

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Segurança Hemisférica e Política Externa Brasileira: Temas, prioridades e mecanismos institucionais

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

GRACIELA DE CONTI PAGLIARI

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Porto Alegre, julho de 2004.

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido, Daniel, companheiro deste e de outros desafios, por sempre me fazer acreditar que é possível.

Aos meus pais, Elias e Claci, grandes incentivadores, pelo apoio e crédito em todas as escolhas.

Ao meu irmão, Emanuel, pelo carinho e pela parceria de sempre.

Ao professor doutor Carlos Schmidt Arturi, que aceitou orientar-me numa situação atípica; pela sua disponibilidade, apoio e confiança sempre.

Ao professor doutor Marco Aurélio Chaves Cepik, pelo longo período de orientação e incentivo e por disponibilizar-me seus materiais e referências, sem os quais este estudo não teria sido possível.

À professora doutora Maria Susana Arrosa Soares, pelo apoio neste e em outros momentos, e pelo incentivo em seguir a carreira acadêmica.

Aos meus colegas de Mestrado, a primeira turma do PPG em Relações Internacionais, pela amizade e companheirismo.

À Beatriz Accorsi, Secretária do PPG RI, pela paciência e carinho desde o início desta caminhada.

À CAPES, pelo financiamento deste estudo.

RESUMO

As profundas mudanças que ocorreram no sistema internacional com o término da Guerra Fria produziram reflexos nos diversos níveis: global, regional, nacional. Essas alterações provocaram a revisão dos padrões da Guerra Fria, em especial os parâmetros de segurança coletiva hemisférica. Na década de 40 do século passado, os países americanos uniram-se em um sistema de segurança coletiva baseado em mecanismos que visavam garantir a segurança dos Estados-membros mediante a legítima defesa individual ou coletiva. Esse sistema, que tinha como objetivo afastar a ameaça comunista da região, serviu para consolidar a influência e o domínio dos Estados Unidos no hemisfério. Com o fim da bipolaridade, os Estados-membros indicaram a necessidade de repensar estes arranjos de maneira que os mecanismos estivessem apropriados para enfrentar as novas e difusas ameaças, uma vez que as tradicionais apresentam-se, atualmente, com menos intensidade para os países americanos. As inúmeras discussões desenvolvidas culminaram com uma Conferência Especial de Segurança no final de 2003, onde se adotou um conceito multidimensional de segurança. A política externa brasileira aponta, neste novo cenário, problemas como o narcotráfico, crime organizado transnacional e a corrupção do sistema judiciário e policial, como as suas maiores preocupações para a segurança, em detrimento da postura dos Estados Unidos que militariza a agenda para a região, apresentando temas como o terrorismo, o tráfico de drogas, o combate às armas de destruição em massa (ADM), como as principais ameaças à segurança. Mesmo que diversos temas sejam preocupações comuns entre os vários países da região - especialmente o Brasil - e aos Estados Unidos, não necessariamente eles são vistos como decorrentes da agenda do terrorismo.

PALAVRAS-CHAVE: política externa brasileira; segurança hemisférica; segurança regional; relações internacionais.

ABSTRACT

The deep changes that occurred in the international system with the end of the Cold War reflected on several levels: global, regional, national. These alterations provoked the revision of the patterns of the Cold War, mainly the hemispheric collective security parameters. In the 1940s, the American countries joined in a collective security system based on mechanisms that aimed at assuring the security of the member states by means of inherent right of individual or collective self-defense. The purpose of this system was to avoid the communist threat of the region and served to consolidate the influence and the control of the United States on the hemisphere. With the end of the bipolarity, the member states pointed out the necessity of rethinking these arrangements so that the mechanisms could be suitable to face new and diffuse threats, since, nowadays, the traditional threats demonstrate to be less intense to the American countries. The numberless discussions held culminated on a Special Conference on Security at the end of 2003, which was adopted a new multidimensional concept on security. The Brazilian foreign policy points, in this new scenery, some problems like the narcotraffic, the transnational organized crime and the corruption of the judiciary system and police force, as its largest worries about security, in detriment of the United States' posture that militarize the agenda to the region, presenting themes like terrorism, drug traffic, the combat of weapons of mass destruction (WMD), as the main threats to security. Although several themes are common worries between the countries of the region – Brazil specifically – and to the United States, they are not necessarily seen as resulting of the terrorism agenda.

KEYWORDS: Brazilian foreign policy; hemispheric security; regional security; international relations.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	SEGURANÇA INTERNACIONAL: O DEBATE TEÓRICO	13
2.1	UM PONTO DE PARTIDA ANALÍTICO: A TEORIA DOS COMPLEXOS DE SEGURANÇA	14
2.2	LIBERAIS E REALISTAS SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES	21
2.3	O MARXISMO E INSUFICIÊNCIA DO DEBATE REALISTAS <i>VERSUS</i> LIBERAIS	28
3	SEGURANÇA HEMISFÉRICA: HISTÓRIA E MECANISMOS INSTITUCIONAIS	32
3.1	RELAÇÕES DE PODER ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E A AMÉRICA LATINA: 1823-2003	33
3.2	MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE SEGURANÇA COLETIVA: HEMISFÉRICOS E REGIONAIS	42
4	AGENDA DE SEGURANÇA HEMISFÉRICA NO PÓS-GUERRA FRIA	63
4.1	PROCESSAMENTO POLÍTICO DA “NOVA AGENDA DE SEGURANÇA HEMISFÉRICA”: ATORES	63
4.2	TEMAS DA AGENDA DE SEGURANÇA: ENTRE A HEGEMONIA E A MULTIDIMENSIONALIDADE	68
5	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SEGURANÇA HEMISFÉRICA	93
5.1	PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NOS DIVERSOS MECANISMOS REGIONAIS DE SEGURANÇA	95
5.2	TEMAS DA AGENDA DE SEGURANÇA: A PERSPECTIVA BRASILEIRA E OS SEUS DESAFIOS	105
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
	REFERÊNCIAS	126
	FONTES CONSULTADAS	134

1 INTRODUÇÃO

O término da Guerra Fria em 1989-1991 acarretou imensas transformações na segurança internacional, que foram desde uma redistribuição de poder entre os Estados nacionais tão radical quanto aquela que caracterizou o final da II Guerra Mundial e a emergência da própria Guerra Fria, até o questionamento da utilidade e da legitimidade dos arranjos institucionais que emergiram do período anterior, tais como o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU) ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Essas alterações produziram também uma mudança na percepção dos principais atores do sistema internacional com relação à natureza e à intensidade relativa das ameaças para a segurança dos Estados e indivíduos na nova ordem mundial, gerando assim, uma reorientação, para muitos países, de sua política externa. Durante o período da Guerra Fria, a concepção corrente no meio acadêmico sobre os problemas de segurança internacional restringia-se aos temas estratégicos - mesmo nos casos em que o desenvolvimento era considerado parte estratégica da segurança nacional -, pois a temática da confrontação bipolar vinculava-se, sobretudo, às questões militares estratégicas. Finda a Guerra Fria, novas questões somaram-se aos temas tradicionais e passaram a conformar a agenda internacional de pesquisa e os próprios debates públicos sobre o significado da segurança.

Essa mudança de entendimento quanto à agenda de segurança e a emergência de novos temas na agenda pública de segurança internacional decorrentes do fim da bipolaridade, indicam a necessidade de uma revisão dos conceitos associados à segurança internacional. Os novos temas e ameaças relacionam-se também ao reconhecimento crescente da relevância de novos atores para os quais devem ser consideradas variáveis outras que permitam explicar os fenômenos em questão e definir os instrumentos necessários e possíveis para a configuração da segurança internacional.

Para refletir sobre os problemas contemporâneos de segurança internacional, decidiu-se considerar neste trabalho a situação do continente americano sob um duplo aspecto: o da evolução e crise dos mecanismos

institucionais de segurança, e o da emergência de uma agenda de temas e conteúdos de importância distinta para os atores proeminentes na região.

O interesse e a relevância da América Latina para o estudo da segurança internacional justifica-se analiticamente pelo fato de ser uma região desnuclearizada e por ser vista como uma área de estabilidade e baixo nível de conflito, mas que, no entanto, enfrenta ainda problemas tradicionais de segurança de caráter fronteiriço, múltiplos conflitos de natureza diversificada e distintas vulnerabilidades detectadas pela literatura que favorece a chamada segurança coletiva: instituições débeis, ausência de mecanismos e foros multilaterais efetivos para agir de maneira eficiente perante os conflitos e ausência de convergência de respostas comuns às ameaças e conflitos surgidos na região.

O estudo da evolução e crise dos mecanismos institucionais de segurança coletiva na região faz-se necessário a partir de uma reflexão acerca dos problemas contemporâneos de segurança nacional do Brasil. A primeira ordem de fatores está relacionada com o fato de a América Latina apresentar mecanismos de segurança hemisféricos implementados nos anos de 1940, planejados sob a ótica do conflito bipolar, com o objetivo de afastar o comunismo da região e evitar subversões internas – bem ao estilo da hegemonia norte-americana no continente. Estes mecanismos tornaram-se crescentemente disfuncionais e problemáticos para atores como o Brasil, que, no entanto, adotou ao longo da década de 1990, um baixo grau de prioridade e uma postura defensiva e reativa em relação ao esforço de transformação das condições de exercício da segurança coletiva na região. Na medida em que a política externa brasileira tornou-se mais assertiva em relação à região e que o processo de integração avançou na América do Sul, tal postura defensiva e reativa torna-se virtualmente impossível, impondo ao país - tanto aos responsáveis pela formulação e implementação da política externa, quanto aos pesquisadores acadêmicos - uma atenção redobrada aos temas, dinâmicas de poder subjacentes e mecanismos institucionais de segurança na região.

Observe-se que o término da Guerra Fria não trouxe o fim dos conflitos entre Estados. O que ocorreu foi uma certa relativização no seu dimensionamento, pois estes deixaram de ser vistos como parte do conflito ideológico Leste-Oeste. Por isso, deve-se levar em conta que as ameaças tradicionais continuam presentes e os mecanismos institucionais devem ser adequados para produzir respostas a todo tipo de ameaças à segurança no continente americano. Observe-se, além disso, que as

ameaças à segurança internacional variam em intensidade segundo os recursos de poder que o Estado dispõe para enfrentá-las.

Em relação ao estudo da emergência de uma agenda de temas e conteúdos de importância distinta para os atores relevantes na região, a justificativa vem à tona ao analisarem-se as ameaças à segurança regional. Pois, em função destas, a América Latina caracteriza-se por uma grande disparidade de “situações de segurança” em suas sub-regiões: enquanto o Cone Sul tem se caracterizado por políticas de aproximação entre vizinhos, e a América Central e a região do Caribe (com a exceção de Cuba) têm se caracterizado por um rápido enquadramento subordinado às prioridades de segurança da potência hegemônica, a região dos Andes e a Amazônia transformaram-se ao longo os últimos quinze anos no verdadeiro campo de tensões. Nele, se joga hoje o futuro das relações de poder e a segurança da região como um todo.

O surgimento de uma nova agenda de segurança, na qual se situam os novos riscos e ameaças, não exclui a agenda histórica de ameaça à segurança que enfrentam os países latino-americanos. Se por um lado, a América Latina caracteriza-se por ser uma região que tem historicamente se mantido sob a influência hegemônica dos Estados Unidos, por outro, ela não conseguiu, ou foram neutralizadas até agora, respostas coesas a seus problemas comuns de segurança.

Assim, o tema da segurança regional será abordado sob dois enfoques essenciais: o da problemática da agenda de segurança hemisférica e o da política externa brasileira em relação a estes desafios. O foco principal do estudo se situa na relação entre os mecanismos hemisféricos, regionais e sub-regionais de segurança e as demandas de política externa do Brasil com relação à segurança no pós-Guerra Fria.

Para tanto, busca-se responder, como problema analítico fundamental da pesquisa, o questionamento acerca das motivações e do conteúdo da participação do Brasil nos mecanismos de segurança hemisférica no pós-Guerra Fria, tendo como pano de fundo desta discussão o grau de autonomia do Brasil para formular e implementar sua política externa de priorização da região, considerando-se nela o potencial de conflito e/ou acomodação com os interesses dos Estados Unidos na região como um todo e nas sub-regiões específicas.

A configuração do sistema internacional possui influência direta na atuação internacional do Brasil, porque, não sendo este uma grande potência, mas sim, uma

potência emergente buscando alavancar sua inserção global a partir de uma base regional sólida, o futuro das relações de segurança no hemisfério afetam diretamente as possibilidades e limitações da posição brasileira no curto, médio e longo prazo.

Como hipóteses de trabalho e premissas iniciais adotadas para a pesquisa, considera-se que, a despeito da retórica institucionalista e idealista do governo brasileiro, o grau de participação do Brasil em mecanismos de segurança hemisférica e ou regional é definido pelo seu peso relativo na distribuição de poder entre as unidades (Estados nacionais) do subsistema americano e por cálculos de custo-benefício, não por alguma adesão valorativa intrínseca ao papel das instituições na formação e mudança de preferências dos atores estatais. A participação do Brasil nos mecanismos de segurança hemisférica ocorre porque os atores responsáveis pelo manejo da política externa brasileira calculam que os ganhos para os interesses nacionais - definidos em termos de poder - excedem os custos - definidos em termos de diminuição de graus de liberdade internacional.

Assim, as discussões sobre a atualidade e abrangência do conceito de segurança nacional (realizadas no capítulo 2), servem para indicar aos analistas da política externa brasileira e das relações de poder na região, a necessidade de compreender os novos aspectos da segurança e como eles avançam entre os diversos atores relevantes.

As incertezas que se revelam para os Estados e para os cidadãos da semiperiferia e da periferia do capitalismo com o fim da bipolaridade, geram questionamentos sobre como tais países deveriam enfrentar a nova agenda que vem emergindo nos últimos dez ou quinze anos na região. Na medida em que novos atores internacionais são potencialmente capazes de desestabilizá-lo por meios outros que não os político-militares convencionais, os diversos países da região passaram a reavaliar a efetividade dos mecanismos de segurança na região e sua capacidade coletiva de fazer frente às novas ameaças não-tradicionais, bem como de revisar essas ferramentas de ação coletiva.

Na Cúpula das Américas de 1998 em Santiago, no Chile, com a reunião da Comissão de Segurança Hemisférica (CSH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), entendeu-se necessário submeter o sistema de segurança hemisférico a uma análise. Com isso, partiu-se para uma discussão das questões

atinentes às ameaças contra a segurança dos Estados e dos indivíduos – sejam elas em âmbito hemisférico, sub-regional ou nacional.

Visando a promover o debate, os Estados americanos propuseram uma agenda de discussões cujo ponto alto deveria ter sido a Conferência Especial sobre Segurança, realizada no México, em outubro de 2003, a fim de debater os conceitos e a crise dos mecanismos de segurança da região para, com isso, redefinir as prioridades e os temas de suas instituições formais.

A discussão que tem sido proposta em relação aos assuntos ligados à segurança internacional reflete-se na agenda de política externa da América Latina, e, igualmente, na formulação da política externa do Brasil. Quer dizer, a mudança na conformação da ordem mundial altera também a margem de manobra de países que aspiram a um lugar de destaque no cenário internacional, portanto, impactam nas questões de definições de políticas para o Brasil.

Para Franko (2003, p. 165, tradução nossa) “à medida que os assuntos de segurança adquirem uma dimensão mais transnacional e não se circunscrevem às fronteiras, estes vão se convertendo, cada dia, em assuntos influenciados pelos parâmetros da política exterior”. As abordagens e as definições da teoria para a segurança internacional produzirão efeitos com relação à agenda de segurança hemisférica e, por definição, para a formulação da política externa brasileira. Por isso, deve-se observar que as novas tensões geradas pela modificação da posição relativa dos principais países do hemisfério na sua inserção internacional e regional, bem como a emergência de novos temas, ameaças e configurações de mapas cognitivos que possam processar a percepção dessas ameaças e traduzi-las em discursos e políticas de segurança, são profundamente definidoras de sua agenda e de como será estabelecido o futuro político da região.

As turbulências surgidas internamente no hemisfério serviram para reativar as preocupações com relação à segurança, mesmo que as novas ameaças possam interessar essencialmente aos Estados Unidos e menos aos demais países americanos. Da mesma forma, no que diz respeito aos temas e prioridades hemisféricas constata-se que, se por um lado, há uma agenda de discussão comum, por outro, há assuntos discordantes – parcial ou integralmente – entre os países americanos. Então, esses propósitos divergentes com relação à natureza e às implicações da nova agenda de segurança servem para obstruir possíveis respostas efetivas regionais.

O assunto de pesquisa será desenvolvido em quatro capítulos básicos. O primeiro deles, intitulado “Segurança Internacional: o debate teórico”, trabalha com uma revisão da controvérsia teórica a respeito da segurança internacional com o propósito de analisar o impacto da segurança internacional na nova agenda de segurança hemisférica, bem como na formulação da política externa brasileira.

O segundo capítulo, “Segurança Hemisférica: história e mecanismos institucionais”, tem como enfoque uma perspectiva descritivo-histórica apontando os padrões de relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina e os mecanismos de segurança coletiva criados nos anos 1940, bem como, os demais surgidos no decorrer desse período, destacando os seus traços marcantes e a trajetória de tais mecanismos coletivos e sua conceituação.

As mudanças que o final da Guerra Fria produziu no que se refere à questão da segurança em relação aos diversos atores hemisféricos e a análise os parâmetros necessários à fixação de uma agenda de segurança internacional e hemisférica no pós-Guerra Fria, tendo em vista os novos temas surgidos, são abordados no terceiro capítulo, intitulado: “Agenda de Segurança Hemisférica no pós-Guerra Fria”.

Em seu quarto segmento a dissertação apresenta como tema a “Política Externa Brasileira e Segurança Hemisférica”, salientando os interesses e posições da política externa brasileira, referentes à atualidade dos mecanismos de segurança coletiva e da discussão sobre a revitalização e o fortalecimento das instituições do Sistema Interamericano, relacionadas aos diversos aspectos da segurança hemisférica. Destaca ainda, os parâmetros de continuidade ou mudança apresentados pela posição brasileira.

Este estudo inicia com uma revisão histórica dos mecanismos de segurança coletiva, implementados desde os anos 1940. Estes mecanismos ensejaram o esboço da primeira imagem de uma aliança entre os países americanos, mas que atendia, fundamentalmente, aos interesses dos Estados Unidos. Pois, para a maioria dos países do continente, a região - naquele momento e desde 1823 com a Doutrina Monroe - estava sob a hegemonia dos Estados Unidos, uma vez que os norte-americanos passaram a desempenhar um papel de supremacia na região. Foi, portanto, nesse espírito que o sistema de segurança hemisférico foi criado.

Posteriormente à investida inicial de criação de mecanismos de segurança hemisféricos, foram instituídos, já na década de 1990, os mecanismos sub-regionais

de segurança coletiva de forma a englobar nesses arranjos grupos de países próximos fisicamente. São mecanismos sub-regionais: o Tratado do Sistema Regional de Segurança do Caribe Oriental (1996); o Tratado Marco de Segurança Democrática da América Central (1995), e a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz (1999), todos enfatizando a questão da cláusula democrática.

Quase meio século foi necessário para que outros mecanismos de segurança fossem criados no continente. Isso tem relação direta com a supremacia exercida pelos Estados Unidos em relação aos países latino-americanos e da falta de interesse na implementação de novas instituições que agrupassem a todos os países do continente, bem como da sua preferência pelo desempenho de uma política bilateral. A condição de grande potência dos Estados Unidos, ou seja, de Estado que modela a conjuntura internacional, permite-lhe agir criando mecanismos e participando deles quando isso lhe convém politicamente. No que se refere ao Brasil, se por um lado, não possui um excedente de poder que permite alterar a ordem internacional, por outro, ele tem potencialidade para organizar o espaço sub-regional e constituir, a partir da América do Sul, um pólo de poder relevante no sistema internacional.

São esses questionamentos acerca da nova agenda de segurança internacional e das suas implicações para a segurança hemisférica e para a política externa brasileira os elementos centrais deste estudo.

2 SEGURANÇA INTERNACIONAL: O DEBATE TEÓRICO

Este capítulo apresenta a discussão desenvolvida pela teoria de relações internacionais sobre segurança internacional e como isso reflete na noção de segurança hemisférica que não pode mais se limitar à análise da distribuição de poder entre os Estados, mas deve considerar as diversas dinâmicas sociais envolvidas neste processo. Para isso, inicia-se com a apreciação dos principais enfoques teóricos com relação à segurança internacional e como essa discussão influencia a segurança hemisférica e a construção de um paradigma de ação para a política externa brasileira em relação a esse tema.

Segundo Rojas Aravena (1999, p. 20), os princípios das grandes teorias não permitem compreender de maneira adequada os novos fenômenos, isso porque a nova realidade e a nova agenda não conseguem ser apreendidas por meio das concepções tradicionais de segurança internacional. As teorias de alcance médio (como a teoria de regimes internacionais) estariam adquirindo maior relevância heurística e maior força para indicar recomendações de política. Para o autor “os novos fenômenos da agenda internacional não encontram solução racional ou eticamente aceitável no âmbito do realismo e do uso da força como instrumento exclusivo de solução” (ROJAS ARAVENA, 1999, p. 21, tradução nossa). Na sua concepção, o caráter multidimensional da segurança deve ser abordado mediante uma perspectiva ampla e complexa, de forma a incorporar as variáveis necessárias para explicar os fenômenos em questão e definir os instrumentos para a busca da segurança desejada.

