

O Brasil, a América Latina e a Segurança Regional¹.

Shiguenoli Miyamoto²

Introdução

Ainda que considerados novas ameaças não só à estabilidade dos Estados –mais diretamente afetados- mas também à de uma região e mesmo ao próprio sistema internacional, os temas que têm ocupado a agenda dos governantes, nas duas últimas décadas, não necessariamente podem ou devem ser entendidos, e considerados como novidades.

Na realidade, assuntos que passaram a adquirir importância crescente, sobretudo nos fóruns multilaterais, como o comércio internacional, os direitos humanos, a questão ambiental, os conflitos étnicos e religiosos, o terrorismo, o crime organizado, sempre fizeram parte das apreensões das autoridades tanto locais como nacionais e internacionais.

O que tem sido destacado nos anos mais próximos é que esses temas eclodiram com violência desmedida, fugindo ao controle dos governos nacionais. As instâncias internacionais não têm, da mesma forma, encontrado soluções que, além de resolver tais problemas, sejam plausíveis e que tenham concordância das diversas nações, ³ tanto por parte daquelas que impacto tem sofrido com um ou mais desses itens, quanto por aquelas que desejam impor comportamentos às primeiras, muitas vezes agindo pretensa e unilateralmente, em nome da segurança nacional e internacional.

No continente latinoamericano, esses assuntos não têm afetado todos os países de maneira uniforme, ainda que digam respeito a todos eles, em maior ou menor escala. A questão ambiental, por exemplo, encontra-se muito mais restrita aos países da Bacia Amazônica, motivo pelo qual o Brasil, inclusive, tem tido forte atuação nesta parte do continente nas duas últimas décadas. O terrorismo e as guerrilhas atingem com intensidade maior as nações andinas. Mais recentemente, denúncias têm sido feitas sistematicamente pelo governo norte-americano sobre a presença de grupos e simpatizantes de tais causas na tríplice fronteira brasileiro-argentino-paraguaia, daí a sua presença ostensiva nos dois últimos anos em território guarani e ao que parece, com longa

¹ Texto apresentado ao Grupo de Trabalho 26 – Sociologia e Relações Internacionais, no XXV Congresso Da Associação Latinoamericana De Sociologia/Alas, realizado em Porto Alegre/RS 22 a 25 de agosto de 2005

² Professor Titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas/Unicamp shiguenoli@gmail.com - shigue@unicamp.br

³ Isto pode ser percebido, por exemplo, no próprio entendimento dos conceitos de terrorismo internacional e nas discussões travadas sobre a questão ambiental. Como este texto é reduzido, evitamos sobrecarregá-lo com notas bibliográficas, restringindo-nos a apenas algumas consideradas essenciais.

duração. Na região dos Andes, com mais força na Colômbia, o governo de Washington tem investido generosos recursos para “resolver o problema na origem”, atacando simultaneamente diversos agentes, desde os produtores de coca até o crime organizado, cunhando nova terminologia: os narcotraficantes. Por outro lado, os demais temas da agenda internacional, como os direitos humanos e o comércio internacional, estes sim, dizem respeito a todos, indistintamente de suas capacidades, de seus poderes e de seus modelos políticos. Os conflitos étnicos e religiosos têm tido ressonância menor nesta parte do mundo, ainda que divergências às vezes acentuadas tenham se verificado na Bolívia e no Equador, mas que não colocam em risco a estabilidade e a segurança regionais.

Neste texto, trataremos de algumas dessas preocupações, particularmente nos últimos lustros, apontando as discussões e as divergências verificadas para a elaboração e a implementação de políticas comuns que possam resultar em medidas efetivas para solucionar tais males.

O Contexto Latino-Americano

Na América Latina, quatro grandes áreas geográficas recebem atenção, ainda que por motivos diferenciados, por parte dos Estados Unidos, e, obviamente, pelos próprios países que as compõem: a América Central e o Caribe, os Andes, a Bacia Amazônica e a Bacia do Prata.

Indubitavelmente, pelo fato de se encontrar mais próxima do território norte-americano, formando um grande lago mediterrâneo, os países caribenhos desempenham papel importante na conduta da política de segurança dos Estados Unidos, certamente, não com a mesma intensidade dos anos da Guerra Fria, até os anos 1970, quando o governo de Fidel Castro se encontrava estreitamente vinculado com o Kremlin. Porém, o fato de ainda perdurar o modelo vigente inaugurado em 1959, com a ascensão de Fidel Castro ao poder cubano, a pequena ilha representa uma preocupação, embora mínima. Não porque pode causar problemas para Washington, ameaçando o território norte-americano, mas por ser um resquício de período que até recentemente ocupava o centro das divergências soviético-norte-americanas. Na realidade, com o boicote através da Lei Helms Burton e com as grandes transformações ocorridas nas duas últimas décadas, Havana tem poucas possibilidades de ameaçar quem quer que seja, além da tradicional retórica castrense, que, ao longo do tempo, também se tornou bastante reduzida.

