americanos**. Site do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria-RS. Acesso em 05/05/2006. Disponível em:
<http://www.ufsm.br/direito/artigos/internacional/oea.htm>

Documentação Via Web:

- **I Reunião de Ministros de Defesa**, Williamsburg, 1995.
www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp
- **II Reunião Ministerial de Defesa das Américas**, Argentina, 1996 - Declaração de Bariloche. www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp
- **III Conferência de Ministros de Defesa das Américas**, Colombia, 1998 - Declaração de Cartagena. www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp
- **IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas**, Brasil, 2000 - Declaração de Manaus: www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp
- **V Conferência de Ministros da Defesa das Américas**: Relatório da presidente Michelle Bachelet Jeria, Ministra da Defesa Nacional do Chile (Apresentado à Comissão na reunião realizada em 28 de janeiro de 2003) [CP/CSH/INF.19/03 add.1](http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp)
www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp

- **VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas**, Equador, 2004 - Declaração de Quito; www.resdal.org
- **VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas**, Nicarágua, 2006. <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp#VII>.
- XVII Cumbre de Presidentes. **Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica**. Acesso em 06/2006. http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/xvii/tratado1.htm.
- Argentina. **Livro Branco de Defesa da Republica da Argentina -1999**. Revisão da Defesa em 2000. <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp 0>.
- Brasil. **Política de Defesa Nacional**. Política Aprovada por Decreto Nº 5.484 de 30 de junho de 2005. <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>
- Canadá. **Livro Branco de Política de Defesa - Canadá – 1994**. Consultado em 03/2006. <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp>
- Canadá. **Canada's Human security – web site**. Consultado em maio de 2006. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
- Canadá. **Democratization and human security**. Consultado em maio de 2006. http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/democratization_human_secur-en.pdf
- Colombia. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**, (2003). <http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d00001f6.htm>
- Equador. **Política de la Defensa Nacional del Ecuador**, (2002). <http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d00001a4.htm>
- Estados Unidos da América. **The National Security Strategy of United States of America**. Setember 2002. Acesso em 04/2005. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>
- OEA. **Adoção das Diretrizes para a Elaboração de Documentos sobre Políticas e Doutrinas Nacionais de Defesa**. Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos. [CP/RES.829 (1342/02)]. Acesso em 05/2006. <http://scm.oas.org/Reference/PORTUGUESE/CONSELHO%20PERMANENTE%20-%20RESOLUCOES/CP%20RES%20829P.doc>

- OEA. **Análise das Respostas dos Estados Membros ao Questionário sobre os Novos Enfoques à Segurança Hemisférica**, solicitada pela Presidência da Comissão de Segurança Hemisférica. (Documento preparado pela Secretaria-Geral). 10 outubro de 2002.
<http://www.oas.org/CSH/portuguese/documentos/cp10315p09.doc>
- OEA. **A segurança convencional** (Exposição da Delegação da Colômbia na reunião da Comissão de Segurança Hemisférica realizada em 10 de dezembro de 2002). [CP/CSH/INF.18/02](http://www.oas.org/main/CP/CSH/INF.18/02) – 12 de dezembro de 2002. <http://www.oas.org/main/>
- OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Reformada pelo Protocolo de Buenos Aires em 1967, pelo Protocolo de Cartagena das Índias em 1985, pelo Protocolo de Washington em 1992 e pelo Protocolo de Manágua em 1993. Publicação provisória. 6 de outubro de 1997. Consultada em novembro de 2005.
<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>
- OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001.
http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm
- OEA. **Compêndio De Respostas dos Estados Membros ao Questionário Sobre Novos Enfoques à Segurança Hemisférica** (Documento de trabalho preparado pela Secretaria-Geral) CP/CSH-430/02 – 12 de fevereiro de 2002
<http://www.oas.org/main/>
- OEA. **Declaração de Bridgetown**. Consultado em abril de 2006.
<http://www.oas.org/juridico/portuguese/2002/agdec27.htm>
- OEA. **Declaração de San Salvador**. Conferência Regional de San Salvador sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança de Acompanhamento da Conferência de Santiago. 25 a 27 de fevereiro de 1998. San Salvador, El Salvador. <http://www.oas.org/csh/portuguese/declarsansalv.asp>
- OEA. **Declaração de Santiago sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança**. Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança. 8 a 10 de novembro de 2005. Santiago, Chile.
<http://www.oas.org/csh/portuguese/declarsantiago.asp>