Inicia-se o capítulo abordando em sua primeira seção a segurança hemisférica como parte do estudo da segurança internacional e o nível de análise intermediário entre o sistema internacional e o Estado para analisá-la. A segunda parte trata do debate entre realistas e institucionalistas quanto ao peso e valor das instituições para os Estados. Em seguida, apresenta-se a insuficiência do debate entre realistas e liberais para situar os significados de segurança entre os vários atores do hemisfério e como as desigualdades nos países latino-americanos agem na identificação de uma agenda de segurança.

2.1 UM PONTO DE PARTIDA ANALÍTICO: A TEORIA DOS COMPLEXOS DE SEGURANÇA

A análise da segurança internacional passou por uma transformação com o final da Guerra Fria, decorrente das modificações ocorridas no sistema internacional, para englobar novos temas¹ que se apresentavam para os Estados, indicando a necessidade de se discutir os limites dos seus conceitos explicativos, pois o elemento militar e o Estado não eram mais os únicos fatores na conceituação da segurança. Assim, questiona-se a necessidade de ampliação da agenda de segurança para incluir questões econômicas, ambientais e sociais como parte dela. Essas mudanças afetaram, de maneira geral, tanto o nível nacional, quanto o regional e o global, que estão extremamente articulados e interdependentes. A agenda de investigação da segurança internacional precisa ser cuidadosamente definida para que se analise a adequação dos conceitos às necessidades e realidades existentes. O discurso teórico, nesse sentido, esclarece o comportamento dos agentes, a natureza dos processos das relações internacionais e permite a discussão sobre problemas da realidade internacional. As maneiras diversas de produzir os conceitos entre os distintos discursos teóricos, permite a comparação entre estes e os fenômenos propriamente ditos para uma compreensão mais adequada do campo das relações internacionais.

No ambiente do pós-Guerra Fria, a região passou a ser o nível central de análise de segurança, pois em não havendo mais a rivalidade ideológica, as prioridades, que antes eram determinadas no nível global, passaram a ser estabelecidas regionalmente. O foco do estudo da segurança internacional situa-se num contexto amplo de regimes e dilemas de segurança, bem como de balanço de poder, pois a sua preocupação é saber como as coletividades humanas se relacionam umas com as outras quanto às ameaças e vulnerabilidades. Assim, para analisar objetos de referência sistêmicos como o meio ambiente, a economia mundial e a sociedade internacional, deve-se considerar o nível global, ou seja, a segurança internacional (BUZAN, WÆVER e WILDE, 1998, p. 11).

¹ Esses “novos temas” já existiam em sua grande maioria, contudo, não faziam parte de uma agenda de segurança que estava centrada no conflito Leste-Oeste, com o campo militar e o Estado como atores e objetos centrais do estudo tradicional da segurança.

Os autores indicam que, no que diz respeito às questões tradicionais de segurança, isto é, o campo político-militar, o nível de análise deve ser o regional, isso porque a teoria do complexo de segurança focaliza sua análise no Estado e nos setores político e militar, pois, normalmente, as inseguranças estão associadas com a proximidade. Assim, para a maior parte dos Estados, os seus maiores receios recaem mais sobre seus vizinhos do que nas potências distantes. Considerar a existência dos subsistemas regionais como objeto de análise de segurança tem como objetivo destacar a relativa autonomia das relações de segurança regional e indicar como inseri-las no contexto entre os Estados e o nível sistêmico. As relações interamericanas formam um subsistema dentro do sistema internacional.

Os dilemas de segurança não afetam por igual todos os Estados e nem os fatores de ameaça são comuns dentro do sistema internacional, normalmente, são distribuídas igualmente para determinados grupos dentro do sistema, formando os complexos regionais de segurança. Os Estados que os compõem têm suas preocupações de segurança interligadas². Elas se caracterizam mais intensamente entre os Estados dentro destes complexos do que entre os que não fazem parte dele. Segundo os autores, os complexos de segurança marcam a intensidade relativa das relações de segurança entre Estados - que pode ser a interdependência da rivalidade ou o compartilhamento de interesses - que conduzem a distintos padrões regionais formados tanto pela distribuição de poder quanto pelas relações históricas de amizade (expectativa de proteção e apoio) e inimizade (relacionamento estabelecido por suspeita e medo).

Buzan, Wæver 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). No entanto, os complexos não podem ser construídos aleatoriamente, deve haver um padrão de política entre os Estados, não são quaisquer subsistemas que são enquadrados como complexo de segurança, que devem ter bases históricas e geopolíticas para tanto.

² Segundo Buzan (1991), para que seja possível identificar um complexo de segurança deve-se analisar a intensidade relativa da interdependência de segurança entre diferentes países (a interdependência seria forte entre países como Índia e Paquistão já entre Indonésia e Austrália, relativamente fraca).

Num complexo de segurança – que é produto da estrutura anárquica do sistema - a atenção descentraliza-se, tanto da segurança nacional quanto da global, para focalizar na região, na qual estes dois níveis influenciam. No entanto, algumas condições impedem a formação dos complexos de segurança: em certas regiões, o poder dos Estados é limitado a ponto de não ser possível projetar seu poder além de suas fronteiras, não ocorrendo interação suficiente para gerar um complexo de segurança (algumas partes da África e entre algumas pequenas ilhas-estado do Pacífico). A segunda condição ocorre quando a presença de uma potência externa à região é tão intensa que suprime as dinâmicas de segurança entre os Estados, inclusive estacionando suas forças armadas na área, subordinando a região aos seus padrões de rivalidade. Essa situação é caracterizada como *overlay* (sobreposição) e como exemplo dessa situação são citados os períodos do colonialismo europeu no Terceiro Mundo e as dinâmicas de segurança européias subjugadas à rivalidade de poder das superpotências depois da Segunda Guerra (BUZAN, WÆVER e WILDE, 1998, p. 13; BUZAN, 1991, p. 198). No entanto, essa última característica não pode ser confundida com os processos de intervenção das grandes potências nos assuntos dos complexos de segurança locais, porque estes, normalmente, reforçam as dinâmicas de segurança local, enquanto *overlay* subordina as dinâmicas locais às rivalidades das grandes potências.

Os complexos de segurança podem dizer respeito também a outros setores que não apenas os específicos, militar e Estado, indicados até aqui. Há dois tipos de complexos: o homogêneo e o heterogêneo. No primeiro, a abordagem das dinâmicas de segurança é feita setor por setor (político-militar, econômico, social) e conduz a diferentes tipos de complexos que ocorrem em diferentes setores. O segundo, por sua vez, indica que diferentes tipos de atores podem interagir entre dois ou mais setores (por exemplo: Estados, nações, firmas, agindo mediante setores econômico, político, social) e considera os impactos de uns nos outros. Os autores justificam o estudo da região indicando a importância da territorialidade em definir subsistemas, tais como a União Européia, o NAFTA, ASEAN, e outros.

Segundo Buzan (1991, p. 194) o principal fator na definição do complexo de segurança é o alto grau de ameaça ou medo que são sentidos mutuamente por dois Estados ou pela maioria deles. Dentro do complexo, serão encontrados Estados menos importantes, com nível de poder relativamente baixo em comparação com os outros, por isso, a sua influência na estrutura do complexo é limitada. No entanto,

podem tornar-se fonte de ameaça na medida em que suas alianças refletem-se nas grandes potências do complexo. O autor cita como exemplo países como Nepal, Bangladesh e outros que ocupariam essa posição no sul da Ásia.

A segurança é um produto do comportamento dos atores, ela não é, portanto, objetiva. Não se requer que os atores pensem em termos de fixar um complexo de segurança que vai ser caracterizado quando houver uma especificidade histórica e a possibilidade de modificar uma situação determinada que foi gerada pelas práticas dos atores de interdependências de segurança, ou seja, ele vai funcionar independente de os atores envolvidos reconhecerem essa situação ou não³. Assim sendo, como definem Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 20), as linhas podem ser retiradas do mapa e a teoria pode ser colocada em operação. Os autores discutem se, atualmente, o complexo de segurança estaria válido dentro dos padrões da teoria clássica do complexo de segurança. A conclusão é de que sua validade se liga a alterações para considerar que os padrões de interdependência de segurança não ocorrem mais somente entre Estados mas também entre outras unidades. E ainda, que os complexos de segurança tratam das intensidades das relações de segurança, não apenas das intensidades de segurança entre Estados e que essas relações não se limitam mais apenas aos problemas de segurança nacional.

Os vínculos culturais e raciais podem ser um fator de identificação de um complexo de segurança. Em certos casos, não se torna difícil identificar que fatores culturais facilitam e legitimam a interdependência de segurança entre Estados árabes, na América Latina e entre os islâmicos. A maior parte dos complexos de segurança são subcontinentais ou continentais, tais como a Europa e o Oriente Médio, e tem como características a composição de um ou mais Estados. São grupos geograficamente próximos e o seu relacionamento é marcado pela interdependência de segurança e uma interação durável, mas não permanente.

Em relação às Américas Buzan (1991, p. 206) aponta a dificuldade de caracterizar um complexo de segurança. Pode-se dizer que, tanto a América Central como o Caribe, são Estados com pouco poder para gerar um complexo de segurança, além disso, a penetração dos Estados Unidos na região impede a emergência de dinâmicas independentes de segurança. A América do Sul também

³ No entanto, Buzan (1991) indica que os Estados devem reconhecer, em linhas particulares, a ameaça a qual sustenta o complexo sob pena de invalidar a idéia toda do mesmo.

tem seu comportamento influenciado pela presença norte-americana, no entanto, com menos intensidade do que na América Central e Caribe. Por outro lado, a América do Sul caminha na direção de uma comunidade de segurança⁴ com a formação de regimes regionais, como no caso do Tratado de Tlatelolco. Desqualificando a idéia de que a América do Sul não teria interação suficiente para formar um complexo de segurança, o padrão histórico de relacionamento da região mostra claras dinâmicas locais de segurança, muitas como disputas territoriais (Paraguai – Argentina; Brasil – Uruguai; Chile – Bolívia e Peru; entre outras), mais recentemente Chile e Argentina; Venezuela e Guiana. Assim, o autor indica que este complexo tem dois caminhos a seguir: ou caminha para as dinâmicas de rivalidade típicas das outras regiões de Terceiro Mundo, ou para um outro padrão de estrutura onde as dinâmicas de segurança são dirigidas por um regime multilateral estável.

Segundo Hurrell (1998a, p.531) é muito difícil para a América Latina estabelecer um complexo de segurança sem a presença dos Estados Unidos, que, de uma forma ou de outra, sempre reagiram aos desafios de segurança da região, seja apoiando e incentivando o uso da força ou promovendo arranjos multilaterais de segurança, mas sem investir na sua institucionalização. Para Hurrell (1998b, p. 258) o Canadá, o México e os EUA formam uma comunidade de segurança consolidada, ao passo que, no Cone Sul, estaria ainda emergindo uma comunidade de segurança de forma imprecisa. O Mercosul estaria surgindo como uma comunidade de segurança devido a ocorrência de medidas como o relaxamento das tensões, a redução das percepções de ameaça mediante medidas de aumento da confiança e regimes de controle de armas. No entanto, os componentes da comunidade de segurança têm sido pouco desenvolvidos. O Brasil resiste à idéia de dotar a OEA de capacidade militar; a região tem uma baixa institucionalização tanto no campo da segurança quanto em relação às questões econômicas, assim, a resolução das disputas são feitas politicamente e não institucionalmente.

Em uma ampliação do Mercosul deve-se ter em mente que problemas outros de segurança se colocarão, muito mais sérios do que aqueles que o Mercosul possa vir a enfrentar. Além disso, a cooperação estabelecida deve servir para descaracterizar as divergências de política externa e os conflitos de identidade que

⁴ Numa comunidade de segurança um grupo de Estados assume entre si a garantia de que seus membros não resolverão suas disputas mediante a guerra, mas sim, o farão de outras maneiras, conforme definido por Karl Deutsch, 1957.

servem como base para estas divergências. No entanto, o autor indica a dificuldade em se pensar nessa noção devido ao aumento da heterogeneidade econômica e social da região como um todo, as tensões alimentadas entre as guerrilhas, drogas e imigração ilegal. Ainda, o autor ressalta que a OEA, apesar do aumento das atividades e das discussões, não provê um sistema efetivo de segurança seja coletivo ou cooperativo. Somado a isso há o papel desempenhado pelos Estados Unidos, como ressaltado acima. Para o autor, os limites dessa comunidade de segurança estariam indicados pelo Chile, que participa dos mecanismos de controle de armas, da efetivação de medidas de confiança e do aumento dos contatos entre os militares.

Por outro lado, não é possível estabelecer um único sistema de segurança em toda a região devido à heterogeneidade dos interesses e preocupações dos diversos países. Para autores como Hirst (2003) e Bodemer [2004?], apesar do compartilhamento da democratização e integração, do aumento das medidas de construção de confiança, dos acordos para controle de armamentos, especialmente nuclear, e da alteração do discurso que deixou de lado as doutrinas geopolíticas dos anos 1960 e 1970, fica difícil pensar a América Latina, finda a Guerra Fria, como uma comunidade de segurança ou como um subsistema no sistema internacional. Isso porque pouco se avançou na construção de componentes da segurança cooperativa, tais como acordos de ação conjunta para a efetivação de um sistema de segurança.

Segundo a autora, a implementação de medidas de construção de confiança, a inclusão da cláusula democrática no Tratado de Assunção e o compromisso de uma zona de paz são os passos de maior importância para uma comunidade pluralista de segurança, mas esta ainda não existe completamente dentro da área do Mercosul. Não há um compartilhamento amplo em relação às percepções de segurança no pós-Guerra Fria o que impede que sejam implementadas políticas comuns neste sentido, além disso, a Argentina ao implementar em 1996 um acordo de aliado extra-OTAN com os EUA, reduziu o entusiasmo do Brasil, levando-o a trabalhar com ações pontuais de cooperação e não numa ampla formulação de uma visão estratégica comum. A iniciativa brasileira de lançar uma agenda comum de integração econômica, conexões de infra-estrutura e de valores políticos comuns, deu impulso ao conceito de comunidade de segurança sul-americana, no entanto, a liderança regional brasileira causou mais

incertezas do que apoio quando o país convocou a Reunião Presidencial Sul-americana em 2000 (HIRST, 2003, p. 36).

A mudança no sistema internacional com o final da Guerra Fria tem levado a uma fragmentação na região, além disso, não existem mais ameaças comuns e percepções compartilhadas como no período da bipolaridade. Para o governo brasileiro, a região já detém uma identidade política própria, que não se confunde com a América Latina. Conforme o Ministro Viegas Filho⁵ na Reunião dos Ministros de Defesa no Rio de Janeiro, em 2003, os países da sub-região decidiram trabalhar para alcançar uma “visão coordenada a respeito de temas centrais da agenda de segurança internacional”. Isso porque a América Latina apresenta três grandes divisões ao longo dos anos 90: uma sub-região geoeconômica no norte, que espalha seus efeitos na América Central e Caribe; uma sub-região andina, com o narcotráfico; e o Cone Sul, com aumento de integração regional e da confiança mútua sub-regional, segundo Hirst (2003, p. 30).

A autora indica ainda que, além das diferenças entre a região andina e o Cone Sul, as prioridades divergentes de política externa têm impactado nas políticas de segurança da região. Além disso, percebe-se que o compartilhamento de percepções de segurança ocorreu mais intensa e facilmente nos períodos da Segunda Guerra e da Guerra Fria do que atualmente. A comunidade latino-americana não tem amplamente aceito a combinação de um amplo acordo de comércio hemisférico com um esquema de segurança regional.

Assim, enquanto uns se comprometem com a segurança coletiva, outros, mais diretamente, têm se alinhado aos Estados Unidos na busca de um modelo de segurança cooperativa, segundo o qual há a cooperação na área da segurança com a adoção de medidas de caráter preventivo. Mas o Brasil e outros países obstaculizaram a adoção desse modelo nas diversas Conferências de Ministros de Defesa e na CSH.

Essa discussão sobre a adoção de medidas comuns para a segurança hemisférica ou sub-regional, permite que se encaminhe agora a reflexão sobre as instituições e o seu valor para os Estados.

⁵Discurso proferido aos Oficiais-Generais no final de 2003. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/12-03/discurso,17,12,03_a.htm>.

2.2 LIBERAIS E REALISTAS SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES

O desenvolvimento dessa seção visa a caracterizar a posição das teorias realista e liberal em relação às instituições e ao seu valor para os Estados. O realismo indica que a política obedece a leis objetivas, ou seja, os efeitos das leis que governam a vida da sociedade independem da vontade das pessoas. A anarquia do sistema é uma premissa básica para o pensamento realista.

A noção de anarquia indica a ausência de relações de autoridade entre os principais agentes no contexto internacional, sendo que a sua estrutura caracteriza-se por ser um sistema de unidades soberanas as quais não reconhecem autoridade superior – daí o sistema anárquico. As unidades se relacionam de modo a tentar, no mínimo, a preservação de sua soberania e, no máximo, a dominação do sistema. Isso se explica porque, segundo Aron (2002, p. 153), o sistema internacional pode apenas comportar um número limitado de participantes, pois os principais atores não aumentam de acordo com o aumento do número total de atores. Quer dizer, o sistema internacional vai ser determinado pelos principais atores do sistema de maneira muito mais intensa do que são determinados por ele.

A configuração de forças dentro deste sistema é que vai determinar o limite da esfera de ação de cada um dos Estados, isso porque as grandes potências reivindicam o direito de intervir em todos os assuntos, ao passo que os demais Estados somente agem em assuntos que lhes são diretamente interessantes. Daí conclui-se que, muitas vezes, somente podem agir adaptando-se a conjuntura ao invés de participar na sua formação. Assim, o número e o grau de interdependência entre os atores mais poderosos é que vai determinar a forma como o sistema se organiza.

A preocupação fundamental dos Estados soberanos é com sua segurança, além disso, suas preferências são estruturadas de forma a avaliar as ações possíveis dentro do contexto no qual estão inseridos levando em conta cálculos de custo/benefício em função de cada uma das alternativas de ações possíveis. Portanto, a cooperação entre unidades soberanas – apesar de pouco provável - somente vai ser possível quando os benefícios gerados por ela são maiores do que os prejuízos pela não participação. A cooperação tende a ocorrer em questões menos relevantes, eis que a preocupação essencial do Estado é a sua posição relativa perante os demais, levando-se em conta as implicações dos ganhos

relativos para a redistribuição dos recursos de poder no sistema internacional. No entanto, a cooperação é difícil de ser alcançada e mais ainda de ser mantida.

O debate teórico mais influente tem sido aquele desenvolvido em relação ao papel desempenhado pelas instituições internacionais no atual sistema. Estas foram concebidas no ambiente em que os Estados se apresentam como principais atores e dentro do qual se estabelecem as relações entre estes atores soberanos. Para os realistas, a cooperação entre Estados ocorre - apesar da visão competitiva do sistema internacional. No entanto, é limitada pelo constrangimento provocado pela lógica dominante de que eles competem por segurança.

Assim sendo, a multilateralidade funcional das instituições pode ser comprometida pois a sua existência e funcionalidade estão diretamente ligadas aos aportes de recursos dos membros para o seu funcionamento. Isso indica que as instituições não são autônomas em relação aos Estados que as formam. Ao contrário, elas são, em grande medida, dependentes daqueles mais fortes, especialmente de recursos políticos, econômicos e ideológicos. Decorre daí um certo favorecimento aos atores que possuem parte da autoridade política. A distribuição internacional de poder que, segundo os realistas, indica as regras das instituições com base nos interesses dos Estados, indica que são os atores mais poderosos que agem a fim de criar e dar forma às instituições de maneira que o seu poder possa ser assegurado ou aumentado.

Além disso, as instituições refletem a posição relativa de poder tanto de seus membros atuais como dos potenciais, afetando os custos quanto à participação dos Estados e diminuindo os espaços possíveis de negociação. Os atores se preocupam tanto em termos de ganhos absolutos, ou seja, como individualmente eles serão beneficiados pela cooperação, quanto em termos de ganhos relativos, onde importa não apenas o ganho individual mas a proporção deste benefício em comparação com os demais. Assim, quanto maior o número de membros em disputa pelos ganhos relativos, maior a probabilidade de perda deste benefício. Portanto, diminuem as possibilidades de cooperação pois eles agem com o intuito de evitar um ganho desproporcional para o outro, que o coloque em termos de superioridade e assim, venha a ameaçar a segurança dos demais.

Para cooperar não importa se os Estados são inimigos ou aliados, algumas vezes, os Estados podem cooperar para conspirar contra um terceiro. Racionalmente, eles podem escolher cooperar para enfrentar ameaças militares. Na

maioria das vezes, as ameaças e crises têm encontrado como resposta uma aliança entre Estados, o que indicaria, segundo citado por Haftendorn, Keohane e Wallander (1999), o grande número de alianças historicamente. No entanto, estas alianças são provisórias e estão fadadas a desaparecer assim que não existirem mais as condições especiais que propiciaram o seu surgimento.

Nesse sentido, a distribuição de poder entre os Estados com capacidade de influência global explicaria a ordem internacional e a estabilidade decorrente da interação quanto às rivalidades ou aproximação entre eles. Decorre daí a pouca margem de manobra dos países não centrais no período da Guerra Fria, pois o conflito ideológico moldava as alianças de maneira muito pouco flexível, influenciando, dessa forma, o padrão das instituições. Os realistas vêem como limitadas as possibilidades de serem criados regimes na área de segurança, a despeito de existir um número de regras e normas com relação a proliferação nuclear, ao controle de armamentos e outras.