A rigor, os países centro-americanos, além dos costumeiros problemas que afligem os demais países do continente, pouco acrescentam em termos de ameaça, apesar das instabilidades políticas e das condições sócioeconômicas agudas que afetam nações como a haitiana.

O mesmo, entretanto, não pode ser dito da região andina que, de longe, é a que mais trabalho tem dado à Casa Branca. É, justamente, para esta parte do continente sul-americano que se voltam os olhares dos Estados Unidos, motivados basicamente por três grandes temas: o tráfico de drogas, as guerrilhas que estariam intimamente associadas com os traficantes e o governo de Hugo Chavez. Inicialmente, o tráfico de drogas é o que mais tem chamado a atenção do governo norte-

americano na região, em função do grande papel exercido, sobretudo pela Colômbia, na produção e exportação de cocaína, que alcança o território acima do Rio Grande. Grandes consumidores do produto colombiano, e incompetentes para solucionar o problema no âmbito interno, os Estados Unidos têm procurado eliminá-lo, atacando-o pela raiz, ou seja, interferindo diretamente nos Andes. Daí o Plano Colômbia, que movimentou somas consideráveis de recursos financeiros, além de ajuda militar e técnica, despejando soldados diretamente em solo colombiano. Contudo, a preocupação com as drogas é bem anterior ao próprio Plano Colômbia. Já no começo dos anos 1980, mais precisamente em 1981, o governo de Ronald Reagan cunhou o termo narcotráfico. Estava embutida nesse conceito uma interpretação mais profunda para os problemas que afetavam a região. Segundo tal explicação, o termo narcotráfico passou a abarcar, em primeiro lugar, todas as drogas, considerando-as narcóticos, constituindo-se, portanto, em uma impropriedade terminológica. Em segundo lugar, incluíam-se, nessa nova categoria, até mesmo os milenares camponeses que sempre cultivaram a coca para consumo próprio, visando amenizar os problemas relacionados com a altitude das montanhas andinas. Em terceiro lugar, dizia-se que, se o problema do tráfico de drogas fosse resolvido, seriam, igualmente, solucionados os problemas sociais e econômicos que há dezenas de anos afligem as nações da região.⁴ Ou seja, creditavam-se todos os problemas históricos do subdesenvolvimento regional estritamente à existência da coca nesta parte do continente.

Ao longo dos anos, no fechar do século XX, passou-se a vincular também os traficantes de drogas com os guerrilheiros que combatem o governo central colombiano, como as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC). Nova terminologia, portanto, foi criada para associar os dois grandes grupos, daí o narcoterrorismo.

Além desses dois problemas, a eleição de Hugo Chavez passou a representar, senão ameaça direta à segurança norte-americana, pelo menos um perigo, ainda que relativo, aos interesses de Washington, uma vez que o presidente venezuelano freqüentemente se manifesta contra o papel exercido por aquele grande país aqui no continente. Nada, porém, que conste da agenda dos Departamentos de Defesa e Estado norte-americanos, como assunto prioritário, além das preocupações normais do Comando Militar do Sul (dos Estados Unidos).

Essas duas grandes regiões, ainda que recebam atenção do governo brasileiro, não são o foco principal das políticas externa e de defesa nacionais.

⁴ A bibliografia que trata desses temas é imensa. Apenas para algumas informações, consultar, por exemplo, Michel Blanco Maia e Souza – *Violência política e intervenção externa – a ação norte-americana no combate às drogas e à guerrilha na Colômbia*. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 2003, digitalizada. Também, apenas para complementação ver Rosa del Olmo (coord) – *Drogas: el conflicto del fin de siglo*, *Cadernos de Nueva sociedad*, Caracas/Venezuela, 2º semestre de 1997; Colin M. MacLachlan (ed.) – *El narcotráfico*, Tijuana: Novo México/EUA, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, 1995.

Na perspectiva brasileira, sem qualquer sombra de dúvida, as duas Bacias, a Amazônica e a do Prata, concentram as atenções do governo. Não há necessidade de grandes reflexões para se chegar a esta conclusão. De um lado, a Bacia do Prata sempre foi alvo das eternas disputas, envolvendo tanto os brasileiros contra os argentinos ou os paraguaios quanto em menor escala, os uruguaios, além dos bolivianos.