- OEA. **Declaração sobre Segurança nas Américas.** Aprovada na terceira sessão plenária realizada em 28 de outubro de 2001.
http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp
- OEA. **Intervenções dos Estados Membros na Reunião Especial sobre conceitos de segurança.** 29 de julho de 1999.
<http://www.oas.org/csh/portuguese/acomrelatresumoes68.asp>
- OEA. **Questionário Sobre Novos Enfoques Da Segurança Hemisférica: Observações Gerais** (Apresentação do Senhor Jorge Mario Eastman, Coordenador para Assuntos de Segurança Hemisférica da Secretaria-Geral, Perante a Comissão de Segurança Hemisférica, em 27 de fevereiro de 2002)
CP/CSH-439/02 – 12 de março de 2002
<http://www.oas.org/>
- OEA. **Plano de Ação Hemisférico contra o Crime Organizado Transnacional.**
 - I. Proposta de elementos para um plano de ação hemisférico contra a delinquência organizada transnacional [REGDOT/doc.3/05](#)
 - II. Proposta preliminar sobre um possível plano de ação hemisférico contra a delinquência organizada transnacional [REGDOT/doc.4/05](#)
 - III. Resumo de recomendações para o proposto plano de ação contra o crime organizado transnacional [REGDOT/doc.5/05](#)
 - IV. Conclusões e recomendações [REGDOT/doc.6/05](#)
 - V. Discurso de introdução da Presidente da Comissão de Segurança Hemisférica [REGDOT/doc.9/05](#)
 - VI. Convênio Modelo sobre Criminalidade Organizada Transnacional [REGDOT/doc.10/05](#)
<http://www.oas.org/csh/portuguese/COT.asp> Acesso em 06/2005.
- OEA. **Relatório sobre o Seminário sobre a Elaboração de Documentos sobre as Políticas e Doutrinas de Defesa, realizado pela Comissão de Segurança Hemisférica em Coordenação com o Colégio Interamericano de Defesa** em 22 de abril de 2002, [AG/RES. 1801 (XXXI-O/01), PARÁGRAFO DISPOSITIVO 6] (Apresentado pelo Colégio à Comissão em sua reunião realizada em 14 de maio de 2002). Acesso em 05/2005.

http://scm.oas.org/doc_search_engine/portuguese/hist_02/cp10138p07.doc

- OEA. **Reunião Especial da Comissão de Segurança Hemisférica para continuar desenvolvendo os enfoques comuns mais apropriados que permitam abordar os diversos aspectos da Segurança Internacional no Hemisfério, realizada em 20 e 21 de Março de 2000.** CP/CSH-301/00 – 8 de maio de 2000
<http://www.oas.org/main/>
- OEA. **Segurança Coletiva na Organização os Estados Americanos (A).** Consultado em abril de 2006.
<http://www.oas.org/csh/portuguese/novosdocsegcolect.asp>
- OEA. **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.**
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>
- OEA. **Uma Visão Compartilhada para as Américas.** Acesso em 05/05/2006.
<http://www.oas.org/documents/por/oasinbrief.asp>
- ONU. **Human Development Report 1994 - New dimensions of human security.** Consultado em abril/2006.
<http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>
- Peru. **Libro Blanco de la Defensa Nacional, (2005).**
<http://atlas.resdal.org.ar/Archivo/d0000242.htm>
- Resdal. **Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina.** Acesso em 04/2005. <http://atlas.resdal.org.ar/>