A reflexão que se pretende aqui objetiva compreender em que medida as instituições de segurança podem ser relevantes em um cenário que tem se mostrado, especialmente nos últimos anos, pouco cooperativo e com acúmulo de recursos de poder em um único ator. A caracterização da atual ordem internacional apresenta conseqüências para os assuntos de segurança internacional e para as instituições, muitas dessas implicações já se apresentavam para a América Latina em decorrência da condição de hegemonia ou supremacia dos Estados Unidos no continente.

Uma das características fundamentais da agenda contemporânea é a sua fragmentação, indicando que não há uma universalidade de interesses. Estes decorrem da configuração de poder e, neste caso, os jogos de poder assumem um caráter de regionalidade. Ou seja, balança de poder global tende a ser menos relevante do que as balanças de poder regionais, havendo, para estas, um crescimento em importância relativa. Por isso, a importância dos arranjos regionais ou sub-regionais de segurança como os que os países da América Latina têm se empenhado em construir. Estes arranjos servem para permitir uma inserção internacional em matéria de segurança de uma maneira diferenciada para países como o Brasil.

A ordem internacional está se configurando com um pólo detendo poder superior a todos os demais. Assim sendo, apesar de os Estados Unidos,

aparentemente, estarem mais preocupados com outros teatros de operações (tais como Iraque e Afeganistão), o combate ao terrorismo e tráfico de drogas pode ensejar ações em países com problemas internos - como a Colômbia - que enfrenta questões de narcotráfico e guerrilhas. Portanto, a política externa brasileira deve se ocupar dessas questões e estar atenta ao fato de que os Estados Unidos podem unilateralizar ainda mais suas ações e usar seu poder para intervir em outras nações sob o pretexto de assegurar a sua segurança nacional.

Para os institucionalistas, os Estados estão preocupados com os ganhos absolutos, portanto, ganho ou perda relativos não importam para o Estado, contanto que ele apresente um ganho absoluto. Assim sendo, aquele que obteve o ganho absoluto poderia aplicar sanções ao que não apresentou a conduta cooperativa, o que o impulsionaria a uma atitude cooperativa. O institucionalismo liberal se opõe ao “*balance of power*”, à guerra e ao militarismo, preferindo uma abordagem da ordem internacional de forma mais racional, legal e institucional.

Para a teoria institucionalista, os Estados podem cooperar para alcançar interesses comuns desde que gere mais benefícios do que sua ação unilateral. A cooperação nas instituições, segundo os institucionalistas, ocorre sem que haja um efetivo mecanismo de comando. O cálculo de custo/benefício dos Estados, segundo essa teoria, é afetado pelo papel que as instituições representam, pois a sua importância não se restringe apenas às áreas econômica e ambiental, mas inclusive, às questões relacionadas à segurança. Os institucionalistas citam como instituições de segurança a OTAN, a OEA, a ASEAN, dentre outras, que agem no sentido de proteger a integridade territorial dos Estados, a sua autonomia e seus interesses vitais quando ameaçados por meio do uso de força militar.

Em relação à preocupação de segurança dos Estados, a cooperação se originaria em objetivos comuns tais como o de prevenir um ataque militar ou mesmo de lidar com os conflitos regionais, com a instabilidade decorrente deles ou com a proliferação nuclear. As questões de segurança podem estar relacionadas com ameaças à segurança de um Estado; com um vizinho instável que pode originar desintegração e conflitos regionais; a ameaça da proliferação de armas nucleares ou bacteriológicas ou mesmo químicas; a carência de recursos vitais; ou o aumento de ideologias extremistas. Portanto, para os institucionalistas, diferentes ameaças requerem instituições adequadas em suas formas e fundamentos aos diversos riscos e ameaças, pois segurança não se faz apenas combatendo as ameaças militares,

mas também, resguardando dos riscos econômicos, políticos e sociais que possam ameaçar a segurança de um Estado.

As instituições de segurança podem servir para indicar a diminuição das incertezas dos Estados em relação às intenções dos outros, suas preferências e interesses, porque os mecanismos destas instituições permitem a criação de normas e regras que, de certa forma, tornam mais previsível o comportamento dos membros. Nem sempre, porém, a cooperação é possível, mesmo para os institucionalistas. Mas, em havendo, ela torna os membros responsáveis pelas suas ações e promove a reciprocidade entre eles. O maior obstáculo para a cooperação quando há interesses comuns é a ameaça de violação da promessa de cooperar. Isso especialmente se verifica quando questões militares estão em jogo.

Para os institucionalistas, violar regras de compromissos internacionais pode originar sanções para o Estado violador, ao passo que, os que participam desses mecanismos de criação de normas e regras, merecem incentivo. Quer dizer, as normas fixam quais são os comportamentos aceitáveis dos Estados e quais os condenáveis. Nesse sentido, o argumento do Brasil de não ser caracterizado como um “Estado pária” no sistema internacional foi usado para justificar a assinatura em 1998 do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), depois de um longo período em que se recusava a fazê-lo por considerá-lo discriminatório.

As fontes de poder dos Estados podem ser alteradas pelas instituições, assim como as opções disponíveis e seus cálculos de custo/benefício⁶. Para os institucionalistas, a estrutura de regras das instituições pode aumentar a quantidade de informações disponível para os participantes, reduzir os custos de transação, tornar os compromissos mais críveis, estabelecer focos de cooperação e, em geral, facilitar operações de reciprocidade.

Mearsheimer (2000a) faz uma crítica à visão institucionalista de que as instituições internacionais são a chave para a promoção da paz mundial e a indicação de que elas – tais como a OTAN e a União Européia - devem ser reformuladas para incluir o leste europeu, pois influenciariam a estabilidade dos Estados. A teoria institucionalista, segundo este autor, se ocupa em resolver o dilema de como cada lado vai aceitar a cooperação para alcançar os ganhos de

⁶ Isso significa que a Grã-bretanha e a França, apesar de serem potências médias, por serem membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, têm um grau maior de influência, já a exclusão da Alemanha deste mesmo Conselho, limita o seu status. Ver Haftendorn, Keohane e Wallander (1999).

longo prazo, mesmo tendo que sacrificar estes ganhos por um curto período, uma vez que a colaboração mútua tende a gerar a maximização dos ganhos.

Sua crítica continua no sentido de que há um problema teórico na lógica institucionalista ao ignorar que os Estados estão preocupados com os ganhos relativos, não se focando apenas nos ganhos absolutos, como demonstraria a teoria. Para o autor, o institucionalismo não pode ignorar os ganhos relativos uma vez que confirma serem os Estados atores num sistema anárquico e reconhece a importância do poder militar. Argumentar que os ganhos relativos somente importam em questões de segurança e os ganhos absolutos interessam às econômicas, não esclarece a resposta à pergunta de quais são as motivações para cooperar. Isso porque o tamanho relativo da uma economia reflete na sustentabilidade do Estado na balança internacional de poder militar. Além disso, ganhos relativos refletem nas razões de segurança tanto quando se analisa o setor econômico como o militar.

Mearsheimer (2000a) e Keohane e Martin (2000) travam uma discussão sobre a importância das instituições, usando como exemplo o papel da OTAN. Para o primeiro autor, as instituições não influenciam o comportamento dos Estados e a OTAN se originou como uma manifestação da distribuição bipolar de poder na Europa durante a Guerra Fria mas ela, por si só, não poderia manter a estabilidade no continente. Já os segundos, dizem que os institucionalistas não asseguram que a OTAN poderia manter a estabilidade sob quaisquer condições, mas sim, sua afirmação reside em que as instituições fazem uma significativa diferença com as realidades de poder. Assim, seu impacto nos resultados varia conforme a natureza do poder e dos interesses.

Os institucionalistas afirmam que são as instituições que podem mitigar os medos dos Estados com relação à quebra dos acordos ou traição e, assim sendo, permitir que ocorra a cooperação aliviando o temor dos Estados de ganhos desiguais com a cooperação. No entanto, nem sempre as instituições apresentam um valor importante, ou operam desconsiderando o poder e os interesses e ou servem para reduzir a probabilidade de guerra, portanto, não se pode exigir em demasia delas porque isso seria uma falsa promessa. Porém, ao considerar-se a política mundial estrangida pelo poder do Estado e por interesses divergentes, e a improvável experiência efetiva de governo hierárquico, instituições operando na base da reciprocidade serão componentes de qualquer paz permanente (KEOHANE e MARTIN, 2000, p. 395).

Realistas afirmam que instituições não têm efeitos significantes no comportamento dos Estados. Mearsheimer (2000b, p. 427) indica que, algumas vezes, as grandes potências se valem de instituições – especialmente de alianças – para manter ou aumentar seu poder. Já para os institucionalistas, elas podem prevenir a guerra, mudando o comportamento dos atores. Nesta lógica, as instituições causam a paz pois convencem os membros a rejeitar o comportamento de maximização do poder e a aceitar resultados que possam servir para enfraquecer sua posição relativa de poder. O autor continua sua argumentação no sentido de que a atenção das instituições está voltada para um Estado ou coalizão externa à aliança, e almejam com ela detê-los ou coagi-los. Assim sendo, a manutenção da paz entre os membros não é o objetivo primeiro das alianças. Para ele, as instituições não serviram para criar uma base sólida que permitisse a estabilidade do mundo pós-Guerra Fria, pois não conseguiram evitar guerras como a da Bósnia e o massacre em Ruanda. Por isso, afirma que “ a despeito de toda retórica sobre suas virtudes, há pouca evidência de que elas podem alterar o comportamento do Estado e induzir à paz” (MEARSHEIMER, 2000b, p. 438, tradução nossa).

Enquanto os realistas se preocupam com o poder, os idealistas têm seu foco na paz, pois, uma paz duradoura traria segurança para todos (BUZAN, 1991, p. 02). Para os realistas, sua visão se assenta em que a segurança deriva do poder, ou seja, para um ator que tenha poder a ponto de alcançar uma posição dominante, esta lhe garante segurança. O Estado age preventivamente para assegurar a sua integridade em caso de ameaça mediante o desenvolvimento de estruturas militares e da acumulação de recursos de poder de outros tipos como econômicos e tecnológicos, e por meio da celebração de alianças para que, com elas, possa dissuadir potenciais inimigos. Esse comportamento motiva os outros no mesmo sentido porque os armamentos acumulados podem servir tanto para a defesa, quanto para o ataque, isso “termina por estimular os demais Estados a também se armarem e, eventualmente, a realizarem entre si alianças destinadas a evitar um desequilíbrio na distribuição de recursos de poder entre os Estado nacionais” (ROCHA, 2002, p. 269).

Com base nesta discussão pode-se referir que os organismos de segurança hemisféricos criados nos anos de 1940 na América Latina foram uma manifestação de hegemonia dos Estados Unidos no continente e uma forma de arregimentar estes Estados para seu pólo de poder. Assim, a aliança serviria para dissuadir os

soviéticos (potenciais inimigos) de influenciar a sua zona de poder e seria um meio de evitar maior acúmulo de poder, afastando os latino-americanos de uma eventual órbita soviética. Para Hurrell (1988, p. 53) esse sistema de defesa foi “relativamente frouxo” pois seu objetivo era mais consolidar politicamente a esfera de influência norte-americana do que criar uma organização de defesa viável. Segundo o autor, possuía três componentes que eram a formalização das relações de segurança no TIAR (ou Tratado do Rio) de 1947 e na Carta da OEA assinada em 1948; os acordos de assistência militar que eram assinados bilateralmente com cada um dos países; e um quase monopólio norte-americano para os suprimentos de armamentos para a região.

No que diz respeito à política externa brasileira é importante salientar que um país intermediário no cenário internacional como o Brasil deve pautar seus objetivos com o intuito de alcançar uma relativa autonomia no campo estratégico, ou seja, deve buscar a capacidade de produzir com eficácia iniciativas de cunho estratégico. Assim sendo, os ganhos dos interesses nacionais ao participar dos mecanismos de segurança coletiva para o Brasil excedem os custos gerados pela diminuição do grau de liberdade internacional, pois como dito acima, a autonomia do Brasil é limitada ao seu peso relativo de poder no subsistema americano.

2.3 O MARXISMO E INSUFICIÊNCIA DO DEBATE REALISTAS *VERSUS* LIBERAIS

Nas seções anteriores deste capítulo a discussão esteve centrada na indicação de que o nível de análise da segurança internacional não é suficiente para compreender a definição de segurança hemisférica, para a qual deve-se considerar o nível de análise intermediário. A segunda seção, esteve centrada no debate entre realistas e liberais quanto ao valor das instituições internacionais para os Estados, como forma de indicar o início da discussão para os mecanismos de segurança coletiva das Américas a serem tratados no capítulo 3. O ponto a seguir, enfoca o marxismo como parte do debate contemporâneo nas relações internacionais para compreender, não apenas a distribuição de poder em jogo, mas os diversos processos sociais envolvidos no debate sobre a redefinição dos múltiplos aspectos da segurança no hemisfério.

Foi no século XX que a teoria marxista ganhou relevância para as relações internacionais. Enquanto para os realistas o sistema internacional se caracteriza por ser anárquico, onde os Estados soberanos interagem entre si sem um controle superior, para os liberais, ao lado dos Estados como atores das relações internacionais, aparecerem as organizações internacionais e as forças transnacionais. Para os marxistas, por sua vez, além dos Estados, o sistema internacional conta com atores não-estatais que representam a estrutura formada por classes sociais. A burguesia e o proletariado como classes sociais, o capitalismo como sistema de produção e de pensamento, são as bases da realidade do século XIX que o marxismo se propõe a explicar. Em sua análise considera todos os campos da ação social pois é uma teoria geral abrangente da ação política, social e econômica (HALLIDAY, 1999, p. 69). Assim sendo, seu padrão analítico apresenta uma mudança profunda em relação aos enfoques produzidos pelas teorias tradicionais, pois considera novas questões e uma postura diferenciada no exame da realidade internacional (PECEQUILO, 2004, p. 157).

A teoria marxista que serve como base de análise para outras ciências sociais e não foi estruturada inicialmente com o objetivo de ser uma teoria de relações internacionais, apresenta quatro temas básicos de análise: a determinação material, a determinação histórica, a centralidade das classes e a revolução. Como primeiro tema geral Halliday (1999, p. 73) indica a determinação material demonstrada pela economia que define como a sociedade está formada. É o modo como os bens são produzidos que vai estabelecer as instituições, cultura e ideologia de determinada sociedade. O contexto socioeconômico está presente na formação e observação de quaisquer atividades humanas. Segundo o autor (1999, p. 74):

não existe, portanto, nenhum Estado, nenhuma crença, nenhum conflito, nenhum poder em geral independente deste contexto. Por extensão, não existe nenhum "sistema internacional" ou qualquer componente de sua atividade, seja a guerra ou a diplomacia, que possa ser abstraído do modo de produção.

A luta de classes e os fatores de produção definem a formação socioeconômica do Estado e, como conseqüência, a realidade histórico-social. O segundo tema estabelecido é a determinação histórica. Junto com as características socioeconômicas, o sistema também é influenciado pelas condições de origem e lugar, assim, a história passada reflete-se no comportamento presente. Portanto,

conhecer para entender. Porque para compreender a evolução das respostas de determinado país, as suas políticas interna e externa, as instituições, o papel dos líderes e as escolhas do povo, é importante estar familiarizado com a sua formação. Assim, para perceber e mudar uma dada realidade deve-se compreender o contexto histórico daquela sociedade.

O terceiro tema de análise é a centralidade das classes sociais como atores da vida política doméstica e internacional: a burguesia e o proletariado. A primeira detém os meios de produção e a segunda a força de trabalho, sendo desprovida de eventuais meios de produção. São classes de diferentes posições e é esta diferença que vai ensejar que o proletariado - dominado pela burguesia - se conscientize e promova a revolução para, com ela, deixar de ser subordinado à classe dominante. As classes são afetadas por fatores nacionais tais como as mudanças econômicas mas, ao mesmo tempo, elas agem internacionalmente visando sua expansão. Segundo Halliday (1999, p. 78) a história do capitalismo “tem, mais do que qualquer outra coisa, sido uma história na qual a internacionalização da classe dominante tem avançado tão rápido quanto, ou mesmo mais rápido do que, àquela da classe trabalhadora”.

Para destituir e superar as estruturas vigentes o marxismo clássico indica que o conflito de classes acaba por desencadear a revolução, para a substituição por um novo modelo. No entanto, historicamente, essa premissa não ficou demonstrada, visto que, nem sempre, a dominação gerou a revolução. No plano internacional, os Estados não vêem a segurança e as suas ações para preservá-la como o caráter central mas sua inquietação seria o conflito e as formas que o desencadeiam ou o resolvem.

Para o marxismo, as disputas vão se resolver mediante a guerra ou a revolução, contudo, a política é um importante fator de mediação pelo qual se busca evitar que os conflitos se transformem em guerras, por meio de solução negociada. Atualmente, a dinâmica do sistema internacional está ligada ao capitalismo como modo de produção difundido mundialmente, onde a burguesia aparece como classe dominante e, portanto, geradora dos valores e normas do sistema. Mas, se o antagonismo entre as classes chegar à sua resolução final, nas palavras de Pecequillo (2004, p. 165), ocorrerá a revolução e a troca por um sistema sem a opressão da dominação burguesa.

Ainda para a autora, pensar criticamente o internacional como supõe o marxismo pode ser feito, desde que se investigue o que “acontece por trás dos fenômenos internacionais e sua lógica subjacente à economia, política e sociedade” (PECEQUILO, 2004, p. 164). Além dessa abordagem clássica do marxismo outros enfoques foram sendo construídos. Neste sentido, na América Latina formou-se a teoria da dependência, pela qual o sistema internacional está estruturalmente dividido entre o Norte desenvolvido e produtor de bens de alto valor agregado e o Sul subdesenvolvido, numa relação desfavorável dos termos de troca⁷. Para buscar uma alternativa a essa relação desigual e reverter os fatores de exploração, o Sul deveria formar coalizões entre si. Esta era uma das respostas para uma nova forma de inserção internacional.

Nestes termos, as premissas realistas e liberais não são suficientes para compreender a redefinição dos objetos e objetivos de segurança a que se propõem os países do hemisfério, pois os processos sociais envolvidos nesta construção devem ser levados em conta da mesma forma.

Após a discussão conceitual de temas relevantes para a formatação deste trabalho, passa-se ao exame de um caso empírico para indicar como o final da Guerra Fria (nível sistêmico) e as alterações de poder entre os Estados podem auxiliar na compreensão do que está acontecendo no nível intermediário de análise (os complexos regionais de segurança).

⁷ Vários termos foram usados para definir a divisão estrutural do sistema internacional, conforme as vertentes da teoria da dependência. No entanto, não convém aqui indicar todo o processo, somente indicar a opção pela adoção dos termos Norte/Sul.

3 SEGURANÇA HEMISFÉRICA: HISTÓRIA E MECANISMOS INSTITUCIONAIS

O presente capítulo tem como finalidade focar dois aspectos importantes para o desenvolvimento do estudo: o primeiro, diz respeito à contextualização das relações Estados Unidos e América Latina, a fim de situar o momento histórico do surgimento dos documentos e instituições que passaram a reger a segurança coletiva. Já o segundo, relaciona-se com o surgimento e a evolução desses mecanismos, sua conceituação e seus enfoques prioritários.

A apreciação produzida no capítulo 2 será tomada como base para o desenvolvimento deste capítulo, isso porque, no plano regional, as relações de poder entre os países tem se caracterizado, desde o início do século XIX, pela relação (de poder real) entre os Estados Unidos e os demais países do continente. Assim também não basta olhar para os mecanismos institucionais para compreender como evoluíram os temas de segurança na região, como tratado no capítulo anterior.

Para o presente trabalho, consideramos quatro fases para o relacionamento entre Estados Unidos e América Latina, referentes ao período que interessa a esse estudo⁸. A fase primeira se inicia em 1823 e segue até 1889, em um período de aprofundamento da esfera regional e de consolidação do poder econômico e militar dos Estados Unidos. A segunda fase se refere ao período de 1889 a 1945: período de início das Conferências Pan-Americanas, da Política da Boa Vizinhança e de transição da política externa dos Estados Unidos na consolidação de uma posição relativa de poder em escala mundial. Já a terceira fase, se inicia em 1945 e vai até 1989: período da Guerra Fria, onde a ameaça comunista modelou a política dos Estados Unidos para a América Latina, por meio da doutrina da contenção. Com isso, segundo Smith (1996, p. 6), a base das relações interamericanas alterou-se e a “segurança nacional” assumiu o lugar principal na agenda norte-americana. A quarta

⁸ Comentando o relacionamento EUA – América Latina, Schoultz (2000, p. 407) indica que, apesar de as razões formuladoras das políticas dos Estados Unidos terem mudado ao longo do tempo, três interesses para com a América Latina permaneceram sempre inalterados, são eles: a necessidade de proteger a segurança dos EUA; o desejo de acomodar as demandas da política interna dos EUA e o empenho de promover o desenvolvimento econômico dos EUA. Por sua vez, Pecequillo (2003, p. 28) indica que três objetivos mantiveram-se presentes na agenda de política externa dos EUA: a garantia da paz e da prosperidade, a manutenção da estabilidade e da segurança e a promoção e a defesa da democracia.

fase se inicia em 1989 e segue até hoje, é o chamado período do pós-Guerra Fria, de rearranjo na distribuição do poder e em relação aos conflitos. Se por um lado, há uma discussão acerca da revisão das prioridades internacionais dos Estados Unidos, por outro, a sua hegemonia ou supremacia nas Américas ainda é exercida de forma unilateral.