Poderíamos, inclusive, lembrar aqui a velha teoria do cerco implementada pelo governo de Emilio Médici, quando se preparou para intervir nos assuntos domésticos uruguaios, por ocasião das eleições de 1971, através da Operação Trinta Horas. Ou então, dentro do mesmo raciocínio, a queda de Juan Carlos Torre e a ascensão de Hugo Banzer, na Bolívia em 1971. Ou ainda, o controvertido papel exercido pelo país na queda de Salvador Allende em setembro de 1973. 5

Historicamente, as divergências na Bacia do Prata são visíveis, na política regional, motivadas pela tentativa de predominância, nesta parte do continente, de ambos os contendores: Brasil e Argentina.⁶ Não vamos recuar, nem lembrar a história regional, mas apenas enfatizar que, desde o Tratado de Tordesilhas, passando pelos Tratados de Madrid e de Ildefonso, até chegarmos aos protocolos de integração argentino-brasileiros, firmados em meados dos anos 1980, culminando com o Mercado do Cone Sul (Mercosul), a questão da segurança sempre se manifestou, ora de maneira mais aguda, ora de forma mais suave, dependendo das variações conjunturais, tanto no âmbito doméstico quanto no regional.

Se, durante décadas, e mesmo séculos, o tema da segurança era pensado sobretudo em face das disputas entre Brasília e Buenos Aires, podendo desestabilizar o continente, o combate a concepções ideológicas distintas também exerceu papel importante, ambos concordando no combate ao inimigo comum, representado pela assim chamada concepção espúria do modelo soviético. No final dos anos 1960 e começo da década de 1970, chegou-se, até mesmo, a falar sobre a constituição de um pacto aglomerando os países do Atlântico Sul, em uma organização similar à existente no hemisfério norte, e cujo nome poderia ser Organização do Tratado do Atlântico Sul, cuja finalidade nitidamente anticomunista seria proteger a região de tal ameaça.⁷ Não se pode esquecer, ainda, da Operação Condor. 8

Contudo, findos os governos militares, duas décadas atrás, outros assuntos passaram a preencher a agenda dos dois países. Evidentemente, o tempo se encarregou de mostrar que nem sempre a preocupação de um país coincide, necessariamente, com as visões do outro. Assim, quando a Argentina foi sacudida, nos anos 1990, por dois atentados contra a comunidade judaica, isto pouco

⁵ Sobre esses assuntos consultar Paulo Schilling – *Brasil va a la guerra*, Buenos Aires, Schapire Editor, 1974; Dickson de Graef – *Aventura, corrupção e terrorismo*, Petrópolis, Vozes, 1985; Ruth Needleman – “*Bolivia: Brazil’s geopolitical prisoner*”. *NACLAS Latin América & Empire Report*, VIII (2): p. 24-26, feb. 1974.

⁶ Conferir, por exemplo, Leonel Itaussu Almeida Mello - *Argentina e Brasil – a balança de poder no Cone Sul*, São Paulo: Annablume, 1992.

⁷ Já discorreremos sobre este tema em outra oportunidade. Ver – “O Brasil e o Pacto do Atlântico Sul”, *Revista de Cultura Vozes*, Petrópolis, vol. 79, nº 4, p. 20-30, maio de 1985.

⁸ Operação conjunta dos órgãos de repressão no Cone Sul.

representou para as autoridades brasileiras, além das protocolares e tradicionais mensagens de solidariedade ao povo e ao governo argentinos. Nada mais, inclusive porque o Brasil não teve, até o momento, no período pós-redemocratização, experimentos desta magnitude, advindos de grupos considerados terroristas, contestando a ordem vigente, utilizando recursos não -convencionais de operação. Certamente, fatos como esse aconteceram em outras eras, como os atentados em que morreram dona Lúcia, secretária da Ordem dos Advogados do Brasil, no Rio de Janeiro, bem como o caso do Rio Centro. Mas isto se referia a problemas de conjuntura estritamente interna, em que grupos contrários à política de abertura e de redemocratização se manifestavam dessa forma, contrariando as propostas governamentais que caminhavam para o encerramento do ciclo militar.

Por isso, os atentados ocorridos em solo argentino pouco ou nenhum impacto tiveram nos cálculos da política externa e de defesa brasileiras, cujo governo se manteve, sempre, equidistante de tais problemas. Observou-se, posteriormente, críticas da Casa Rosada acerca da má vontade demonstrada pelo Palácio do Planalto para ajudar a solucionar o caso, uma vez que se suspeitava, na Argentina, de que os autores dos atentados pudessem estar em território brasileiro.