3.1 RELAÇÕES DE PODER ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E A AMÉRICA LATINA: 1823-2003

3.1.1 A Consolidação de Poder na Esfera Regional

A partir do século XIX a influência dos Estados Unidos, que era exercida de forma preponderante na América Central, estendeu-se para o restante das Américas devido, sobretudo, ao espaço deixado pela Inglaterra. O processo de independência da América espanhola ensejou, por parte dos Estados Unidos, o lançamento da política “A América para os Americanos”, por meio da Doutrina Monroe, visando a afastar da América Latina a influência dos países Europeus. Segundo Pecequillo (2003, p. 62):

A partir da Doutrina Monroe, em 1823, os Estados Unidos passaram a determinar os temas clássicos do seu envolvimento continental, sinalizando para os países da área e os demais (especialmente para os europeus) a especificidade da esfera regional e dos interesses norte-americanos dentro dela.

Já em 1904 os Estados Unidos adotaram o Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe pelo qual, segundo Schoutz (2000, p. 325) “os Estados Unidos se concederam o direito de intervenção militar preventiva [na América Latina], não para implementar as reivindicações de seus cidadãos, mas para impedir intervenção européia”, pois pela Doutrina Monroe, não havia a previsão de intervenção direta às Repúblicas latino-americanas, prerrogativa que passa a ser assegurada pelo Corolário de 1904.

A política isolacionista desenvolvida pelos norte-americanos se afastava da defesa de interesses de outros países já que não incluía alianças permanentes, uma vez que seu foco de ação estava direcionado somente às questões de segurança do hemisfério e de zonas próximas ao mesmo. Por conseguinte, eles queriam

independência de ação, e os objetivos a serem alcançados eram unicamente para seu próprio benefício.

Dessa maneira, pode-se caracterizar essa política como sendo parte da primeira fase do padrão de relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina, na qual os primeiros começavam a definir o hemisfério como sua área de ação e influência, pois os seus formuladores de política externa indicavam que uma potência deveria exercer influência sob uma determinada área, como sua política de expansão.

A visão dos Estados Unidos, com relação ao continente americano, é a de que este está diretamente ligado à *sua* segurança nacional, portanto, conforme afirma Pecequillo (2003, p. 64) os Estados Unidos consideravam que, em havendo uma ameaça ao hemisfério, esta seria uma ameaça aos seus interesses: segurança militar, política e econômica. Ainda para a autora, a base do estabelecimento e da liderança dos Estados Unidos no sistema americano foi lançada em 1823. Deve-se atentar para o fato de se tratar de um período histórico no qual a proximidade física ainda é um fator de suma importância, uma vez que ainda não havia armas de longo alcance.

Se nesses momentos iniciais da influência norte-americana nos países latino-americanos a preocupação estava em assegurar a independência e a autodeterminação dos mesmos, em momentos posteriores, esteve ligada ao objetivo de afastar o fascismo, o comunismo, e de garantir o acesso a seus mercados. Segundo sua compreensão, uma América Latina estável garantiria a redução de ameaças extracontinentais na região, e, conseqüentemente, os Estados Unidos estariam resguardados de ameaças de outros países.

Em decorrência dessa política, Atkins (1991, p. 152) afirma que os Estados Unidos, historicamente, desenvolveram uma política mais ativa com relação à América Latina em contraposição a uma maior ameaça dos países não hemisféricos. Por outro lado, quando o sentimento de ameaça era menos intenso, as questões que diziam respeito à estabilidade e a segurança, eram descuidadas.

A hegemonia norte-americana foi se consolidando nos países latino-americanos, e uma constante proteção e expansão de seus interesses foram sendo demonstradas por meio da adoção de políticas com esse fim, as quais se seguiram à Doutrina Monroe. À medida que a influência tornou-se completa e, aos interesses dos Estados Unidos, acrescentou-se a busca por novos mercados para expansão de

sua crescente economia interna, desenvolveu-se a idéia do pan-americanismo, que pode ser examinada sob dois enfoques: a visão dos Estados Unidos por meio da qual o país buscava uma reserva de espaço para os seus produtos, e a idéia de unificação e integração almejada pelos países latino-americanos, mas sem a presença dos Estados Unidos.

3.1.2 Intervenção e Cooperação: as relações de 1889 a 1945

Entre 1889 a 1890 realizou-se a Primeira Conferência Pan-americana, em Washington, convocada pelo governo norte-americano, visando à promoção do comércio hemisférico e à adoção de mecanismos para resolução pacífica de disputas. Com isso, os Estados Unidos esperavam afastar definitivamente os europeus da América Latina, para consolidar sua hegemonia e dominar o comércio no continente.

À Primeira Conferência Pan-americana seguiram-se outras, que não foram, porém, marcadas por uma ampla cooperação entre os Estados Unidos e a América Latina. Ao comentar as Conferências Pan-Americanas, Vizentini (1995, p. 34), afirma que “o pan-americanismo tem a vantagem, para Washington, de encobrir sua hegemonia, disfarçando-a como cooperação e solidariedade, onde a soberania nacional passa a ser sinônimo de soberania continental”.

Essas Conferências que se sucederam passaram a assumir um enfoque político e de segurança, ampliando, portanto, o espectro de objetivos que os norte-americanos aspiravam a alcançar. Entre 1901 e 1902, realizou-se na Cidade do México, no México, a Segunda Conferência, seguida da Terceira no Rio de Janeiro, Brasil, em 1906 e em Buenos Aires, Argentina, em 1910.

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial em 1914, as Conferências somente tiveram prosseguimento em 1923, em Santiago, no Chile. No ano de 1928, ocorreu a Sexta Conferência em Havana, Cuba, e a Sétima Conferência teve lugar em 1933, em Montevideú, Uruguai. Em Lima, Peru, em 1938 ocorreu a Oitava Conferência, quando já se fazia sentir no cenário internacional o surgimento de uma nova guerra de amplas proporções⁹.

⁹ As Conferências que foram celebradas para tratar de um sistema interamericano de segurança e pelas quais foram erigidas suas bases, serão analisadas na segunda parte desse capítulo objetivando não descurar do foco da parte inicial do capítulo que são as relações EUA – América Latina, desenvolvidas de forma cronológica.

Na década de 1930 os Estados Unidos desenvolveram para a América Latina a política da “boa-vizinhança” evitando novas intervenções. Se com o Corolário Roosevelt, os Estados Unidos fixaram o direito à intervenção militar preventiva, a política de 1930 deixava o caráter intervencionista para fixar o relacionamento hemisférico em outros termos. Para Atkins (1991, p. 165), ao mesmo tempo em que os Estados Unidos renunciaram, em grande medida, às técnicas de intervenção direta, mantiveram como objetivos de longo prazo a exclusão de interferências exteriores e a estabilidade latino-americana, mas que agora buscavam mediante a cooperação ao invés da anterior prática de intervenção. Ainda segundo este autor, a busca pela estabilidade interna e o afastamento da influência externa na América Latina justificavam as intervenções tanto militares quanto políticas e fiscais, especialmente no Caribe. Já para autores como Conn e Fairchild (2000, p. 217) a política da boa vizinhança da década de 1930 serviu para formar “as bases para um relacionamento militar mais estreito com as nações da América Latina”.

Desde a Primeira Conferência Pan-americana até 1930, o desenvolvimento da hegemonia dos Estados Unidos era exercido por meio da intervenção e interferência; já o período caracterizado pela “boa-vizinhança” de 1930 até 1945, tem como parâmetro a tentativa de parceria mediante a cooperação, o que, segundo Vizentini (1995, p. 34), se configurava em uma “estratégia para alinhar o continente à sua diplomacia”.

Mais do que nunca, essa política de não-agressão se fazia necessária, pois tendo eclodido a Segunda Guerra, os Estados Unidos necessitavam tanto de recursos provenientes da América Latina (matéria-prima) como a posição geográfica brasileira era extremamente favorável para alcançar a África. Essa importância é destacada por Walters (1986, p.72):

... mesmo antes de sua entrada na guerra em agosto de 1942, firmou-se um acordo para o estabelecimento de bases navais e aéreas norte-americanas no saliente nordestino brasileiro, o que veio reduzir praticamente para a metade o espaço marítimo a ser sobrevoado.

O mesmo autor afirma ainda, com relação ao período da Guerra que, “a vasta extensão territorial do Brasil, seus recursos naturais e sua posição estratégica no Atlântico Sul credenciavam-no como valioso colaborador e aliado” (Walters, 1986, p. 72). Já a análise de Cervo (2001, p. 51) destaca que “ as relações dos Estados

Unidos com os países latinos, dependeram, no contexto da Segunda Guerra, do grau de adesão desses à política de guerra e de envolvimento no conflito”.

Durante a Segunda Guerra os Estados Unidos acreditavam que os alemães e italianos – mas especialmente aqueles – estavam espalhados por todos os países latino-americanos, entrincheirando-se social, comercial e politicamente nesses países. E foi também nesse período que os norte-americanos, ao articularem um plano de assistência para o desenvolvimento da América Latina, segundo Schoultz (2000, p. 341), compuseram uma concepção lógica baseada na idéia de segurança nacional, qual seja:

A defesa do hemisfério dependia de comunicações eficazes; comunicações eficazes em tempo de guerra dependiam de guardas de segurança; guardas de segurança necessitavam ser saudáveis; sua saúde dependia da erradicação de doenças tropicais; o controle de doenças tropicais requeria programas de saúde pública; os governos latino-americanos não podiam dar conta desses programas – e, portanto, em prol da segurança nacional, os Estados Unidos tinham que ajudar a pagá-los.

A fim de fazer frente a uma possível investida alemã na América Latina, o governo dos Estados Unidos ampliou as relações com os militares latino-americanos¹⁰. Posteriormente, essas relações serviriam como meio de implementar a política anticomunista na América Latina.

Contudo se, por um lado, o início da Segunda Guerra revigorou as relações interamericanas, de maneira a revitalizar o pan-americanismo, por outro, após 1945 houve o retorno dos Estados Unidos à política desempenhada antes da década de 30 do século XX. Com a Segunda Guerra já atingindo seu ocaso, entre fevereiro e março de 1945, os Estados americanos dispuseram-se à analisar os problemas da guerra e da preparação para a paz. Assim, realizou-se na Cidade do México a Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz, que culminou com a assinatura da Ata de Chapultepec.

¹⁰ Nos anos imediatamente anteriores à Segunda Guerra os países latino-americanos possuíam relações de cooperação militar, de treinamento e aquisição de armamentos, muito mais desenvolvida com a Europa (especialmente Alemanha e Itália) do que com os Estados Unidos.

3.1.3 A Guerra Fria e a Doutrina da Contenção

O Brasil desenvolveu uma relação de aproximação e sintonia¹¹ com os Estados Unidos durante a Segunda Guerra, a qual foi seguida nos anos imediatos do pós-Guerra quando o governo brasileiro imaginava que colheria os frutos da relação que julgava especial, auferindo benefícios. Como citado anteriormente, os norte-americanos se preocuparam, no período imediatamente anterior à Segunda Guerra e, durante a mesma, em estreitar laços com os militares das Américas, sendo que, muitos dos seus militares, se deslocaram para os países latinos a fim de desenvolverem um trabalho conjunto.

Como parte dessa investida, em 1946, eles criaram no Panamá a Escola das Américas, para treinamento de militares latino-americanos. É importante acrescentar que foi depois de 1945 que o relacionamento entre Estados Unidos e URSS começou a deteriorar-se, seguindo-se até 1947, quando se iniciou a Guerra Fria. Depois de 1946, fica claro para os Estados Unidos, o risco da expansão comunista, por isso, além de um aparato de proteção regional, passa a ser importante a construção de uma ordem internacional¹² que impeça a ampliação do comunismo.

Então, os Estados Unidos começam a utilizar a doutrina da “contenção” para com os países latino-americanos, visando a afastar a ameaça comunista do hemisfério¹³. A política de “segurança nacional” assume, ainda mais, um caráter de relevância para os norte-americanos.

Em 1947 ocorre a Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e da Segurança no Hemisfério, no Rio de Janeiro, na qual foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) ou Tratado do Rio¹⁴. Na Conferência o Brasil agiu em completa harmonia com a delegação dos Estados Unidos e com a posição por eles adotada, defendendo a assinatura do Tratado por todos os países americanos. Essa posição manteve-se conforme a adotada durante

¹¹ Para alguns autores a política desenvolvida desde 1942 por Getúlio Vargas era uma política de alinhamento aos Estados Unidos. Ver Moura, 2000a.

¹² É importante destacar que, ainda com o desenrolar da Segunda Guerra, os EUA iniciaram o processo de construção de uma nova ordem internacional criando instituições políticas e econômicas, tais como as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Para Pecequillo (2003, p. 130) “a Guerra Fria foi responsável também pelo aumento no número de instituições e organismos patrocinados pelos Estados Unidos, especialmente no campo da segurança, em um processo que se intensificou a partir de 1947...”.

¹³ Contudo, é fundamental uma nota de destaque indicando que foi a luta antifascista a idéia que antecedeu a do anticomunismo na política dos Estados Unidos em relação à América Latina.

¹⁴ O mesmo, bem como os demais mecanismos coletivos, serão analisados posteriormente, ainda nesse capítulo.

a Segunda Guerra e quando do seu término, momento no qual estavam sendo construídas as novas bases da ordem internacional, tendo em vista que, ao ser consultado pelos EUA, o Brasil concordou com as pretensões dos norte-americanos de criar um organismo internacional de âmbito regional que fosse destinado à garantia da paz e da ordem, em consonância com a filosofia aliada (CERVO, 2001, p. 81).

Observe-se que não havia uma ampla concordância entre os latino-americanos de uma posição no pós-Guerra, países como Argentina e Colômbia questionavam o futuro do subcontinente, percebendo a força avassaladora assumida pelos Estados Unidos no continente.

Após a investida multilateral, com a qual criaram-se os mecanismos de segurança hemisférica, os Estados Unidos passaram a promover acordos bilaterais de natureza militar, permitindo o fornecimento de armas, envio de missões, bem como, treinamento para os militares latino-americanos. Com isso, além de construir um flanco favorável em sua luta contra o comunismo, tornava possível a promoção de sua segurança nacional. Se os norte-americanos acentuavam o tema da segurança e o perigo que, segundo eles, também seria de origem interna com a subversão, os latino-americanos acreditam, por sua vez, que o seu subdesenvolvimento poderia acarretar instabilidade interna.

Para os norte-americanos, para que um desenvolvimento democrático fosse possível, teria de haver uma ideologia que enfrentasse o comunismo, por isso mesmo, buscaram afirmar o Sistema Interamericano¹⁵ como uma aliança anticomunista (ATKINS, 1991, p. 171).

Se por um lado, o continente estava incluído no conflito bipolar, por outro, além de os Estados Unidos exercerem uma liderança incontestada na região, eles não o viam como uma zona de risco. Nesse período, o Brasil perdeu seu caráter de aliado especial na região, apesar dos acordos bilaterais que foram celebrados e da Escola Superior de Guerra (ESG) criada em 1948, que seguia, com a Doutrina de Segurança Nacional, os preceitos de segurança adotados pelos Estados Unidos.

No entanto, essa percepção tomou um novo rumo quando em 1959 ocorreu a Revolução Cubana, liderada por Fidel Castro, demonstrando que a região poderia

¹⁵ Como sistema interamericano entende-se, para fins deste trabalho, o conjunto de instituições, regimes e acordos multilaterais e bilaterais criados durante a década de 1940 para lidar com as relações políticas e econômicas entre os Estados Unidos e a América Latina, como referido por Hirst, 1995.

estar sofrendo um aumento da influência da URSS. Então, em 1962 e depois em 1965, os Estados Unidos promovem invasões respectivamente em Cuba (Baía dos Porcos) e na República Dominicana visando a afastar essas potenciais ameaças¹⁶.

Um grande número de regimes autoritários foi produzido na América Latina desde os anos 1960 perdurando até os 80 e, como justificativa desses regimes para suas políticas contra as subversões internas, aplicavam a “doutrina da segurança nacional” que, segundo Smith (1996, p. 199), dava ênfase às ameaças de subversão interna e às lutas revolucionárias¹⁷. A opção por regimes ditatoriais¹⁸ deveu-se ao entendimento, por parte dos Estados Unidos, de que esses governos poderiam agir de maneira mais eficiente, inclusive, do que regimes democráticos, contra a ameaça comunista.

3.1.4 O Pós-Guerra Fria e o Rearranjo de Poder

A doutrina da contenção permitiu que os Estados Unidos frustrassem o avanço do comunismo, limitando o seu poder àquela área restrita; ao passo que os norte-americanos expandiam e fortaleciam sua zona de influência. O fim da estrutura bipolar não significou, no entanto, a perda do poder relativo dos Estados Unidos no hemisfério. Apesar dos rearranjos que foram sendo elaborados numa ordem internacional em transição, a influência permaneceu sendo exercida de maneira hegemônica no continente. Em que pese o fato das alterações no sistema internacional, a América Latina não logrou êxito na busca por uma inserção mais positiva no cenário internacional.

No que diz respeito à posição dos Estados Unidos no continente, deve-se observar que eles estiveram – nesse período – muito mais atentos ao México e ao Caribe, e muito menos à América do Sul. Ou seja, passou-se a escolher seletivamente os países aos quais a política norte-americana estava disposta a dar atenção. Essa caracterização se molda assim porque a importância da América Latina para o país com supremacia no continente varia conforme a sua rivalidade

¹⁶ Não se fará relato detalhado das situações tendo em vista que fugiria ao tema principal a que se propõe esse estudo.

¹⁷ Ainda para Smith (1996) a típica versão dessa doutrina se mostra no Brasil em 1964, quando o Presidente João Goulart é afastado pelas forças armadas.

¹⁸ Como o objetivo deste trabalho é estudar os temas e os mecanismos institucionais de segurança hemisférica, optamos por não detalhar o papel dos EUA nos diversos regimes ditatoriais que foram implementados no continente neste período.

com as demais potências. Portanto, o aumento da percepção de ameaças extra-hemisféricas desencadeia um acréscimo na preocupação para com estes países, segundo sustentado por Smith (1996, p. 326). Ao longo desse período o Brasil almejou – em momentos forma mais intensa e em outros de maneira menos incisiva – a conquista de um espaço como potência regional, contudo, essa inserção só pode ocorrer de uma maneira limitada pois o Brasil – caracterizado como potência média¹⁹ - não tem excedente de poder e não possui uma estrutura que permita o exercício efetivo do mesmo.

O término da Guerra Fria provocou uma nova dimensão para o conceito de segurança, notadamente o de segurança nacional, quando novos parâmetros tiveram que ser considerados pois novas tensões e novos tipos de ameaças à segurança foram desencadeados. Além disso, após os ataques do 11 de setembro de 2001 os Estados Unidos, em resposta à sua ocorrência, passaram a utilizar o conceito de “ataque preventivo”.

A instabilidade das instituições latino-americanas e a pouca eficiência do Estado, permitem uma margem de manobra muito reduzida para que seja possível uma contraposição à agenda desenvolvida pelos Estados Unidos para a região. Como melhor exemplo a ser citado, pode-se indicar as políticas aplicadas pelos governantes latino-americanos ao longo dos anos 1990, seguindo os parâmetros formulados pelo Consenso de Washington. Além disso, alguns dos países da América Latina, são muito suscetíveis às políticas desenvolvidas pelos norte-americanos para a região, com a qual, nos últimos anos, implementaram uma política de combate às drogas, militarizando-a²⁰. Além disso, questões como o terrorismo, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, migrações, são problemas que os norte-americanos desejam atacar por entender que dizem respeito à sua segurança nacional.

O Sistema Interamericano mostrou-se, ao longo do tempo, ineficaz para dar uma resposta positiva às necessidades da região, mais ainda nesse momento em que as ameaças tradicionais perderam espaço na agenda norte-americana para outras de caráter mais fluido e em que as temáticas têm sido tratadas

¹⁹ Para uma maior elucidação ver Sennes, 2003. A inserção do Brasil será mais desenvolvida no item 5.1.

²⁰ Os desdobramentos do Plano Colômbia serão analisados posteriormente quando serão analisadas as novas ameaças surgidas no pós-Guerra Fria – capítulo 4.

bilateralmente²¹, permitindo pouco espaço para os organismos de concertação, e reduzindo ainda mais o já estreito campo de ação.

3.2 MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE SEGURANÇA COLETIVA: HEMISFÉRICOS E REGIONAIS

3.2.1 As Conferências e o estabelecimento das bases do Sistema Interamericano

A proposta desse ponto é analisar o Sistema Interamericano desde a configuração nos anos 1940, seguindo por sua evolução ao longo do período, não deixando de examinar a ampliação do número de acordos, mas que, mantiveram os mecanismos como originalmente concebidos.

Os mecanismos coletivos de segurança hemisférica têm permanecido inalterados ao longo de todo esse período e não têm se adaptado às exigências com relação às mudanças no sistema internacional, especialmente depois da Guerra Fria. Para González Guyer (2001, p. 131, tradução nossa) pode-se indicar um *leitmotiv* que justifica tal permanência:

a defesa regional resulta de uma complexa e contraditória relação de cooperação/conflito entre um sócio hegemônico – os Estados Unidos – dotado de capacidade para estabelecer objetivos e elaborar e executar estratégias de longo prazo com solidez e um heterogêneo grupo de sócios menores relativamente fracos, os países latino-americanos e caribenhos.

No que diz respeito à adoção de mecanismos comuns de segurança e defesa, a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz ocorrida em Buenos Aires em 1936, serviu para aprovar uma Declaração de Princípios de Solidariedade e Cooperação Interamericana, afirmando que, cada ato que for suscetível de perturbar a paz da América, afeta cada uma e todas as repúblicas americanas. Em 1938, ocorreu em Lima a Oitava Conferência, cabendo à mesma implementar a Declaração produzida na Conferência de 1936. Com a Declaração de Lima unanimemente aprovada, os esforços despendidos na busca pela

²¹ Conforme palestra proferida por Adrian Bonilla, no Seminário “Agenda de Segurança Andino-Brasileira”, ocorrido nos dias 15 e 16 de mar de 2003, na Colômbia, extraído do informe produzido do Seminário.

unanimidade²² resultaram “em uma declaração que tornava a implementação da Doutrina Monroe responsabilidade de todos os países americanos” (McCANN, 1995, p.102-103).

Na Terceira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, realizada no Rio de Janeiro em 1942, são estabelecidas as bases institucionais do sistema de segurança hemisférico e adotou-se a recomendação de rompimento das relações diplomáticas e comerciais com as potências do Eixo²³. A estrutura do Sistema Interamericano a ser abordada diz respeito somente aos órgãos criados ligados à defesa e segurança, entre os quais, além dos já indicados, pode-se citar a Junta Interamericana de Defesa - JID, criada em 1942 na Conferência do Rio de Janeiro, como órgão encarregado de planejar a defesa do Hemisfério de agressões extra-hemisféricas.

Desde o início da história do Sistema Interamericano, os Ministros das Relações Exteriores da região reconheceram a necessidade de os organismos hemisféricos terem acesso a assessoramento técnico e educacional em questões ligadas à defesa e à segurança, por isso a criação da JID²⁴. Em função da resolução da Terceira Reunião de Consulta, o Conselho Diretivo da então União Pan-americana – antecedente imediato do Conselho Permanente da OEA -, formou uma Comissão Especial integrada pelos embaixadores do Brasil, Panamá e Venezuela para estudarem todos os aspectos relativos ao estabelecimento da Junta Interamericana de Defesa. A mesma foi formalmente constituída a 30 de março de 1942 visando a preparar gradualmente as Repúblicas americanas para a defesa do Continente mediante a realização de estudos e a recomendação de medidas destinadas a isso.

²² Esforços dos Estados Unidos e Brasil, especialmente desse último, para que a Argentina concordasse com a Declaração e também a assinasse, mantendo-a assim, como parte da família americana.

²³ No entanto, deve-se perceber que nessa Reunião foram acordados aspectos mais de natureza política e econômica, pois as relações militares seguiam acordos bilaterais, só sendo multilateralmente implementadas com a Conferência de 1945.

²⁴ A JID não tem uma função de relação hierárquica com a OEA (que só é responsável junto a ela no que diz respeito à aprovação do orçamento), mas realiza o trabalho de remoção de minas e de catalogação de medidas de fortalecimento da confiança e da segurança na região. Atualmente, não há uma conclusão acerca da relação da JID com a OEA. A Conferência Especial sobre Segurança realizada no México em outubro de 2003 indicou que a CSH continue trabalhando para que se esclareça a relação jurídica e institucional da JID com a OEA. O Canadá e a maioria dos países da CARICOM não são membros da JID. Atualmente, está encarregada de projetos de remoção de minas, de catalogar medidas de fomento da confiança e da prevenção e alívio em casos de desastres e dos trabalhos de treinamento da Academia Interamericana de Defesa.

O Departamento de Estado norte-americano desejava criar um Conselho de Defesa Interamericana a fim de que as nações latino-americanas percebessem um caráter de unidade nos problemas de defesa. No entanto, o Conselho permaneceu durante toda a Segunda Guerra, buscando, prioritariamente, resolver questões de natureza secundária, como os pedidos de mais munição por parte dos países latino-americanos, de maneira bilateral. Portanto, no período da Guerra, o aspecto militar do relacionamento hemisférico pautou-se por acertos exclusivamente bilaterais.

O objetivo dos Estados Unidos de formar na América Latina uma reserva estratégica com disponibilidade dos recursos naturais da região contou com a cooperação da política externa brasileira. Desde os anos anteriores à Segunda Guerra, a relação do Brasil com os Estados Unidos era realmente especial. Isso porque estes perceberam muito cedo a importância vital do saliente nordestino na defesa do hemisfério, portanto, Conn e Fairchild (2000, p. 333) indicam que já em agosto de 1939 a defesa do Brasil era a prioridade nas missões específicas que as forças armadas dos Estados Unidos viessem a executar.

Ao mesmo tempo em que a Argentina relutava em seguir a recomendação da Terceira Reunião de Chanceleres de rompimento de relações com os países do Eixo, o Brasil estava ao lado dos norte-americanos, reforçando a campanha de guerra dos aliados²⁵. Ao fim da Guerra o Brasil esperava obter benefícios em função de sua política de apoio aos Estados Unidos e, com isso, desfrutar de uma posição de destaque na ordem internacional que estava sendo formatada. Além disso, o Brasil tornou-se um importante fornecedor de matérias-primas e minerais estratégicos, em face do acordo de cooperação militar, formalizado durante a Guerra.

Em 1945 realizou-se em Chapultepec, no México, a Conferência sobre os Problemas da Guerra e da Paz, quando foi assinada a Ata de Chapultepec com uma declaração de “Assistência Recíproca e Solidariedade Americana”, afirmando, portanto, a solidariedade hemisférica. Nessa Conferência, fica efetivada a posição destinada à América Latina no pós-Guerra, tendo em vista que, já em 1944, na Conferência de Dumbarton Oaks que visou a preparar o sistema internacional para a nova ordem, estabeleceu-se a natureza das organizações regionais, cabendo-lhes regular as disputas locais mediante a aprovação do Conselho de Segurança das

²⁵ Essa Reunião ocorreu após o ataque japonês a Pearl Harbor em 1942 que ensejou a entrada dos EUA na Guerra.

Nações Unidas (MOURA, 2000, p.162). Contudo, esse dispositivo de defesa mútua contra agressão interna ou externa, deixava aos norte-americanos a tarefa da defesa em âmbito militar, restando às demais forças armadas tarefas como manutenção da ordem interna política e social e auxílio às forças dos EUA, sempre que se fizesse necessário para facilitar as suas ações. Já era política desenvolvida pelos norte-americanos a de permitir que os países latino-americanos dispusessem de armamentos e munições apenas para repelir uma ameaça ou agressão sofrida, até a chegada das forças norte-americanas, que seriam, efetivamente, as garantidoras da segurança.

Observe-se que, no momento em questão, ainda não tinha se instalado a Guerra Fria e a ameaça do comunismo. Portanto, a pretensão dos Estados Unidos de dispor com relação a ameaças tanto externas quanto internas, estava relacionada ao fato de a Argentina ter adotado uma posição neutra durante a Guerra, só vindo bem mais tarde a acatar a Resolução que indicava para a ruptura das relações com as potências do Eixo (já a 27 de março de 1945) a, após, assinado a Ata de Chapultepec. A Terceira Reunião apenas aprovou a “recomendação” de rompimento das relações com as potências do Eixo, para que não se desfizesse a unidade do continente.

Mesmo o Brasil mantendo, durante o governo do General Eurico Gaspar Dutra (1946 -1951), uma política de alinhamento aos Estados Unidos, a capacidade de barganha da época de Getúlio Vargas²⁶ (1930 – 1945) estava bem reduzida em face das condições do sistema internacional, naquele momento. O alinhamento dava aos Estados Unidos um flanco seguro no sul do continente, contudo, não ensejava benefícios ao Brasil como almejado pelo seu governo, de manter-se em uma situação política e militar privilegiada na América Latina. Nesse período, os norte-americanos começaram a realizar acordos militares bilaterais com todos os países latino-americanos, com o objetivo de garantir a sua própria segurança.

²⁶ O governo de Vargas adotou a política de alinhamento aos EUA no início da Guerra, pois nos anos 30 a sua política esteve caracterizada pela busca de vantagens mediante barganhas, aproveitando-se da situação competitiva – para formação de um novo sistema de poder internacional - entre Washington e Berlin.

3.2.2 O estabelecimento do TIAR e da OEA

O ano de 1947 é marcado pela Doutrina Truman, pelo Plano Marshall e pela assinatura do TIAR (ou Tratado do Rio). Mais tarde, nesse mesmo ano, o governo brasileiro rompe relações com a URSS e proscree o Partido Comunista. Em março é lançada a Doutrina Truman, pela qual os Estados Unidos asseguravam que suas forças militares estariam sempre prontas a intervir em escala mundial, desde que fosse preciso defender um país aliado da agressão externa (da URSS) ou da subversão interna, desencadeada pelo movimento comunista internacional. Em julho, é lançado o Plano Marshall para a reconstrução da Europa Ocidental, devastada pela Segunda Guerra.

Nesse mesmo ano, os Estados Unidos sancionaram uma lei de Segurança Nacional a qual unificou as forças armadas em um Estado-Maior Conjunto, subordinado à Secretaria de Defesa, órgão responsável pela formulação da política militar, o que permitiu uma dinâmica mais operativa da política externa. Se a recuperação da Europa contava com o Plano Marshall para afastar a expansão do comunismo, a preocupação para com a América Latina estava direcionada a alguns governos e movimentos nacionalistas que deviam ser contidos, ou até mesmo, afastados.

Com o objetivo de opor-se à ameaça comunista na região, os Estados Unidos, pela administração Truman, costuram a assinatura do TIAR (ou Tratado do Rio) em setembro de 1947. Nesse momento, as alianças da Guerra estavam desfeitas e a URSS já estava caracterizada – pelos Estados Unidos – como uma força agressiva em busca de expansão. O Tratado configura-se, então, como um pacto de segurança e defesa coletiva, e, ao invés de acordos bilaterais, passa-se a um acordo de assistência militar mútua multilateral contra ameaças externas. Isso desencadeou o estreitamento das relações entre os militares e ligou os países latino-americanos à política estratégica adotada pelos Estados Unidos. Nas palavras de Ayerbe (2002, p. 83), o período inicial da Guerra Fria tem, na luta contra o comunismo, o principal argumento para definir quais seriam os aliados ou os adversários da segurança nacional, continental e internacional. Como parte dessa política os norte-americanos criam a Doutrina da Segurança Nacional, que serviria

para gerir os planos estratégico e ideológico, cabendo aos tratados específicos a questão militar²⁷.

Após a aprovação do TIAR o governo brasileiro apressou-se em solicitar ajuda econômica que imaginava receber por sua postura de aliado às políticas dos Estados Unidos, contudo, se para o Brasil o seu papel era de aliado privilegiado, a percepção norte-americana era diferente. Essa postura pouco amistosa, no entanto, não serviu para modificar a atitude brasileira, tanto que em 1948 criou-se a Escola Superior de Guerra (ESG) cujas percepções assentavam-se nas premissas de segurança e desenvolvimento, de acordo com a Doutrina de Segurança Nacional, elaborada pelos Estados Unidos.

O TIAR ou Tratado do Rio indica aos Estados o uso de métodos pacíficos de solução de conflitos, condenado o uso da força ou o recurso à guerra. Na verdade, ele trabalha pela formação de uma frente comum em caso de ataque a qualquer membro, invocando o exercício imanente da legítima defesa individual ou coletiva. O artigo 3º do Tratado dispõe:

um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos, e, em consequência, cada uma das ditas Partes Contratantes se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imanente de legítima defesa individual ou coletiva que é reconhecido pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

O Tratado indica que cabe às partes reunidas em consulta instar os Estados envolvidos na contenda a suspender as hostilidades e a restabelecer as coisas ao status quo *ante bellum* e, também, a tomar todas as outras medidas que se fizerem necessárias a fim de restabelecer ou manter a paz e a segurança interamericanas, e para a solução do conflito por meios pacíficos. Uma vez instalado, o Órgão de Consulta pode resolver por uma ou mais das seguintes medidas: a retirada dos chefes de missão; a ruptura das relações diplomáticas; a ruptura das relações consulares; a interrupção parcial ou total das relações econômicas, ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, telefônicas, radiotelefônicas ou radiotelegráficas, e o emprego das forças armadas.

²⁷ Nos moldes do TIAR assinado em 1947, os EUA formulam, em 04 de abril de 1949, com a Europa Ocidental o Tratado do Atlântico Norte – OTAN; e em 08 de setembro de 1954, criam a OTASE – Organização do Tratado do Sudeste Asiático, com Austrália, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia, Paquistão.

O fato, contudo, é que o TIAR representou muito mais um instrumento formal de defesa contra o avanço do comunismo do que propriamente um mecanismo que servisse para dissuadir agressões externas. Para Braga (2002, p. 50) "uma das ambigüidades do Tratado do Rio é que ele poderia ser usado contra os governos que o haviam assinado, com exceção dos Estados Unidos". O que os norte-americanos estavam empenhados em fazer era elaborar programas de contenção que auxiliassem na promoção da capacidade de segurança interna dos países vulneráveis. Por isso, a Doutrina da Contenção elaborada por George Kennan em 1946, era seletiva – porque ele previa que a expansão soviética assim o seria - no sentido de indicar que os Estados Unidos somente deveriam se preocupar com países que lhes fossem estratégicos, seja pela capacidade industrial ou pelas matérias-primas.

Durante as discussões, Cuba tentou incorporar ao Tratado questões com relação a ameaças e agressões de natureza econômica, no entanto, o Brasil tratou de dissuadir do seu intento o representante cubano. Ocorre que, como já referido, o Brasil estava agindo em conformidade com a delegação dos EUA na Conferência, e sua preocupação girava em torno de aspectos militares. Fizeram parte da assinatura do TIAR os seguintes países²⁸: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Em julho de 1975 pretendeu-se reformar o TIAR e, para tanto, foi convocada uma Conferência na cidade de San José, na Costa Rica, com o fim de adotar as decisões sobre as emendas ao TIAR, apresentadas pela Comissão Especial para estudar o Sistema Interamericano e propor medidas para sua reestruturação, e ajustar e coordenar os textos, preparar o Protocolo de Reformas e subscrevê-lo. Contudo, o protocolo de Reformas foi ratificado por apenas sete dos vinte e dois Estados partes, fato pelo qual não chegou a entrar em vigor.

Ao longo do período de vigência do TIAR, o mesmo foi invocado dezenove vezes, a maioria delas para aplicação na América Central e Caribe, porém, foi aplicado somente em oito ocasiões, sendo que muitas intervenções se deram na América Latina no decorrer deste período, sem que, no entanto,

²⁸ O Canadá e os países da CARICOM não fazem parte do TIAR.

ocorressem sob o amparo deste. A última vez que houve implementação do TIAR foi em 1969 em um caso de conflito de fronteira entre Honduras e El Salvador. Duas são suas invocações mais relevantes – ambas com iniciativa dos Estados Unidos -, a primeira diz respeito ao ano de 1954 quando foi invocado para a derrubada do governo de Jacobo Arbenz da Guatemala e, depois, quando em 1962, Cuba foi expulsa do Tratado. Com relação a esta expulsão, nas palavras de Maciel (2000, p. 255), o Brasil mostrou-se contra²⁹ a expulsão do país:

argumentando que, do ponto de vista jurídico, ela seria um absurdo, porquanto a Carta da OEA não previa a expulsão de um Estado membro; e, do ponto de vista político, o regime de Castro ficaria sob certo controle se Cuba continuasse dentro do sistema interamericano.

Esses dois casos foram inquestionáveis tentativas de manter o continente unido sob a liderança norte-americana, e de afastar quaisquer elementos da ideologia comunista que, segundo os Estados Unidos, estavam infiltrando-se no continente pelos governos dos dois países acima citados.

O arcabouço dos mecanismos de segurança e defesa do continente teria continuação em 1948 quando, na Nona Conferência Interamericana realizada em Bogotá, na Colômbia, formou-se a OEA - sucessora da União Pan-americana -, na qual ficaram consagrados os princípios fundamentais para a segurança coletiva. Quando em 1890 teve lugar a Primeira Conferência Internacional Americana, estabeleceu-se a União Internacional das Repúblicas Americanas mediante um Escritório Comercial das Repúblicas Americanas; em 1910, esta Organização viria a se converter em União Pan-americana, e, depois, em OEA³⁰.

O preâmbulo da Carta da OEA afirma que os Estados ali representados encontram-se

Convencidos de que a missão histórica da América é oferecer ao Homem uma terra de liberdade e um ambiente favorável ao desenvolvimento de sua personalidade e à realização de suas justas aspirações;

...

²⁹ O Brasil mostrou-se desfavorável à expulsão de Cuba da OEA mas, acatou a decisão, baseada no TIAR, de rompimento das relações diplomáticas com o governo de Havana.

³⁰ A idéia de criar um organismo que congregasse as nações do hemisfério é de 1826 quando Simón Bolívar convocou o Congresso do Panamá.

Seguros de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região;

Certos de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem;

Persuadidos de que o bem-estar de todos eles, assim como sua contribuição ao progresso e à civilização do mundo exigirá, cada vez mais, uma intensa cooperação continental;

...
Convencidos de que a organização jurídica é uma condição necessária à segurança e à paz, baseadas na ordem moral e na justiça...

No artigo II da Carta da OEA, os Estados membros afirmam que um dos propósitos essenciais da Organização é “garantir a paz e a segurança continentais”. Os artigos 66 a 69 da Carta da OEA determinavam a criação de uma “Comissão Consultiva de Defesa” *ad hoc* destinada a “aconselhar o Órgão de Consulta a respeito dos problemas de colaboração militar”. A Carta estipulava ainda que a Comissão Consultiva de Defesa seria constituída pelas “mais altas autoridades militares dos Estados Americanos e poderia ser chamada não só a assessorar, mas, também, fornecer estudos técnicos ou relatórios sobre temas específicos”, contudo, essa nunca foi convocada, porém, a especialidade em questões de defesa no Sistema Interamericano tem se concentrado na JID.

Foram vinte e um os Estados que originariamente compuseram a OEA: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. No entanto, a OEA tem se expandido ao longo do tempo para englobar nações do Caribe e também o Canadá. Outros quatorze Estados americanos incorporaram-se à OEA: Barbados e Trinidad e Tobago (1967), Jamaica (1969), Granada (1975), Suriname (1977), República Dominicana e Santa Lúcia (1979), Antígua e Barbuda e San Vicente e Granadinas (1981), Bahamas (1982), St. Kitts e Nevis (1984), Canadá (1990), e Belize e Guiana (1991). Todos os Estados americanos (35) ratificaram a Carta, no entanto, pode-se dizer que são trinta e quatro os países membros, isso porque a resolução da Oitava Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores de

1962, excluiu a participação de Cuba da OEA. A composição da OEA está organizada conforme a figura 1.

Nessa mesma Conferência em que se formou a OEA, celebrou-se o Pacto de Bogotá, visando a dar cumprimento ao artigo XXIII da Carta da OEA, onde as partes acordaram em abster-se da ameaça, do uso da força ou de qualquer outro meio de coação para resolver as controvérsias e em recorrer a todo tempo a procedimentos pacíficos. Ainda o artigo II do Pacto de Bogotá, assegura que as Altas Partes Contratantes reconhecem a obrigação de resolver as controvérsias internacionais mediante procedimentos pacíficos regionais, antes de encaminhá-las ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A Carta da OEA foi reformada algumas vezes. Em 1965, houve uma Conferência no Rio de Janeiro, na qual, os Estados afirmaram a necessidade de reformar a Carta da OEA. Então, pelo Protocolo de Buenos Aires, de 27 de fevereiro de 1967, ocorreu a primeira reforma na Carta, na Terceira Conferência Interamericana Extraordinária; a seguir, pelo Protocolo de Cartagena das Índias, de 05 de dezembro de 1985, no Décimo Quarto período Extraordinário de Sessões da Assembléia Geral; depois, em 14 de dezembro de 1992, pelo Protocolo de Washington, no Décimo Sexto período Extraordinário de Sessões da Assembléia Geral; e, por fim, pelo Protocolo de Manágua, assinado em 10 de junho de 1993, no Décimo Nono Período Extraordinário de Sessões da Assembléia Geral. Pode-se afirmar que a insatisfação com o Sistema Interamericano é uma constante em todas as iniciativas de reforma da Carta da OEA.

Já o Colégio Interamericano de Defesa (CID) foi criado em 1962 como órgão da JID, acrescentando um componente de instrução à especialidade de defesa e segurança no Sistema Interamericano, com o objetivo de preparar pessoal militar e funcionários civis para ocupar cargos de responsabilidade no hemisfério.