Mesmo as notícias e informações, inclusive provenientes do governo norte-americano, de que grupos ligados ou simpáticos à causa árabe, como o Hezbollah, atuavam junto à trílice fronteira, nunca mereceram mais do que lacônicos comentários das autoridades brasileiras de que estavam atentas a essas denúncias. A observação do governo brasileiro sempre procurou mostrar que a colônia árabe, junto à trílice fronteira, fundamentalmente em Foz do Iguaçu, inclusive controlando o comércio local, é numerosa e que possíveis contribuições dificilmente poderiam ser comprovadas ou barradas.

De qualquer forma, isto não representava qualquer perigo, porque os recursos destinados aos grupos ligados à causa árabe, obviamente, seriam enviados para locais bastante distantes do território brasileiro, escapando, assim, da área de segurança nacional. A interpretação mais sensata que se poderia inferir, a partir do comportamento brasileiro, é de que seria uma temeridade e falta de competência, que a colônia árabe, além de enviar recursos para o exterior, também se dispusesse a cometer atos considerados perigosos à segurança brasileira, abrindo uma frente inútil e criando arestas perigosas para si mesma. Embora nunca fosse claramente explicitado, as autoridades brasileiras sempre trataram esta questão como se estivesse fora da agenda da segurança nacional. Ou seja, as atenções existem tão-somente porque se trata de problemas relacionados com as fronteiras, onde transitam milhares de habitantes diariamente, sejam turistas, sejam negociantes em função do comércio realizado dos dois lados da ponte que liga o Brasil ao Paraguai.

As preocupações efetivas, por parte das autoridades de Brasília, eram mais direcionadas a questões como o contrabando, o crime organizado e o tráfico de drogas. Esses, sim, converteram-se em assuntos de extremo cuidado em termos não só de segurança, mas principalmente econômicos, porque as extensas fronteiras brasileiras desprotegidas, sendo extremamente permeáveis, não se convertem em áreas que propiciem efetiva proteção aos interesses nacionais,

com o trânsito praticamente livre de produtos e de drogas oriundos do território paraguaio. Por outro lado, deve-se, também, ponderar que, na trílice fronteira, localiza-se a barragem de Itaipu, responsável pelo abastecimento de grande parte da energia elétrica consumida pelas regiões Sul e Sudeste do país, justamente as mais densamente povoadas e industrialmente mais avançadas. Por isso mesmo, quando houve a tentativa de golpe no Paraguai, envolvendo o general Oviedo, o governo de Fernando Henrique Cardoso procedeu com a devida cautela, inclusive alertando o país vizinho. Ou seja, medidas mais fortes poderiam ter sido tomadas, se a situação paraguaia pusesse em risco a segurança nacional e regional, ocasionando a interrupção de energia, o que colocaria grande parte do Brasil às escuras e causando, evidentemente, sensíveis prejuízos.

Não se pode, por outro lado, minimizar completamente os problemas na região da trílice fronteira. Por isso mesmo, os Estados Unidos têm tido presença ostensiva nesta região, enquanto o Brasil tem concentrado consideráveis esforços, visíveis, por exemplo, na própria composição de sua representação diplomática no Paraguai, a terceira do mundo em termos numéricos.

Para enfrentar os problemas mais agudos que afetavam igualmente os países do Cone Sul, acordos foram firmados, por exemplo, para facilitar o trânsito das autoridades em busca de informações e de elementos que estavam burlando as legislações locais. Tais acordos visavam, claramente, agilizar as medidas a serem rapidamente tomadas no combate aos delitos, em vez de tramitar durante tempo interminável nas burocracias dos Ministérios das Relações Exteriores e dos Ministérios da Justiça dos países envolvidos, enquanto os contraventores poderiam rapidamente safar-se, locomovendo-se para cá e para lá, e aproveitando-se da morosidade nas trocas de informações e tomadas de decisão.

Esses assuntos -contrabando, tráfico de drogas e crime organizado- estiveram, assim, na pauta das agendas dos países da trílice fronteira, porque as divergências que outrora movimentaram as políticas locais estavam, em princípio, sepultadas.

Em grande parte, o raciocínio é correto, porque com o fim das ditaduras que assolaram o continente, e as grandes mudanças que aconteceram em escala global, tanto no nível político, quanto no econômico e no estratégico-militar, igualmente causaram impacto na elaboração e na implementação das políticas públicas locais, sobretudo no que diz respeito a temas como o da defesa e o da segurança nacionais e regionais.

Tanto os protocolos de integração argentino-brasileiro quanto a reunião do GATT realizada no Uruguai nesse mesmo período, ao mesmo tempo que apontavam a necessidade de se direcionarem as atenções para outra perspectiva, levaram o Brasil a se preocupar e a dirigir seus olhares para as grandes florestas do Norte.