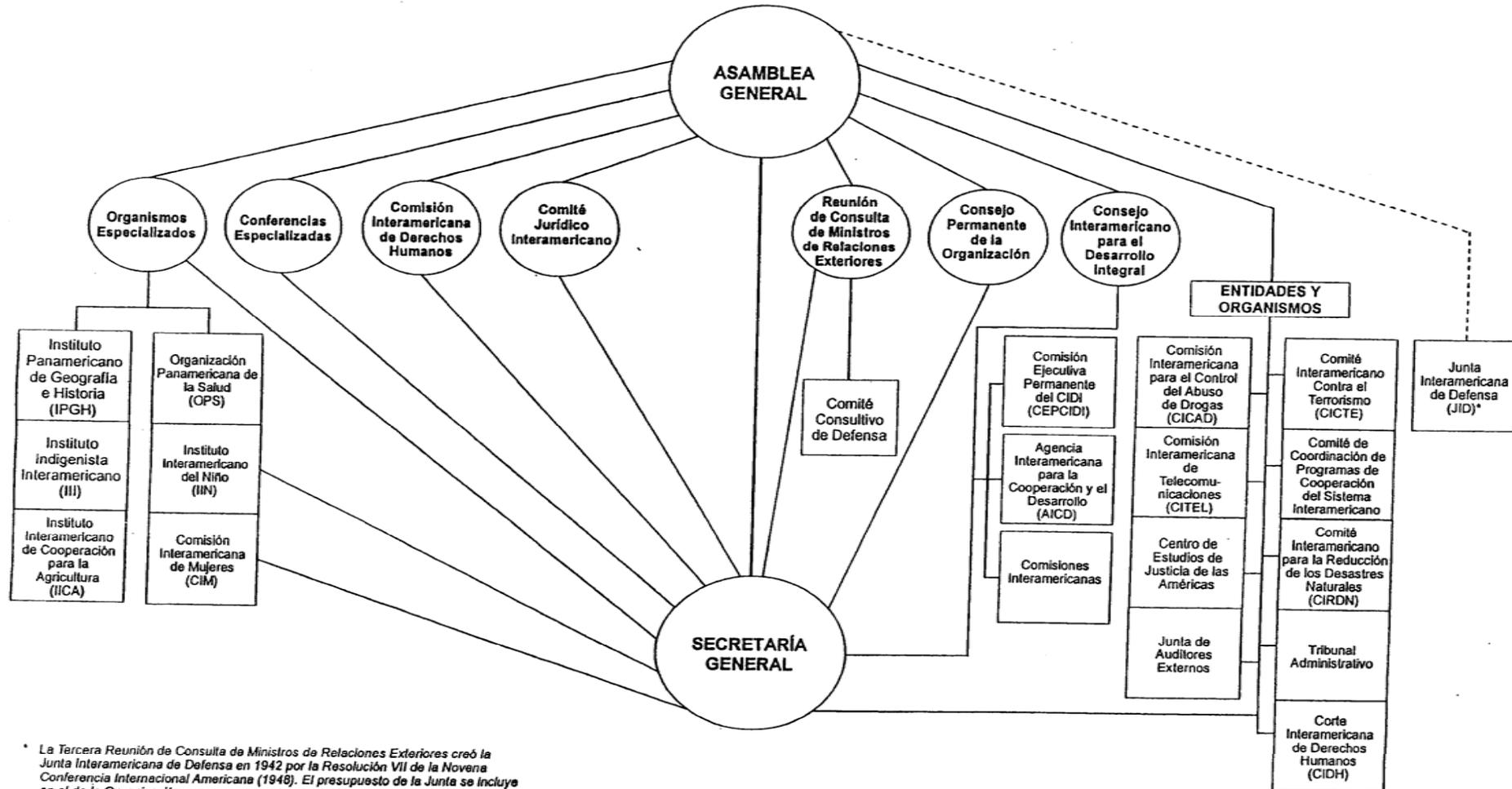
Os mecanismos de segurança coletiva do Sistema Interamericano estavam consolidados. Esses mecanismos envolvem, como ficou demonstrado acima, a obrigatoriedade de que controvérsias e conflitos entre os países do continente sejam resolvidos por meios pacíficos. Observe-se, no entanto, que o Brasil sempre deixou claro que a defesa da segurança interna e da manutenção da paz de cada país do continente, bem como, a defesa das suas instituições democráticas são de responsabilidade de seus governos e de suas forças armadas.

Desde o período inicial das Conferências Pan-Americanas até os anos 1990, momento da criação de mecanismos sub-regionais de segurança, Brasil e Estados Unidos continuaram a assinar tratados visando à cooperação militar e a segurança. O ano 1952 é marcado pela conclusão do Tratado de Assistência Militar entre os mesmos e que viria a ser renovado em 1965. Com a Primeira Guerra Fria chegando ao seu ponto máximo, em março de 1954 ocorreu a Décima Conferência Internacional Americana em Caracas, na Venezuela, na qual foram aprovadas resoluções anticomunistas propostas pelos Estados Unidos. Em 1955 Brasil e Estados Unidos assinam acordo sobre a utilização pacífica de energia atômica; e em 1957, ocorre o acordo para a instalação de base norte-americana no arquipélago de Fernando de Noronha. Quando em 1965 ocorre, sob o abrigo do TIAR, a intervenção na República Dominicana, o Brasil integra a Força Interamericana de Paz que intervém no país.

Ao longo desse período, vários outros mecanismos vão sendo criados no que diz respeito às questões de segurança do continente americano, contudo, esses mecanismos tendem a ser bilaterais ou mesmo multilaterais, no entanto, sem contar com a presença de todos os países que aderiram aos mecanismos dos anos 40.

Antes de tratar dos mecanismos sub-regionais surgidos no decorrer dos anos 90, é importante a referência a última invocação do TIAR que teve lugar na crise das Malvinas de 1982. Para muitos países, o fato de os Estados Unidos terem permanecido ao lado da Inglaterra nessa questão e, com isso, inviabilizado a invocação do TIAR como mecanismo de ajuda mútua do Sistema Interamericano, mostrou que a aliança americana perdera sentido pois os norte-americanos se abstiveram de apoiar um país do continente, para se aliar a um país estrangeiro. Nessa situação, o Brasil deu seu apoio para a Argentina, entretanto, não invocou os mecanismos do Sistema Interamericano, o que também não foi feito por nenhum outro país do continente.

Figura 1: Organização da OEA



Fonte: retirado do sítio da OEA (www.oas.org)

3.2.3 Os anos 90 e o estabelecimento de mecanismos sub-regionais

Outros mecanismos sub-regionais de segurança foram sendo criados no continente, especialmente ao longo dos anos 90. Essa tentativa de revitalização do Sistema Interamericano ocorre depois de vários países, após o fim da Guerra Fria, terem questionado a efetividade, especialmente, do TIAR. No entanto, essa tentativa de pôr em xeque a validade e a capacidade de operação desses mecanismos, em que pese ter mais força depois da Guerra Fria, já vinha ocorrendo desde os anos 1960. Como exemplo, pode-se invocar a negativa de países como México, Chile, Peru e Trinidad e Tobago, de atender à determinação de rompimento das relações diplomáticas com Cuba, depois de sua expulsão da OEA, em 1962.

Outros exemplos de mecanismos sub-regionais são o Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina – Tratado de Tlatelolco – de 1967, ao qual o Brasil, apesar de ter ativamente participado das negociações, manteve restrições, somente vindo a assiná-lo em 1994³¹. Quanto a este Tratado é importante indicar que somente com a aproximação entre Brasil e Argentina e com a assinatura em 1980 do Acordo sobre Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, é que se permitiu que, mediante vários outros acordos (como em 1991 o Acordo tripartite de Salvaguardas entre Brasil-Argentina-Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA, para inspeções mútuas e emendas para tornar operacional o Tratado de Tlatelolco), se estabelecesse um conjunto de salvaguardas e controles mútuos, que abriram caminho para a ratificação do Tratado por ambos os países.

Em 1986 é criado no Rio de Janeiro, o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política ou Grupo do Rio, tendo como membros: Argentina, Brasil, Colômbia, México, Peru, Panamá, Venezuela e Uruguai³². Foi criado com o intuito de atuar rapidamente dentro e fora da região, com posição única e consensual, mas, não logrou o êxito esperado no diálogo com os EUA, porque os norte-americanos

³¹ A tramitação interna no Parlamento, para a ratificação do Tratado de Tlatelolco, foi muito difícil e enfrentou um lento processo de negociação interna.

³² O Grupo do Rio foi formado somando-se o Grupo da Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela) com o Grupo de Apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru, Uruguai). Foi o único foro exclusivamente latino-americano que visava à harmonia de posições com relação aos grandes temas hemisféricos, no entanto, cresceu em demasia o que lhe fez perder o valor tendo em vista a heterogeneidade dos membros.

não entendiam-no como mecanismo de representação da política latino-americana. Ao longo dos anos 90 com a mudança das políticas externas de Brasil, Argentina e México, o consenso inicial do Grupo do Rio perdeu espaço e cada um passou a trabalhar sua inserção internacional de maneira diferenciada.

Já em 1989 ocorre a Reunião dos Presidentes da Região Amazônica pela qual, firmam a Declaração da Amazônia, reafirmando a soberania sobre a região e, no que diz respeito ao Brasil, a indicação de que o seu foco de preocupação em relação à segurança tinha se deslocado do seu flanco sul para a fronteira norte.

Em 1996 na Décima Reunião de Cúpula do Mercosul, é assinada a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático dos países do Mercosul. Já em 1998 ocorrem dois eventos significativos: a Segunda Cúpula das Américas realizada em Santiago, no Chile, decidiu que a CSH da OEA deveria analisar o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional no hemisfério e em julho, a assinatura da Declaração Política Mercosul, Chile e Bolívia como Zona de Paz, permitindo o afastamento da desconfiança anterior, além disso, o estabelecimento da cláusula democrática³³ que age como uma garantia da manutenção da paz na região pelo estabelecimento da zona livre de armas de destruição em massa e de minas terrestres, de desarme nuclear e uso exclusivo para fins pacíficos. Já o Tratado Marco de Segurança Democrática da América Central está fundamentado em seu próprio modelo de segurança e representa um passo significativo para a sub-região tanto para a adoção de medidas de fomento da confiança quanto para o fortalecimento do estado de direito e do sistema democrático.

Por sua vez, em 1998 ocorreu a Reunião na qual ficaram estabelecidas as Preocupações Especiais de Segurança dos Pequenos Estados Insulares indicando suas preocupações especiais e os parâmetros sub-regionais na construção de um conceito de segurança. Para os pequenos Estados insulares o conceito de segurança tem caráter multidimensional e inclui componentes políticos, econômicos, sociais e naturais, e constituem ameaças especialmente o tráfico de drogas, de armas, os níveis crescentes de atividade delitativa e corrupção, a vulnerabilidade

³³ A cláusula democrática estabelece que qualquer alteração ou ruptura inconstitucional da ordem democrática em um Estado do hemisfério constitui um obstáculo insuperável à participação do Governo do referido Estado no processo de Cúpula das Américas (adotado na Terceira Cúpula das Américas em 2001, Québec, Canadá).

ambiental e econômica, a suscetibilidade quanto aos desastres naturais e transporte de dejetos nucleares.

A Declaração Política Mercosul, Chile e Bolívia como Zona de Paz, o Tratado Marco de Segurança Democrática da América Central e o Tratado do Sistema Regional de Segurança do Caribe são mecanismos que enfocam o princípio da segurança democrática regional, foram criados com foco na nova agenda de segurança, e estabelecem a cooperação regional em matéria de segurança, dentro de um conceito democrático.

Muitos esforços bilaterais e sub-regionais vêm sendo feitos com o objetivo de chegar-se a uma concepção hemisférica de segurança e para aperfeiçoar e ampliar as medidas de promoção da confiança mútua. Com esse objetivo Chile e Argentina estabeleceram uma “Metodologia Comum para a Medição dos Gastos de Defesa”, constituindo um avanço nessa área. Esses esforços sub-regionais são importantes na concepção de um sistema de segurança porque estão em acordo com os contextos estratégicos peculiares de cada sub-região.

A Assembléia Geral da OEA vem, desde 1991, aprovando resoluções de cooperação com relação às diversas dimensões da segurança hemisférica, somente para citar algumas: em 05 de junho de 1997, a Assembléia Geral aprovou a Resolução de Confiança Mútua nas Américas; em 07 de junho de 1999, a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais. Em relação à limitação e ao controle de armamentos vários acordos sub-regionais foram sendo estabelecidos: Tratado Marco de Segurança Democrática da América Central de 1995, Compromisso de Mendonça entre Argentina, Chile e Brasil de 1991, Acordo quadrilateral de Salvaguardas entre Brasil, Argentina, OIEA e ABACC de 1991, a Declaração Política do Mercosul, Chile e Bolívia como Zona de Paz (Declaração de Ushuaia) de 1999, o Estudo Metodologia Estandarizada Comum para a medição dos gastos de Defesa, e o Compromisso de Lima a Carta Andina para a Paz e Segurança³⁴, Limitação e Controle dos gastos destinados a Defesa Externa de 2002.

Na Segunda Cúpula das Américas realizada em Santiago, no Chile, em 1998, decidiu-se pelo estímulo ao “diálogo regional com vistas a revitalizar e

³⁴ Estabelece a instauração de uma zona de paz na Comunidade andina com a limitação dos gastos de defesa e controle de armas convencionais, e indica medidas para a luta contra o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e materiais relacionados, e combate ao terrorismo.

fortalecer as instituições do Sistema Interamericano...”, em função disso, ficou definida a realização de uma Conferência Especial sobre Segurança, a fim de discutir enfoques comuns mais apropriados às novas realidades e que permitam abordar os diversos aspectos da segurança internacional no hemisfério.

Esta Conferência teve lugar em outubro de 2003, no México, quando os Estados membros reafirmaram “os princípios, valores compartilhados e enfoques comuns sobre os quais se baseiam a paz e a segurança do Hemisfério”. No entanto, entenderam que, além das ameaças tradicionais à segurança, novas ameaças e desafios de características mais complexas e profundas, apresentam-se nesse momento, isso porque os problemas de segurança se tornaram mais difusos. Esses fatores indicam que a segurança deve assumir um caráter multidimensional, e para isso, incorpore as prioridades de cada Estado, que sirva para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e que se baseie em valores democráticos, no respeito, na promoção e na defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional³⁵.

Os mecanismos de segurança hemisférica tal como concebidos nos anos 1940 estão sendo alvo de estudos da CSH a fim de que se avalie a necessidade de mudança dos mesmos. Ao longo do tempo, os mecanismos foram perdendo força e validade ao passo que os Estados Unidos priorizaram uma agenda bilateral com os países do hemisfério, retirando a importância dos organismos multilaterais e de sua capacidade de ação. Portanto, novos mecanismos seriam pouco operativos.

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. As discussões, ao mesmo tempo em que devem incluir questões de segurança de natureza tradicionais, envolvendo as medidas de fortalecimento da confiança e da segurança, a luta contra o terrorismo e o narcotráfico; devem também abranger problemas de outra natureza, tais como, o papel dos militares na sociedade civil, as relações entre civis e militares, e outros correlatos.

Verifica-se, então, uma mudança substancial: as questões eminentemente de defesa cedem lugar para as de segurança. Por sua vez, a natureza dos

³⁵ Uma análise mais detalhada sobre a Conferência será feita no capítulo 4.

problemas de segurança está mudando, de maneira que as questões envolvidas não são mais de jurisdição exclusiva dos militares, mas ainda não perderam o caráter estatal como ponto de referência. No entanto, essa alteração não implica em um declínio da importância ou legitimidade das forças armadas da região, ao contrário, elas devem desempenhar um papel importante e construtivo na concepção, evolução e aplicação da política de segurança, desde que se criem foros adequados para a discussão de suas atribuições³⁶.

As discussões quanto a atualidade e utilidade dos mecanismos do Sistema Interamericano têm andado a passos lentos, isso porque, os Estados Unidos como a superpotência remanescente, têm se mostrado pouco dispostos a revitalizar as instituições multilaterais³⁷ e os demais países do continente não têm uma agenda comum que permita uma unidade na atuação. Soma-se a isso o fato de que os países do hemisfério têm, na maioria das vezes, pautado as suas agendas em conformidade com a dos Estados Unidos, o que dificulta a decisão de qual caminho deve ser seguido e, também, limita o espaço de atuação dos países latino-americanos. Por isso, o próximo capítulo irá analisar a agenda de segurança hemisférica no pós-Guerra Fria e com ela a utilidade ou não dos atuais mecanismos de segurança coletiva no combate às ameaças à segurança.

³⁶ No próximo capítulo será discutido o papel das forças armadas na segurança hemisférica.

³⁷ Esse caráter acentuou-se ainda mais depois dos atentados de 11 de setembro.

Tabela 1: Mecanismos Institucionais

TABELA 1 – MECANISMOS		
Instrumentos/ Mecanismos Institucionais/	Posição adotada pela Política Externa Brasileira/ Características	Observações
TIAR ou Tratado do Rio/ 1947	<p>Proposição norte-americana amplamente apoiada pelo Brasil na tentativa de angariar benefícios por ser um aliado preferencial. (Tratado não está em vigor entre todos os países como a OEA).</p> <p>Após o final da Guerra Fria o Brasil entende que o Tratado perdeu importância pois há uma menor incidência de ameaças tradicionais à segurança do hemisfério, no entanto, não vê a necessidade de urgência em reformar este instrumento.</p> <p>No período de assinatura do TIAR, criou-se a necessidade da busca por armamentos, que chegavam ao Brasil já obsoletos, mas com um alto custo. Essa necessidade gerou uma desconfiança, especialmente entre Brasil e Argentina, de que o outro estava se armando e poderia torna-se uma ameaça. A invocação do TIAR, imediatamente após os atentados do 11 de setembro serviram para demonstrar a solidariedade da 'família americana', porém, essa solidariedade não incluía o envio de tropas.</p>	<p>Instrumento mais bem formal de defesa contra o avanço do comunismo do que propriamente um mecanismo que servisse para dissuadir agressões externas. Foi denunciado pelo México em setembro de 2001.</p> <p>Na Conferência Especial sobre Segurança realizada no México em novembro de 2004 os membros discutiram a sua atualidade e eficácia uma vez finda a Guerra Fria.</p>
Organização dos Estados Americanos – OEA/ 1948	<p>Voto brasileiro favorável, sempre participou da OEA e considera a Carta da OEA como um importante instrumento jurídico para a prevenção de conflitos e orientação para a segurança hemisférica. O cenário internacional que se desenhava colocava o combate ao comunismo e a ameaça do mesmo como as maiores preocupações a serem afastadas, isso, de certa forma, paralisou a ação da política externa brasileira que não visava a outros países, além dos do hemisfério. O Brasil abdicou de uma política internacional mais ativa, permanecendo sob a influência dos EUA e muito afastado de seus vizinhos, com a criação de uma atmosfera de desconfiança entre todos os lados.</p>	<p>Foram consagrados os princípios fundamentais para a segurança coletiva, contém princípios e mecanismos para a solução pacífica de controvérsias.</p>
Pacto de Bogotá/ 1948	<p>Foi assinado pelo Brasil em 1948 e ratificado em 1965. Para o Brasil sua eficácia é limitada pois a adesão ao instrumento não conta com a maior parte dos países membros da OEA.</p>	<p>Foi criado em cumprimento ao art. XXIII da Carta da OEA, definindo os meios de solução pacífica de controvérsias (bons ofícios e mediação, investigação e</p>

		conciliação, procedimento judicial arbitragem). Nunca foi aplicado.
Tratado de Tlatelolco/ 1967	O Brasil, além de ser o idealizador, assinou e ratificou o tratado, mas só em 1994 retirou as ressalvas para passar a ser parte contratante. Mesmo o TNP encontrou ressalvas do Brasil por entendê-lo discriminatório, só vindo a assiná-lo em 1998.	Medida de cooperação para a segurança, pois é uma das mais importantes contribuições ao Direito Internacional e aos incessantes esforços para evitar a proliferação das armas nucleares e garantir a paz e a segurança internacionais. Depois deste tratado, estabeleceram-se outras zonas livres de armas nucleares em diferentes regiões do mundo.
Grupo do Rio/ 1986	Ao longo dos anos 1990 com a mudança das políticas externas de Brasil, Argentina e México, o consenso inicial perdeu espaço e cada um passou a trabalhar sua inserção internacional de maneira diferenciada. O Brasil está encarregado da Secretaria Pro Tempore do Grupo do Rio durante o ano de 2004. Se, no início da formação do Grupo, os EUA não o viam como um interlocutor válido, os anos 90 trouxeram maiores dificuldades na medida em que a coesão entre os membros deixou de existir. As políticas de liberalização dos mercados, especialmente dos três maiores países, dificultou uma linguagem única e, com isso, a falta de uma agenda única.	Criado para promover uma solução latino-americana para a crise de segurança da América Central, um Grupo eminentemente político, mas que sucumbiu aos ditames econômicos. Formado pelo Grupo de Contadora e pelo Grupo de Apoio à Contadora, para atuar rapidamente dentro e fora da região, com posição única e consensual da região. O Grupo não logrou o êxito esperado no diálogo com os EUA, pois os mesmos não viam o Grupo como mecanismo de representação da política latino-americana.
Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos/ 1997	O combate à fabricação, ao tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos. Requer, como ficou estabelecido na Convenção, a cooperação internacional, respeitando os princípios de soberania, não-intervenção e igualdade jurídica dos Estados. Os Estados devem promover a cooperação e o intercâmbio de informações e de experiências para impedir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos. Situa-se dentro do espectro das novas ameaças, expondo o Estado, suas instituições e seus cidadãos a graves riscos, coloca-se como segurança pública pois se liga ao terrorismo, tráfico de drogas e crimes correlatos.	Preocupação dos Estados-partes em combater a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo e materiais correlatos, porque encontra profunda ligação com o tráfico de drogas, terrorismo, crime organizado transnacional. A Convenção reconhece a importância em fortalecer os mecanismos internacionais existentes de apoio à aplicação da lei, tais como o Sistema Internacional de Rastreamento de Armas e Explosivos da Organização Internacional da Polícia Criminal (Interpol) para combater a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo e materiais correlatos.