Como já discutimos em outras oportunidades, vários fatos concomitantes fizeram com que a Bacia Amazônica passasse a receber atenções prioritárias do governo brasileiro.⁹ Poderíamos aqui lembrar desde as já citadas políticas de boa vizinhança argentinobrasileira, com o final do contencioso de Itaipu, ainda no governo de Ernesto Geisel, até a ascensão do coronel Desi Bouterse ao poder no Suriname. Outros fatores a serem devidamente ponderados eram as pressões cada vez mais acentuadas sobre a região amazônica, oriundas não só de governos europeus que passaram a sinalizar na direção de uma autonomia restrita para os países da região, mas também dos constantes e fortes movimentos advindos das organizações não-governamentais que criticavam tanto a destruição da fauna e da flora quanto as políticas mal conduzidas de preservação ambiental que afetavam, inclusive de maneira irremediável, as populações florestais. Não se pode, ainda, esquecer o que se converteu em elemento igualmente importante: na segunda metade dos anos 1980 instalou-se no Brasil a Constituinte. Grande parte de sua agenda foi preenchida pela temática amazônica, seja através do relator Bernardo Cabral, que parecia ceder às pressões de organizações não-governamentais –as quais advogavam desde a demarcação de terras indígenas até a questão mineral, passando pela conservação do meio ambiente no sentido mais amplo-, seja através da Igreja, que agia nesse sentido, através principalmente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e de seus órgãos como o Centro Ecumênico de Documentação Indígena (CEDI). A própria morte de Chico Mendes, em dezembro de 1988, às vésperas do Ano Novo, mostrou a importância do tema ambiental. O impacto causado no mundo por esse episódio, provavelmente, não foi dimensionado com a mesma magnitude pelo governo brasileiro.

Em termos efetivos, a Amazônia nunca saiu da agenda do governo brasileiro. O problema é que, na maior parte da história nacional, as atenções sempre estiveram concentradas no Atlântico Sul e na Bacia do Prata. Por isso, a Amazônia, ainda que esporadicamente, até os anos 1970 merecesse atenção, de fato, só depois de 1978 é que foi definitivamente incorporada, e, de maneira mais forte, na agenda governamental. As denúncias de internacionalização da Amazônia tinham sido exploradas em inúmeras oportunidades, inclusive em conhecidas obras de escritores amazônidas, com as propostas de Herman Kahn e Roberto Panero, defendendo os grandes lagos, o império de Ludwig no Jari, a Hileia Amazônica em distantes épocas, ou mesmo rememorando proposta norte-americana de ocupação do espaço amazônico pelos negros norte-americanos.¹⁰ Quer dizer, a Amazônia nunca saiu de foco, ainda que ocupasse até mesmo significativo espaço na mídia impressa e falada, por exemplo, depois de 1964, quando, sob o governo de Humberto de

⁹ Conferir “Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília: Universidade de Brasília, vol. 1, nº 1, p. 145-163, março de 1989.

¹⁰ Consultar o número especial da *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XI, nº 41/42, março/junho de 1968, dedicado integralmente à questão amazônica, e onde podem ser encontrados os textos de Herman Kahn e Roberto Panero. Ver, igualmente Nícia Vilela Luz – *A Amazônia para os negros americanos*, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1968; e Lúcio Flávio Pinto

Alencar Castelo Branco, criaram –se incentivos fiscais para a ocupação do Norte do país levando à devastação de milhares de hectares das florestas tropicais.¹¹ Tais acontecimentos foram denunciados freqüentemente pela imprensa, como o jornal O Estado de S. Paulo ,que dedicava espaço generoso de dezenas de páginas apontando a ocupação desenfreada da Amazônia, com a conseqüente destruição da fauna e da flora, com a contaminação dos rios com produtos químicos, como o mercúrio, e com a exploração de minérios, como ocorrido na Serra Pelada na década de 1970.

Para fazer frente às inúmeras críticas, oito países da região firmaram, por iniciativa do governo brasileiro, em julho de 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica, que tratava, além da questão ambiental, da soberania e de uma possível integração física da região, ainda que este último item tenha sido retirado da versão final do documento.¹² Mas a precariedade de seu funcionamento, aliada às crises que afetaram praticamente todo o continente nos anos 1980, fez com que Brasília repensasse a ocupação da Amazônia, através de seus próprios meios, colocando em ação, em 1985, o Projeto Calha Norte (que, no adentrar do século XXI, teve seu nome alterado para Programa Calha Norte), complementado, depois, pelo Sistema de Vigilância da Amazônia e por seu braço operacional ,Sistema de Proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM). Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, toda a estratégia brasileira de proteção do território concentrou-se definitivamente nas grandes florestas tropicais, principalmente motivada pela instabilidade cada vez maior nos países vizinhos, mormente na Colômbia.

A Agenda Continental

No âmbito das Américas como um todo, a segurança nunca deixou de ser assunto considerado, ainda que não ocupasse espaço de primeira grandeza na pauta norte-americana, a não ser em ocasiões excepcionais, como dos anos 1960 até os 70. Depois disso, apenas na década de 1990, o olhar do governo norte-americano passou a focalizar o Hemisfério Sul, particularmente os Andes, e mais recentemente o Paraguai.

Para os países da região, envolvidos com dificuldades de ordem diversa, como os desequilíbrios socioeconômicos, às voltas com a dívida externa e com as questões domésticas agudas, com modelos políticos que passaram por transformações nos anos 1980, retornando à democracia, a segurança regional dizia respeito quase que fundamentalmente a percepções de duas naturezas: de um lado, o perigo comunista, alardeado pelos ferrenhos detentores do poder; de outro, as possibilidades de conflito entre as próprias nações sul-americanas. De fato, conflitos diversos

¹¹ Ver o texto de Vicente da Costa - *Sociologia do planejamento estatal. A SUDAM e o desenvolvimento na Amazônia*. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais, apresentada a PUC de São Paulo, em 1979, mimeografado.

¹² Conferir o documento publicado pelo Ministério das Relações Exteriores - *Tratado de Cooperação Amazônica*, Brasília, MRE, 1978.

ocorreram, por exemplo, entre equatorianos e peruanos que chegaram ao confronto pelas armas, entre argentinos e chilenos cujas divergências eram acentuadas e mesmo entre britânicos e argentinos na guerra pelas ilhas Malvinas.

A idéia de segurança regional -além de propostas para a elaboração de acordos como o Pacto do Atlântico Sul, com nítido corte anticomunista- era aquela que vigorava desde o final dos anos 1940, quando se firmou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em prol da defesa continental, dentro do modelo de segurança hemisférica. Mas este, como é visível pela própria época em que foi gestado, dentro do clima da Guerra Fria, tinha objetivos mais restritos e voltados ao inimigo comum, oriundo do leste europeu.

Contudo, com as mudanças no cenário internacional, com o término do conflito Leste-Oeste e com a derrocada do império soviético, ocorreram transformações no próprio conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).¹³ Ao contrário de seu congênere - o Pacto de Varsóvia - a organização ocidental não só não desapareceu, como também ampliou seu escopo em 1991, incluindo, no alvorecer do novo milênio, novos parceiros, anteriormente vistos com desconfiança.

Nesta parte do globo, os anos 1990 viram propostas inúmeras acerca de como proteger-se dentro de um novo quadro, em que as ameaças não eram mais representadas pelo tradicional inimigo, mas, agora sim, provinham de outras origens, com outras características, mais difíceis de serem diretamente combatidas e que emergiam com grande velocidade, afetando os países latino-americanos, alguns com maior, outros com menor intensidade. Não foram apenas as nações do lado de cá as atingidas, mas o mundo todo teve que passar a conviver com essas novas realidades, completamente distantes até então da grande maioria dos países.

As novas ameaças, como foram impropriamente designadas, diziam respeito não à possibilidade de agressão oriunda de outros Estados, de Forças Armadas organizadas regularmente e preparadas para defender seus países, mas se referiam a grupos de origens diversas e com motivações diferentes, que passaram a representar perigo à estabilidade não só dos Estados mas de toda a sociedade internacional.¹⁴ Ao afetar as instituições, tornando-as vulneráveis, muitas vezes corrompendo-as, as novas ameaças se tornavam muito mais difíceis de serem combatidas pelos métodos tradicionais. Ou seja, as autoridades e as instituições nacionais e internacionais não estavam preparadas para enfrentá-las nesse novel cenário. Em suma, esses “novos” problemas sempre existiram, ainda que em menor escala, portanto não eram novos; por outro lado, sua existência merecia atenção menor, porque estavam em plano secundário, tanto por causa dos

¹³ Consultar o trabalho de Patrícia Helena Vicentini – *A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a incorporação das operações de paz no pós-guerra fria – a intervenção na Bósnia-Herzegovina (1992-1998)*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília em 1998, digitalizada.

¹⁴ Ver o estudo de Ernesto Lopez - *La seguridad internacional em los albores del siglo XXI*. Quilmes/Argentina: PIFAS/Universidad Nacional de Quilmes, Documento de Trabajo nº 9, mayo 2002.

modelos políticos autoritários quanto pelas divergências Leste-Oeste que caracterizavam o contexto global.