<p>Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais/ 1999</p>	<p>Dirige-se às questões das Forças Armadas (FA) nacionais, na medida em que objetiva diminuir os gastos militares, em uma região que tem se caracterizado por baixos níveis destes gastos, e estabelecer uma clara relação entre as FA como forma de fortalecer a confiança e a segurança no hemisfério.</p>	<p>Por meio desta Convenção os Estados-partes objetivam abrir, de maneira transparente, as aquisições regionais de armas convencionais mediante o intercâmbio de informação, com o propósito de promover a confiança entre os Estados nas Américas. Ao mesmo tempo em que reconhecem o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, reafirmam o propósito de fortalecer a confiança e a segurança no hemisfério por meio da transparência na aquisição de armas convencionais.</p>
<p>Declaração de Bridgetown: Enfoque multidimensional da segurança hemisférica/ 2002</p>	<p>Por esta Declaração o hemisfério passou a adotar uma abordagem multidimensional de segurança, considerando não apenas os aspectos tradicionais como importantes para a segurança do hemisfério, mas também as novas ameaças que abrangem fatores políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais. A posição brasileira é de que as ameaças não são mais provenientes de outros Estados, mas de atores transnacionais que devem ser abordados pela constante revitalização dos instrumentos comuns de segurança. Esta característica multidimensional também se refletiu na Conferência Especial sobre Segurança, pela qual os Estados membros buscaram dimensionar as novas ameaças.</p>	<p>A preocupação dos Estados membros está em que as ameaças e outros desafios à segurança no hemisfério apresentam natureza diversa e alcance multidimensional, não servindo mais o conceito e os enfoques tradicionais de segurança para contemplar todos os tipos de ameaças a que estão sujeitos. Por isso, entenderam que os conceitos deveriam ser ampliados para abarcar as novas ameaças que passaram a incluir aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais.</p>
<p>Convenção Interamericana contra terrorismo/ 2003</p>	<p>Os novos temas da agenda de segurança não se apresentam da mesma maneira para todos os Estados. O terrorismo é um exemplo disso. Enquanto para os EUA ele aparece como o principal tema da agenda, para o Brasil ele não é o tema mais importante. No entanto, como parte das novas ameaças não respeita fronteiras e se mostra de forma difusa, o Brasil também reconhece a importância dos danos econômicos que o terrorismo pode provocar aos Estados. No entanto, o Brasil ainda não ratificou a Convenção, apenas assinou-a.</p>	<p>Formou-se o Comitê Interamericano contra o terrorismo (CICTE) em 1999. Após os atentados de 11 de setembro, o terrorismo representa a preocupação principal da agenda norte-americana e os Estados do hemisfério entenderam que medidas visando a repressão e o combate ao terrorismo deveriam ser fortalecidas. Esta Convenção insta os Estados a buscar formas de prevenir, sancionar e eliminá-lo mediante a erradicação do seu financiamento através da identificação, congelamento e embargo de fundos ou outros bens utilizados para financiamento do terrorismo.</p>

<p>Declaração Política Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz/ 1999</p>	<p>O Brasil visa a uma aproximação maior com seus vizinhos, a começar pela Argentina. O acercamento que foi iniciado nos anos 80 com o fim das ditaduras, permite o afastamento da desconfiança anterior e a cláusula democrática age como uma garantia da manutenção da paz na região. Talvez essa sub-regionalidade dos acordos possa atender melhor as necessidades de segurança de cada região.</p> <p>Nos últimos anos, o Brasil priorizou uma agenda de aproximação com a América do Sul, buscando a integração. A “quebra de barreira” que se iniciou pela integração comercial, permitiu também uma aproximação militar.</p> <p>No entanto, o Brasil não quer uma institucionalização maior do Mercosul. Essa postura é diferente daquela de outros mecanismos ou acordos onde a potência hemisférica se faz presente. Nestes, o Brasil age de maneira a obter uma maior institucionalização, como meio de garantia para o país.</p>	<p>Contribui para os esforços de revitalização do sistema interamericano, utiliza a cláusula democrática.</p> <p>Esta Declaração afirmou a sub-região livre de armas nucleares; estipula uma progressiva articulação dos mecanismos de consulta e cooperação em matéria de segurança e defesa entre os Estados membros; estimula a implementação de medidas para o reforço da confiança e da segurança; providências para tornar a região livre de minas terrestres anti-pessoais.</p>
---	--	--

Fonte: elaborado pela autora com base em doc. da OEA.

4 AGENDA DE SEGURANÇA HEMISFÉRICA NO PÓS-GUERRA FRIA

A emergência de novas ameaças globais tem sido uma preocupação para todos os países do hemisfério. No entanto, deve-se equilibrar a necessidade de encontrar respostas mas sem que isso signifique “securitizar” todos os temas. Isso passa pela definição dos temas de segurança para o hemisfério e como esses interagem com os atores, e, a partir daí, pela coordenação das políticas a serem desenvolvidas. Este capítulo se ocupa dos atores e temas da nova agenda, conforme segue.

4.1 PROCESSAMENTO POLÍTICO DA “NOVA AGENDA DE SEGURANÇA HEMISFÉRICA”: ATORES

As atuais questões que dizem respeito à segurança internacional partem de dimensões novas e mais complexas na ordem internacional do pós-Guerra Fria. O fato é que as mudanças desencadeadas com o fim da Guerra Fria produziram diferentes reflexos entre os diversos Estados e regiões, contudo, no início dos anos 1990 a agenda pautou-se pela busca de uma nova configuração das organizações econômicas, tudo para permitir aos Estados uma posição melhor para enfrentar essas transformações. Se, num primeiro momento, o multilateralismo parecia emergir, posteriormente, o unilateralismo dos Estados Unidos nas ações relativas às questões de segurança internacional, passou a colocar em cheque a utilidade dos regimes internacionais de segurança³⁸. Depois desse início onde as transformações internacionais e regionais estavam centradas na economia, seguindo o viés liberal de liberalização do mercado e globalização, com os atentados de 11 de setembro os problemas de segurança passaram a dominar a agenda do continente.

Os países do hemisfério, entre os quais as instituições têm uma influência muito limitada no que diz respeito ao comportamento do Estado, começaram a

³⁸ O fim da bipolaridade só parcialmente alterou o pensamento de segurança dos EUA, por exemplo, continuam mantendo forças militares convencionais em larga escala, apesar do recuo das ameaças convencionais. Ver Bailey et al., 2001.

refletir sobre a necessidade de revitalizar as instituições de governo regionais, de atualizar, conforme declaração da Cúpula das Américas de Santiago, Chile, em 1998, os mecanismos de segurança hemisférica e de:

analisar o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional no Hemisfério, com o propósito de desenvolver os enfoques comuns mais apropriados que permitam examinar seus diversos aspectos [...] e identificar as formas de revitalizar e de fortalecer as instituições do Sistema Interamericano relacionadas aos diversos aspectos da segurança hemisférica.

A década de 1990 surgia apontando que as relações intra-regionais latino-americanas seriam pautadas pela cooperação interdemocrática. As resoluções de segurança passaram a decorrer das Cúpulas, e não mais dos anteriores foros diplomáticos. Em 1994 ocorreu, em Miami, a Primeira Cúpula Presidencial onde se indicou um fortalecimento das instituições regionais, em especial da OEA, mas não apontou que caminho a mesma seguiria na configuração das relações interamericanas que estavam se desenhando. A resolução referiu o fortalecimento da democracia na região como indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, e a promoção da prosperidade mediante a integração econômica e o livre comércio. O Brasil ressaltou a sua contrariedade a acordos bilaterais com os Estados Unidos e defendeu a cooperação entre os diversos projetos de integração existentes.

Em 1998 ocorreu a Segunda Cúpula das Américas, em Santiago. A Declaração de princípios indicou uma série de medidas para avançar no fomento da confiança e da solução pacífica de controvérsias. Ressaltou os benefícios econômicos produzidos pelo comércio mais aberto e indicou para a CSH da OEA que analise o significado dos conceitos de segurança internacional para o hemisfério, a fim de desenvolver os enfoques comuns mais apropriados para abordar os seus diferentes aspectos, visando a revitalizar e fortalecer as instituições do sistema interamericano. Essas medidas culminariam na Conferência Especial sobre Segurança em 2003. Indicaram a paz como valor essencial para a convivência humana e a manutenção do princípio de resolução pacífica de controvérsias.

Na Terceira Cúpula das Américas realizada em Québec, em 2001, os Chefes de Estado e de Governo adotaram a cláusula democrática e ressaltaram o fortalecimento da democracia representativa. Indicaram o compromisso de preservar a paz e a segurança por meio da utilização efetiva dos instrumentos hemisféricos de

resolução pacífica de controvérsias e a adoção de medidas de fomento da confiança e da segurança. Ressaltam o combate às novas e multidimensionais ameaças à segurança, como as drogas e os crimes correlatos, o tráfico ilegal, as armas de fogo, o crime organizado e a violência das cidades. Salientaram a preocupação com a corrupção que enfraquece a democracia e representa um desafio à estabilidade política e ao crescimento econômico, ameaçando assim, os valores vitais ao hemisfério.

Os Estados reconheceram a necessidade de enfrentar as debilidades nos processos de desenvolvimento e a incrementar a segurança humana, também a manutenção e fortalecimento do estado de direito e respeito ao sistema democrático. Firmaram o compromisso com uma Carta Democrática Interamericana, para reforçar os instrumentos da OEA destinados à ativa defesa da democracia representativa. Comprometeram-se com a limitação dos gastos militares e com a necessidade de melhorar as condições da segurança humana.

Neste período, onde as instituições e regimes intergovernamentais estavam sendo ressaltados, o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano de 1991, indicou que tivesse início, por intermédio da CSH, uma discussão sobre a segurança hemisférica levando em conta os novos parâmetros regionais e mundiais. Isso deu início ao processo de discussão no quadro da OEA sobre segurança hemisférica à luz dessas novas circunstâncias.

Em prosseguimento a essa discussão, realizou-se em 1995, também em Santiago, a I Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança; em 1998, a II Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança. Já em 2002, a XXXII Assembléia-Geral da OEA ocorrida em Barbados, reforçou-a e lançou a Declaração de Bridgetown, por meio da qual, passou-se a adotar uma abordagem multidimensional para a segurança hemisférica.

Além da segurança coletiva, mais três assuntos estavam colocados como prioridades para os países latino-americanos no momento em que lançaram essa discussão, quais sejam: o comércio regional, a defesa da democracia e a proteção aos direitos humanos. As reflexões produzidas em âmbito de CSH culminaram com uma Conferência Especial sobre Segurança, a qual foi realizada em outubro de 2003 no México. Tal Conferência apontou novas abordagens à questão da segurança nas Américas, no entanto, não indicou o surgimento de novos mecanismos de segurança e nem uma resposta única e coesa de todos os países.

A declaração final da Conferência indica que a mesma serviu para reafirmar os valores compartilhados e os enfoques comuns que são reconhecidos no hemisfério, tais como: o direito soberano de indicar as prioridades nacionais de segurança e, com isso, definir as estratégias para fazer frente às ameaças à segurança; o respeito ao Direito Internacional e ao Estado de direito e à autoridade civil legalmente constituída; a proteção da pessoa humana como fundamento e razão de ser da segurança, portanto, a segurança do Estado e a segurança das pessoas reforçam-se mutuamente; a ampliação dos conceitos e as abordagens tradicionais para englobar as novas ameaças e as não-tradicionais que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, saúde e ambientais³⁹; ressaltou-se ainda a importância dos mecanismos existentes para enfrentar as ameaças tradicionais, mesmo que sejam de natureza diversa das novas ameaças e dos mecanismos de cooperação necessários para enfrentá-las. Indicou-se também que, muitas das novas ameaças e desafios à segurança hemisférica, são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada. Da mesma forma, reafirmou-se que a arquitetura de segurança no hemisfério deve ser flexível para incluir as particularidades de cada sub-região e de cada Estado.

A percepção manifesta com relação aos aspectos de ameaça à segurança, considerados pelos membros da Conferência, são extremamente abrangentes, de caráter multidimensional. Além das ameaças tradicionais, incluem-se como novas ameaças à segurança: o terrorismo, o crime organizado, as drogas, a corrupção e a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas, os desastres naturais e de origem humana, o tráfico de seres humanos. Por outro lado, a pobreza extrema e a exclusão social são também fatores que afetam a estabilidade e a democracia, pois a pobreza extrema abala a coesão social e vulnera a segurança dos Estados.

Por isso, os Estados ressaltaram na Conferência que cabe aos foros especializados da OEA desenvolver a cooperação para enfrentar essas novas ameaças, com base nos instrumentos e mecanismos aplicáveis. Dessa maneira, enfatizam que os processos de integração sub-regional e regional contribuem para a estabilidade e a segurança no hemisfério, também que os acordos e mecanismos de

³⁹ Esses conceitos e abordagens da segurança multidimensional da segurança hemisférica foram reconhecidos pela Assembléia Geral já na Declaração de Bridgetown, declarando que a segurança do Hemisfério “abrange fatores políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais”. Essa abordagem vai muito além do tradicional conceito de segurança vinculado à defesa da soberania e da integridade territorial, pois enfoca a segurança humana e salienta a prevenção.

cooperação bilaterais e sub-regionais em matéria de segurança e defesa, bem como a prevenção de conflitos e a solução pacífica de controvérsias, são essenciais para a estabilidade e a segurança do hemisfério.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que reconhecem a utilidade e a importância dos instrumentos como o TIAR e o Pacto de Bogotá, indicam que o processo de exame e avaliação desses mecanismos deve continuar, levando-se em conta as realidades da segurança do hemisfério e a natureza diversa de ameaças tradicionais e não-tradicionais. Ainda, reiteram a necessidade de que os Estados do hemisfério se empenhem na promoção da paz e da estabilidade internacional, apoiando os regimes de desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa⁴⁰ e controle de armamentos. Muito destaque deu-se ao terrorismo na Declaração Final da Conferência, afirmando a intenção dos Estados do continente em prevenir, punir e eliminar o terrorismo, mediante repressão ao seu financiamento e o impedimento quanto à circulação internacional de terroristas.

No entanto, como fica claro no exame dos principais assuntos da agenda de segurança, a aparente multidimensionalidade dos temas consagrados na Conferência não permite concluir que se estabeleceu uma agenda multidimensional real. Isso porque não se fixou um plano de ação cooperativo e nem há uma unidade de idéias e ações entre os vários países do hemisfério. Apesar de os problemas e ameaças serem distintos para os diversos países, a multidimensionalidade resultante não deixa de ser uma nova forma de reiterar a supremacia norte-americana no continente, isso porque diferentes países priorizam estratégias, mecanismos institucionais e temas de segurança diversos e as principais estratégias e respostas são capitaneadas pelos Estados Unidos.

Os novos temas de segurança decorrem, em grande medida, de um recuo da atuação estatal e a importância dos mesmos pode ser reduzida ou aumentada toda vez que um conjunto novo de ameaças emerge na agenda de segurança global, conforme destacado por Hirst (2003). Assim, enquanto as questões de prejuízos ambientais e migrações são consideradas agora como problemas de segurança humana, o narcotráfico na “supernova” agenda está identificado como

⁴⁰ O Ministro Amorim destaca que “A proliferação de armas de destruição em massa deve certamente ser combatida e suas múltiplas causas devem ser atacadas. Mas é difícil, a uma análise que se queira lúcida e abrangente, não reconhecer que a posse continuada de arsenais mortíferos por parte das potências nucleares, é, em si mesma, um incentivo (ainda que não justificativa) à proliferação”. Discurso disponível em: <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce003_15p03.doc>.

parte da luta contra o terrorismo. Para a autora “a mobilidade entre agendas não só se refere a natureza das ameaças mesmas mas também aos atores envolvidos” (HIRST, 2003, p. 77, tradução nossa).

Os desafios que a região enfrenta manifestam-se politicamente em fragmentação, prova disso foi a denúncia solitária do TIAR pelo México em 2001. A sua expectativa era de ressaltar as questões de segurança humana na agenda, mas não obteve apoio dos demais países. A fragmentação também fica caracterizada quando se examina a Colômbia e se observa que as suas preocupações estão centralizadas no combate ao narcotráfico e às guerrilhas. De sua agenda também tem feito parte as aquisições militares e o uso das forças armadas para enfrentar as ameaças acima indicadas. Dessa forma, tem recebido apoio norte-americano via Plano Colômbia, alternativa que tem sido rechaçada pela maioria dos países do continente.

4.2 TEMAS DA AGENDA DE SEGURANÇA: ENTRE A HEGEMONIA E A MULTIDIMENSIONALIDADE

4.2.1 A Indicação dos Temas

As proposições apresentadas na Declaração Final da Conferência remetem a uma agenda atual de segurança na qual as questões da Guerra Fria assumiram uma outra dimensão. As noções de segurança se alteraram de maneira fundamental, especialmente aquelas que dizem respeito às ameaças internacionais; ao passo que outras estão sendo eleitas como as mais importantes ou mais prementes no momento. Segundo Villagra Delgado (2003, tradução nossa)⁴¹:

A combinação do desenvolvimento de ações cooperativas em matéria de segurança e defesa entre os países do hemisfério que superaram várias hipóteses de conflito, a aparição de fenômenos socioeconômicos com conseqüências violentas que derivam das denominadas “novas ameaças”, o estabelecimento de mecanismos hemisféricos para responder a alguns desses fenômenos e os atentados terroristas contra os Estados Unidos em 2001, como exemplo mais acabado das novas formas de violência que podem afetar a segurança e a defesa, criaram em nosso continente um novo cenário estratégico.

⁴¹ Texto de edição eletrônica da revista no qual não consta o número da página.

Por sua vez, o Ministro das Relações Exteriores Embaixador Celso Amorim (2003b), ressalta que, pelo fato de estarem ausentes tensões regionais ou ameaças e preocupações com conflitos de natureza clássica, interestatal, o foco das atenções se voltou para o agravamento de outros aspectos ou temas que não são tradicionalmente relacionados às questões de segurança.

Um importante ponto a ser analisado é se, realmente, essa nova agenda está proposta de forma a incluir as necessidades dos países latino-americanos. Segundo Pecequillo (2004) os Estados Unidos, em sua nova estratégia de segurança nacional, na qual a prioridade é o combate ao narcoterrorismo e à corrupção, enfatizam as questões ligadas à segurança em detrimento das comerciais.

Comentando o aspecto das políticas de defesa, Costa (1989, p. 62) afirma que os países sul-americanos não têm uma postura comum com relação a elas e no que diz respeito à segurança internacional “a idéia de ‘América Latina’ tem sido mais uma constatação de justaposição geográfica do que de unidade e de iniciativas políticas comuns”.

Por sua vez, Hirst (1995, p. 97) indica que a região ainda não conseguiu implementar instituições de governo regionais efetivas. Aponta ainda que, em que pese, o fim da Guerra Fria, a democratização pela qual passou a região, e os laços econômicos intra-regionais, nenhum destes fatores serviu de estímulo para um institucionalismo interamericano e intralatino-americano.

No mesmo sentido, Gálvez (1999, p.10) indica que não existe uma coincidência plena nas agendas de segurança dos países da América Latina e que a nova agenda apresenta, ao mesmo tempo, possibilidades e obstáculos para a configuração de uma agenda de segurança que seja plenamente compartilhada entre os países do hemisfério. O enfoque de essencialidade na revitalização das instituições hemisféricas indicaria que os países latino-americanos compartilham de uma espécie de agenda comum, no entanto, como referido anteriormente, esta idéia de consenso entre as agendas não está plenamente demonstrada.

A abrangência que tomou a nova agenda ao considerar muitos temas no conceito de segurança indica uma pauta ampla, com isso, os espaços e as possibilidades de ação e de tomada de decisões, ficam reduzidos. Além disso, no que diz respeito ao Brasil, o mesmo perdeu espaço de manobra internacional após o fim da bipolaridade, pois a unipolaridade do sistema desencadeia um espaço mais

restrito de ação⁴². Para Pericás Neto (1997, p.129), os debates com relação à segurança no pós-Guerra Fria, desencadeados no âmbito da OEA, seguem-se em uma fase na qual deixou-se de focar a ameaça externa como a questão principal da segurança internacional para indicar como foco central as ameaças autóctones e eventuais conflitos intra-hemisféricos. No dizer do autor

promove-se [...] a noção de que, não se identificando ameaça externa com credibilidade o problema central passa a ser combater as ameaças que surgem dentro de cada país – como as organizações que controlam o tráfico de drogas – ou impedir os conflitos entre Estados da região.

A CSH, em preparação para a Conferência Especial, apresentou o tema da segurança de uma forma multidimensional - o que ficou demonstrado também no enfoque posteriormente adotado na Conferência. Para Rojas Aravena (2003) o enfoque multidimensional da segurança permite a incorporação de uma visão coerente e integrada dos níveis que afetam e condicionam a segurança: internacional, do Estado e interna. Os temas interestatais abrangem as principais fontes de insegurança que podem se transformar em crise, ensejando o uso da força. Neste sentido, o autor indica que a falta de desenvolvimento e as desigualdades geram um descontentamento que pode levar à polarização. No entanto, a resposta a este fenômeno não está no uso da força, pois não se pode “securitizar” o desenvolvimento ou outro tema social. O combate à pobreza não pode ser encarado como um tema de segurança porque tem a ver com a capacidade do Estado “de gerar reformas nos sistemas político, econômico e social, e com o aumento da cooperação entre eles...”(ROJAS ARAVENA, 2003⁴³, tradução nossa).

Anteriormente no capítulo 3, discutiu-se a questão da JID. Afirmou-se que há uma demanda pela revisão do seu papel e de sua inserção plena no corpo da OEA bem como, muitos países defendem a revisão do TIAR. Um dos itens indicados é a criação de forças militares no âmbito da OEA para usá-las legalmente quando ocorrerem situações compreendidas no novo conceito de segurança. O Brasil, no entanto, é um dos países que tem, sistematicamente, se oposto à criação de um efetivo militar sob os auspícios da OEA.

⁴² Para Hirst e Lima (2002, p. 95) a restrição da ordem unipolar é mais dramática para os países periféricos em situação de vulnerabilidade externa e marginalidade estratégica, situação do Brasil.