Evidentemente que as preocupações costumeiras não passaram despercebidas e também estavam relacionadas com as políticas dos Estados latino-americanos. Prova disso é que estudo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), no mesmo período indicava substanciais gastos em despesas militares, quando se poderia esperar o contrário.¹⁵ Mas isto caminha na direção das ponderações de que nenhum Estado, por menor que seja, negligencia sua segurança, armando-se conforme suas possibilidades, embora como consequência desse comportamento, uma corrida armamentista pudesse ocorrer, acirrando o contexto regional.

Outra evidência de como cada país passou a se comportar, não se descuidando dessa variável, foi a divulgação dos livros brancos de defesa na América do Sul. O Brasil, por seu lado, elaborou, pela primeira vez, um documento oficial intitulado Política de Defesa Nacional, em 1996, criando, também, o Ministério da Defesa em 1999. Esta nova instituição foi estruturada a partir das três forças existentes (Exército, Marinha e Aeronáutica), transformando-as em Comandos Militares, e extinguindo-se a EMFA (Estado-Maior das Forças Armadas).

Em termos continentais, um documento básico sobre a temática regional pode ser citado. Preparado pelo presidente da Comissão Especial sobre Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos (OEA), embaixador argentino Heman M. Patiño, em maio de 1992, o documento fazia extensos comentários sobre o novo cenário mundial e, respeitando as diferenças de poder e de interesses existentes no continente, mencionava que a cooperação deveria ser um instrumento a ser utilizado incorporando questões como a pobreza extrema, o crescimento da população, a distribuição desigual da riqueza, as barreiras ao livre comércio, os danos ambientais, o tráfico de drogas, o terrorismo, acúmulo de armamentos.¹⁶ Todos esses temas deveriam ser tratados conjuntamente, porque, ao se fortalecer a cooperação, o mesmo ocorreria para a segurança hemisférica.

Os próprios ministros da Defesa das três Américas passaram a se reunir, periodicamente, em países diferentes, a partir de 1995, quando, pela primeira vez, se encontraram em Williamsburg, no Estado norte-americano da Virgínia. O objetivo era discutir uma agenda ampla e variada, que englobava desde os temas anteriormente citados, firmando-se não apenas cartas de intenções

¹⁵ Cf. o interessante estudo sobre a aquisição de armamentos no início da década de 90, de Eugenio Lahera & Marcelo Ortuzar – “Gasto militar y el desarrollo em América Latina”, *Revista de la Cepal*, Santiago/Chile, nº 65, agosto de 1998, sobretudo p. 18.

¹⁶ Sobre o assunto ver, PATIÑO-MAYER, Hernan – “Aportes a um nuevo concepto de seguridad hemisférica – Seguridad cooperativa”. Disponível em <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-4/mayer4.htm>. Acesso em 03 de março de 2003.

gerais, mas realizando-se, por ocasião das mesmas, acordos diversos em termos bilaterais, para resolver problemas específicos, conforme os interesses e as particularidades regionais.¹⁷

Tais reuniões, ainda que não sejam institucionalizadas como fóruns oficiais, têm servido, entretanto, para mostrar que, a cada dois anos, os responsáveis pela defesa e pela segurança das nações deste Hemisfério mostrem suas preocupações e apontem soluções para fazer frente aos inúmeros problemas -que não estão sendo resolvidos de forma adequada, como em princípio poderia parecer- igualmente troquem experiências e implementem acordos.

Mesmo nas reuniões de cúpula das Américas, realizadas a partir de 1994, algumas dessas questões também foram levantadas. Em outras oportunidades, como na reunião de Bridgetown, em junho de 2002, assinou-se uma declaração focalizando uma abordagem multidimensional da segurança hemisférica.

A reunião extraordinária sobre segurança hemisférica, realizada em 2003 no Rio de Janeiro, também seguiu na mesma direção, apontando os mesmos problemas que se tornam cada vez mais agudos.

Considerações Finais

Ainda que, durante a última década, problemas inúmeros tenham sido encontrados, é inegável que avanços consideráveis foram observados no trato da questão envolvendo a segurança regional.

O que a realidade tem friamente demonstrado é que a consecução de tudo que tenha sido escrito e assinado não depende tão somente das vontades dos países diretamente envolvidos, e dos próprios dirigentes nacionais, seja através dos acordos bilaterais, seja através dos instrumentos multilaterais. Em primeiro lugar, porque cada país, embora manifeste vontade na resolução dos problemas, sabendo de antemão que o cenário cada vez se torna pior, enfrenta dificuldades de ordens variadas, além de, na maior parte das vezes, trabalhar com escassos recursos, ou então, na existência destes, o mau uso que deles é feito, utilizando-os para outras finalidades, em detrimento do bem-estar da sociedade, aqui incluindo a segurança dos indivíduos e o bom funcionamento das instituições. Em segundo lugar, os problemas enfrentados pelos países são de magnitude infinitamente superior aos enfrentados no período da Guerra Fria. Neste último caso, embora o uso de armas de destruição em massa pudesse aniquilar populações de vários países, se delas se lançasse mão, retirando-lhes o caráter de armas estratégicas, elas foram construídas sobretudo para demonstrar capacidade de dissuasão.

O grau de dificuldade enfrentado pelas autoridades, sem qualquer sombra de dúvida, é bastante grande em função da complexidade dos temas, dos interesses e dos recursos financeiros envolvidos. Elemento altamente complicador é o fato de que, em vários locais, parte da população

¹⁷ Uma discussão inicial sobre o tema pode ser encontrada em Francisco Rojas Aravena – “Williamsburg : um giro definitivo em las relaciones hemisféricas de seguridad? *Estudios Internacionales, Revista do IRIPAZ*, Guatemala, ano 6, nº 12, p. 53-74, jul/dic. 1995.

está direta e indiretamente envolvida em ilícitos. Há, ainda, a própria omissão ou dificuldade encontrada pelas autoridades para resolver sobretudo problemas como o crime organizado e o tráfico de drogas.

Em termos globais do continente, deve-se ponderar, por outro lado, o entendimento de cada país sobre os temas que têm assolado a região. As drogas, por exemplo, são vistas e tratadas sob perspectivas diferentes. Enquanto, para uns, se trata de questão de segurança nacional, devendo envolver as Forças Armadas, para outros, ainda que assim seja, o foro adequado para combater as drogas é o Ministério da Justiça. Para várias nações, trata-se mais de um problema social do que de segurança, portanto a ótica a ser implementada passa por caminhos completamente distintos.¹⁸

Outros temas como o terrorismo afetam países com intensidades distintas, o mesmo se verificando com as guerrilhas, cunhando-se, nos últimos anos, os termos narcotráfico e narcoterrorismo, associando as duas variáveis. Enquanto alguns consideram a presença estrangeira para solucionar seus problemas, outros mantêm-se equidistantes de tal postura, preferindo restringir-se aos próprios recursos.

Ainda que acordos inúmeros tenham sido realizados, entre dois ou mais países, fugindo da falta de operacionalidade das declarações multilaterais, nem estas têm sido implementadas com eficácia, por razões variadas, como os entraves burocráticos, a falta de recursos e mesmo a agilidade com que os infratores agem, dificultando a ação do Estado. Nesse sentido, inclusive, aproveitam-se das facilidades propiciadas para a lavagem de dinheiro através das instituições financeiras, além de contar com a ajuda, muitas vezes, de representantes dos poderes judiciários em várias nações, como a imprensa cotidianamente informa.

De todo o exposto pode-se, portanto, concluir que, embora não haja maiores perigos de confronto entre os Estados da região, com o uso das armas - recurso tradicionalmente utilizado pelos países, para manter seus domínios e proteger, portanto, sua população e suas instituições políticas, econômicas, entre outras- os anos mais recentes têm mostrado que o ressurgimento de temas que anteriormente ocupavam espaço mais reduzido, não só da agenda das grandes potências mas também dos demais países do mundo, passou a ser mais prejudicial para os Estados e as próprias instituições. Com dificuldades para fazer frente aos novos agentes, que atuam de forma extremamente agressiva e que ocupam lugar cada vez mais proeminente em todas as esferas, as autoridades têm se mostrado impotentes para impor-se às chamadas novas ameaças, que passaram a minar as instituições, criando praticamente um poder paralelo ao do próprio Estado, ainda que este continuamente o desminta.

A insegurança que, tradicionalmente, era percebida quando das ameaças que pudessem vir de outros países, fossem eles vizinhos ou não, acabou, com o decorrer do tempo, incorporando novas

¹⁸ Um quadro que dá boa noção sobre esse problema pode ser encontrado em MILET, Paz V. (ed.) *Narcotráfico y seguridad em las Americas*. Santiago: Flacso/Chile e W.Wilson Center (15), dezembro de 1997, p. 5-8

variáveis, ampliando, portanto, seu escopo. Para dar conta de tudo, os países da região têm encontrado grandes dificuldades, porque, além de não se terem preparado adequadamente nos últimos lustros, encontraram barreiras cada vez maiores, tanto pela infiltração de influências nocivas nas instituições (corrupção, crime organizado, tráfico de drogas, desestabilização social, etc.), como pela própria capacidade organizacional apresentada pelos contraventores que, além de atuar em seus próprios países, passaram a manter contatos com parceiros das demais nações - vizinhas ou não- intercambiando informações e recursos, comprando e vendendo drogas e armas e ampliando cada vez mais seu âmbito de ação, ainda que não necessariamente operem em conjunto.