⁴³ Artigo apresentado em formato html no qual não consta numeração de página.

Ainda com relação à mudança na percepção da agenda da segurança no pós-Guerra Fria, Sato (2000, p. 138) refere que, a agenda internacional está em contínua mudança, o que é de sua própria natureza; por isso, atualmente as questões de segurança estratégica ainda são importantes, contudo, assumiram uma nova dimensão ao serem vistas de modo integrado com os novos temas da agenda de segurança internacional. Ainda para o autor, a mudança desencadeada com o fim da Guerra Fria teve um papel importante, mas essa modificação não apareceu de modo tão evidente na composição dessa agenda, e sim, no grau da importância que passou a ser atribuída às diversas questões porque a maior parte destas já existia, o que sofreu alteração foi o modo de perceber cada uma delas.

Para alguns autores, a dificuldade em se fixar uma agenda comum de segurança no hemisfério está diretamente ligada ao papel de sócio hegemônico que os Estados Unidos desempenham no continente. Para Hurrell (1998a, p. 530) os divergentes propósitos entre os Estados do continente com relação à natureza e implicações da nova agenda de segurança refletem-se em termos políticos e impedem efetivas respostas regionais.

Entretanto para Hirst (1995, p. 101), a subordinação estrutural à presença hegemônica dos Estados Unidos na América Latina tem servido para neutralizar o poderio econômico e militar desigual entre os estados latino-americanos. Ainda segundo a autora, “esta subordinação, entretanto, não tem impedido os países da região de desenvolverem políticas de defesa divergentes que, em algumas ocasiões, foram levadas adiante”. Além de exercer uma liderança incontestada na região, os Estados Unidos são o país mais poderoso do sistema na atualidade.

A superioridade norte-americana que se mostra no sistema internacional no pós-Guerra Fria tem trazido inúmeras implicações para a agenda de segurança do hemisfério, inclusive, os Estados Unidos se valeram dos diversos desacordos entre as questões de segurança entre os distintos países do hemisfério e passam a negociar acordos bilaterais em detrimento da multilateralidade.

O poder que a potência dominante detém pode determinar o desencadeamento de ações por outros países, quer dizer, liderar é também – de forma mais ou menos hábil - levar outros países a fazer coisas que de outra forma não fariam. Ou seja, o líder deve ter a capacidade de arregimentar outros Estados a compartilhar os mesmos princípios e valores a fim de atingir um objetivo comum. O exercício dessa liderança é demonstrado pelos Estados Unidos nas discussões da

nova agenda de segurança hemisférica onde indicam os temas do terrorismo e tráfico de drogas como os principais problemas enfrentados pelos países da região no que diz respeito à segurança internacional. Para eles, o conteúdo e o significado das ameaças à sua segurança são indicados a partir da análise de sua posição relativa na balança de poder hemisférica. Isto é, a pauta pode variar de acordo com os interesses em jogo. Num exemplo: a Colômbia tenta, por intermédio do Plano Colômbia, manter o fluxo financeiro proveniente dos Estados Unidos, mesmo que essa ajuda signifique a militarização do combate às drogas.

Assim sendo, a multidimensionalidade da agenda não se traduz em respostas aos problemas e ameaças dos diversos países do hemisfério, mas sim, na reiteração da relação Estados Unidos/América Latina ao caracterizar, com uma nova roupagem, esta relação na medida em que os principais temas da agenda continental continuam a ser os indicados pelos norte-americanos.

Para este estudo adotou-se como indicativo de análise três ameaças dentre aquelas apresentadas na agenda, sendo as que mais se destacam nas discussões de uma agenda de segurança hemisférica, seja porque no caso do tráfico de drogas e do terrorismo, os Estados Unidos detêm um imenso poder de arregimentação para a sua agenda ou porque, no caso da mediação de conflitos, as operações de paz apareçam como uma importante e controversa forma de cooperação internacional, muitas vezes aplicada no continente e que se coloca para a América Latina em um período conturbado em relação à agenda de segurança.

4.2.2 Terrorismo

Nas discussões acerca da redefinição dos conceitos das instituições de segurança do hemisfério, que foram desenvolvidas no âmbito da CSH da OEA durante as reuniões de 1999 e 2000, os Estados Unidos se posicionavam no sentido de que os atuais mecanismos são insuficientes tendo em vista que foram concebidos para enfrentar ameaças externas, ao passo que as atuais ameaças têm sua origem, essencialmente, dentro da região. E assinalam como ameaças contemporâneas a serem enfrentadas o terrorismo, o narcotráfico, os desastres naturais, as organizações criminais transnacionais e a imigração ilegal como ameaças transnacionais. Ainda apontam como sua preocupação as ameaças à democracia e

aos direitos humanos⁴⁴. Eles indicavam que o sistema interamericano revisto deveria ser capaz de dar respostas multilaterais em caso de ameaça aos governos da região, de maneira que pudessem se antecipar às ameaças e adotar medidas coercitivas antes que se convertam em um conflito. Segundo Tickner (2003)⁴⁵, a agenda de “securitização” dos Estados Unidos é excludente eis que reduz os âmbitos de decisão, causando uma sobre-posição da agenda de segurança sobre as agendas locais. Neste sentido, a agenda de “terrorização”, indicada depois do 11 de setembro, tende a ser ainda mais excludente para o hemisfério.

As ameaças terroristas foram conhecidas pelo continente no início da década de 1990 quando, por duas vezes, a Argentina sofreu atentados em seu território. O primeiro deles ocorreu em 1992 contra a embaixada de Israel, situada na capital daquele país e, num segundo momento, quando, em 1994, a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), foi atacada. Em vista disso, a Argentina, que contou com o apoio do Chile, lançou uma iniciativa para reforma e revitalização da OEA, a fim de adaptar o tratado às novas condições de segurança que estavam sendo colocadas. Assim, em 1999 na Assembléia Geral da OEA ocorrida na Guatemala, estabeleceu-se o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (Cicte), e logo após firmou-se uma Convenção acerca da matéria. Contudo, essas iniciativas não geraram mecanismos comuns eficazes contra uma ameaça terrorista.

No que se refere à caracterização do terrorismo como exercício sistemático e controlado da violência, Pardo (1999, p. 31) indica que, sua face mais moderna, teria surgido no Oriente Médio na década de 1970, por ocasião da expulsão dos palestinos da Jordânia, derivando daí ações com métodos de terror que em nenhum momento anterior tinham sido utilizados. O Direito Internacional ao buscar conceituar o terrorismo por meio de Conferências Internacionais, não obteve êxito. Em 1937, ainda em âmbito de Liga das Nações, apresentou-se uma definição, mas que seria superada com a eclosão da Segunda Guerra. Referiam os artigos que “ os atos de terrorismo são atos criminosos dirigidos contra um Estado com o objetivo de criar um estado de terror na mente das pessoas ou no público em geral”. Essa definição de

⁴⁴ Em 1999 foi reformulado o conceito estratégico da OTAN, de “segurança aos aliados” passou a ser afetada por “riscos de natureza mais ampla” que não são militares, de difícil previsão e multidirecionais. Apontam-se dentre eles: terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, crime organizado, conflitos étnicos, abusos de direitos humanos, fluxos migratórios incontrolados, e outros. Tal reformulação mostra-se agora para a agenda de crise de identidade e propósitos dos mecanismos de segurança hemisféricos. Ver Amorin, 2003.

⁴⁵ Conforme palestra proferida por Arlene Tickner, no Seminário “Agenda de Segurança Andino-Brasileira”, ocorrido nos dias 15 e 16 de maio de 2003, na Colômbia.

terrorismo parte do fato de o ato ser dirigido contra um Estado-nação. Por outro lado, em 1979, a Convenção das Nações Unidas sobre a Tomada de Reféns, acrescenta como figuras de vítimas as organizações internacionais intergovernamentais, as pessoas naturais ou jurídicas ou um grupo de pessoas. Neste caso, a conceituação estaria ligada à indicação de segurança humana.

O Ministro brasileiro das Relações Exteriores Celso Lafer, em pronunciamento ao Congresso Nacional em 03 de outubro de 2001, referiu que os ataques terroristas desferidos contra os Estados Unidos em setembro de 2001, desencadearam um processo de mudanças no curso das relações internacionais, perturbando a dinâmica do sistema internacional. Por isso, atualmente falar em defesa hemisférica assume outro caráter, pois a mesma não mais se referente a uma ameaça externa provinda de um outro Estado. A ameaça externa pode estar representada pelo terrorismo internacional, que assume um caráter novo no sentido de que ele não está vinculado a um território ou governo, ou seja, ele não se vincula a nenhum Estado, o que dificulta o combate a esse tipo de ameaça. Ao fazer referência ao fenômeno terrorista em nível internacional, BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO (1993, p. 1244) destacam que o mesmo adquire uma

relevância que não tinha o terror dentro do Estado, porque, enquanto neste último caso o terror não representa senão das possíveis formas de luta, no terrorismo internacional ele constitui, ao contrário, a única saída aberta para os que não se identificam com a estrutura da ordem internacional existente.

O terrorismo encarado como fenômeno de ameaça à segurança indica a utilidade que mecanismos de alerta prematura, de prevenção e de antecipação dos conflitos possam ter. Os mecanismos do sistema de segurança hemisférica não proporcionam esses instrumentos. Para que isso seja possível, pois o caráter multidimensional da segurança indica a necessidade de medidas de ação efetiva para prevenir a violência e outras ameaças não militares, Rojas Aravena (2003)⁴⁶ indica a conveniência de abordar dois aspectos essenciais para o Estado de direito e para a democracia: o exercício de forma plena da soberania estatal em todo o conjunto do território e o monopólio estatal da violência. Somente considerando estes aspectos de forma clara e em conjunto é que se poderá avançar em medidas efetivas de solidariedade e de segurança coletiva.

⁴⁶ Texto de edição eletrônica da revista, o que impossibilita a indicação do número da página.

Se hoje a possibilidade de conflito interestatal é bastante reduzida, a figura do Estado-nação não foi totalmente abandonada. A pressão para que o Estado aja em determinadas situações de ameaças coloca-o ora como portador da correção, ora como responsável por atos a corrigir (FONSECA JÚNIOR, 1999, p. 29). As questões de ameaça à segurança, especialmente o terrorismo, não se detêm na fronteira do Estado. Mas a responsabilidade em áreas como a segurança pública e o Estado de direito permanecem com o Estado-nação, que continua como o princípio organizativo básico do sistema internacional (KURTENBACH, 2003, p. 20), isso porque conserva em seu poder, teoricamente, o monopólio legítimo da coerção democraticamente controlada.

Uma questão de suma importância para os governos da América Latina é estabelecer, nesse momento, qual o papel das forças armadas e quais passam a ser as tarefas dos organismos estatais de segurança. Conforme os autores não há, entre os latino-americanos, uma unanimidade de pensamento acerca dessas questões, basta ver que, para os países andinos, o combate ao narcotráfico é feito pelas forças armadas, diversamente do que entendem os países da América do Sul. Essa falta de consenso aparece tendo em vista que, quando os países do hemisfério fizeram a sua transição para a democracia, as forças armadas receberam tratamento diverso em cada um dos países, por isso, torna-se difícil indicar a sua situação em cada um deles.

Se por um lado, em alguns países das Américas, as forças armadas foram reduzidas drasticamente em número de contingentes, de armamentos e de funções, por outro, em todos os países o seu orçamento foi muito restringido, o que também contribuiu para a redução do seu tamanho. Outra alteração produzida é a de que elas passaram a subordinar-se de maneira crescente ao poder civil. Atualmente, os países do continente possuem gastos extremamente baixos com suas forças armadas, tanto em termos de quantidade de militares quanto com relação aos armamentos. Segundo Kurtenbach (2003, p. 20), poucos países - dentre eles a Argentina - preocuparam-se em combinar uma redução qualitativa das forças armadas com uma reforma estrutural.

Para indicar o papel das forças armadas na nova agenda de segurança, cabe diferenciar as ações que dizem respeito à segurança e à defesa. Para esta última, onde o essencial é a preservação do Estado como unidade soberana autônoma, as forças armadas desempenham um papel central, quando as

circunstâncias assim o requerem. Enquanto a principal preocupação das forças armadas classicamente tem sido a proteção das fronteiras, ou seja, a segurança externa, a responsabilidade da manutenção da ordem pública tem sido da polícia e do sistema judicial.

Com relação às novas ameaças, o que deve ser observado nos países do hemisfério é a militarização do seu tratamento, ou seja, cada uma das áreas deve ter respeitado o seu eixo de fixação para que possam ser desenvolvidas políticas adequadas. Portanto, os assuntos de polícia, meio ambiente, bem-estar social ou relações exteriores devem ser tratados como tais, quer dizer, como assuntos não diretamente ligados ao uso potencial da força.

A prevenção, controle e superação desses assuntos devem ser encarados enquanto tais, sem que por meio deles, se busque um meio de encontrar funções novas para as forças armadas, segundo Villagra Delgado (2003)⁴⁷. Em outras palavras, deve-se buscar evitar que os temas da agenda social e econômica, ao invés de merecerem respostas políticas eficazes, sejam enfocados primordialmente pela ótica da segurança, pois, segundo o mesmo autor, atribuir funções que não são próprias das forças armadas a elas, apresenta um risco de corromper a natureza das suas funções específicas, previstas em cada um dos Estados. A militarização de assuntos como o combate ao narcotráfico pode ensejar a intervenção por forças armadas de outros países, essa é uma questão muito delicada, que pode indicar uma ameaça à soberania do país muito mais do que uma resposta efetiva ao problema que a originou.

Em março de 2002 os países integrantes da OEA estabeleceram a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, a qual entrou em vigor em outubro de 2003. Nela, foi reafirmado o compromisso dos Estados-parte em prevenir, combater, sancionar e eliminar o terrorismo. Os Estados demonstraram reconhecer os graves danos econômicos que podem resultar dos atos terroristas como um dos fatores indicativos da necessidade de cooperação e da urgência dos esforços para erradicar o terrorismo. O artigo 5º da Convenção estabelece que cada Estado deve adotar medidas para identificar, congelar e embargar os fundos ou outros bens que tenham como finalidade financiar o terrorismo. Ao mesmo tempo em que se avança no continente ao fixar convenções que regulam ou indicam parâmetros para

⁴⁷ Texto de edição eletrônica da revista, o que impossibilita a indicação do número da página.

assuntos como o combate às drogas, terrorismo ou exclusão de armas nucleares - esboçando que se estaria a caminho de um regime internacional de segurança -, não há o estabelecimento de mecanismos comuns efetivos contra as ameaças.

Também com relação a isso, pode-se afirmar que os Estados Unidos percebem três ameaças como as mais importantes para a sua segurança, depois do 11 de setembro: o terrorismo, o narcotráfico e a migração ilegal. A sua agenda é eminentemente de segurança nacional (que estaria ligada às ameaças e oportunidades relacionadas ao sistema internacional), ao passo que, para os países latino-americanos, outras questões são mais importantes. Apesar dessa aparente agenda comum entre os países latino-americanos, o sistema regional tem se caracterizado pelo desmembramento da agenda em subsistemas.

Investigando quais seriam os elementos de segurança para a América Latina depois da eliminação da confrontação ideológica da Guerra Fria, Pardo (1999, p. 42), indica que são apontadas duas tendências futuras e opostas com relação à segurança. A primeira delas seria a zona de paz, que indica que, findo o comunismo como ameaça à segurança dos Estados, qualquer outra ameaça como o terrorismo, narcotráfico e outras, tem um alcance muito menor do que o comunismo já teve. Além disso a democracia e a interdependência contribuem para a redução dos conflitos, pois não há mais estímulo à confrontação ideológica de nível interno, e externamente os interesses comerciais e econômicos estariam acima de todos os demais.

A segunda tendência enfatizaria a possível proliferação das fontes de conflito, tendo em vista que o fim da rivalidade entre as ideologias tornará tanto os Estados Unidos como a comunidade internacional, desestimulados em manter a estabilidade política no terceiro mundo. Aliado a isso, haverá um crescimento da anarquia interna pela debilitação do Estado e o aumento das ameaças à estabilidade e à paz. Após esse estudo, o autor indica que, em alguns lugares do mundo, já está ocorrendo a degradação da capacidade de governar do Estado, e questiona qual o caminho que a América Latina irá percorrer, indicando que há a possibilidade de alguns países do continente acercarem-se da zona de paz, enquanto outros iriam na direção da anarquia.

A análise de Pardo coloca que os países, uma vez livres da confrontação ideológica, passariam a dar maior importância às questões comerciais. Porém, os atentados de 11 de setembro indicam que resta pouco espaço para o

multilateralismo, e o tom da agenda da única superpotência restante é o da segurança. A declaração do presidente dos Estados Unidos após os ataques de 11 de setembro indicando a luta do bem contra o mal, e da classificação de países como formadores de um “Eixo do mal” (Coreia do Norte, Iraque e Irã) por ameaçarem a segurança de sua nação e a estabilidade mundial, aponta o tom dessa agenda.

Para o hemisfério, em quase todas as etapas do relacionamento com os Estados Unidos, a ação pautou-se pela intervenção, portanto, sem a união entre os países com interesses comuns, será muito difícil implementar uma agenda comum que contenha mecanismos de aplicação realmente eficazes e efetivos com relação às necessidades da América Latina.

Opondo-se à idéia de uma divisão do mundo depois da Guerra Fria entre zonas de paz e de conflito, Hurrell (1998a, p. 546) aponta que uma resposta regional efetiva quanto à nova agenda de segurança não é uma tarefa simples, isso porque há pouco consenso acerca do que representa ou implica a nova agenda. Além disso, ao passo que as ameaças tradicionais são sentidas por todos os países ao mesmo tempo, as novas ameaças minam o consenso regional pois há diferenças de parâmetros para caracterizar o interesse dos Estados e o apropriado papel para o uso das forças armadas. Em terceiro lugar, o autor indica que a interdependência entre os Estados é forte, o que contribui para aumentar os níveis de vulnerabilidade. Também, o poder na região é extremamente desigual sendo a maior marca disso a desigualdade entre os Estados Unidos e o resto do hemisfério. Segundo o autor, seria essa combinação entre a interdependência e a desigualdade de poder, a maior dificuldade de um arranjo de segurança regional.

4.2.3 As Drogas e o Plano Colômbia

No pós-Guerra Fria a prioridade inicial dos Estados Unidos estava situada no combate ao narcotráfico, contudo, após os atentados de 11 de setembro de 2001 a primazia passou a ser a luta contra o terrorismo. Até o governo de Bill Clinton o empenho maior residia no combate às drogas no continente, visando a debelar sua rede de produção e distribuição. O terrorismo somente suplanta o narcotráfico na agenda norte-americana para o hemisfério depois dos atentados ao World Trade Center e ao Pentágono. O ressurgimento da violência em alguns países da América

Latina com a conseqüente militarização da sociedade contrasta, segundo Bodemer, Kurtenbach e Steinhaufl (2003, p. 65), com a tendência à desmilitarização e ao desarme na América Central e a cooperação, decorrente da integração e da restauração democrática, entre as forças armadas no Cone Sul.

A região andina enfrenta o problema do narcotráfico, assim, o governo colombiano de Andrés Pastrana anunciou o Plano Colômbia, que, para alguns, tinha uma carga de dubiedade. Segundo Arnson (2001)⁴⁸, o mesmo adotou como idéia inicial uma espécie de Plano Marshall para o desenvolvimento social, que necessitava de um amplo apoio da comunidade internacional. Foi concebido pelo governo colombiano durante um contexto de um processo de paz que estava sendo desenvolvido com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), maior grupo armado do país. A Colômbia agiu no sentido de tentar convencer e vencer a resistência do Congresso norte-americano quanto à intensidade da crise do país, a fim de conseguir apoio ao Plano⁴⁹.

O Plano Colômbia, originalmente, foi traçado com o objetivo de alcançar a paz, erradicar a droga, promover um desenvolvimento alternativo, os direitos humanos e uma reforma judicial. A ajuda oriunda dos Estados Unidos, no entanto, deu o tom de assistência militar, pois, a partir daí, novas brigadas antinarcóticos do exército foram treinadas. Os Estados Unidos apoiaram firmemente o caráter militar desencadeado pelo Plano Colômbia, sendo que patrocinaram a parte militar do Plano, no ano de 2000. A militarização do combate às drogas, caráter que assumiu o Plano, despertou o receio de que o conflito pudesse se estender aos demais países limítrofes. Contudo, segundo destaca Ramírez (2003)⁵⁰ os episódios de contágio são localizados a quando se intensifica o conflito em regiões de fronteira e quando a dinâmica dessa intensificação afeta a região imediata do vizinho⁵¹.

O desempenho dos Estados Unidos com relação ao apoio do Plano indicou que sua política continuava sendo a de reduzir a fonte das drogas nos países que a

⁴⁸ Texto de edição eletrônica da revista, o que impossibilita a indicação do número da página.

⁴⁹ Observe-se que, a aprovação do pacote dos Estados Unidos ao Plano Colômbia em 2000 está diretamente ligada com a campanha desencadeada pela embaixada colombiana naquele país.

⁵⁰ Conforme palestra proferida por Socorro Ramírez, no Seminário "Agenda de Segurança Andino-Brasileira", ocorrido nos dias 15 e 16 de mar de 2003, na Colômbia, extraído do informe produzido do Seminário.

⁵¹ Segundo Bodemer, Kurtenbach e Steinhaufl (2003, p. 67), a regionalização dessa questão tem implicado em conseqüências maiores para alguns países como Equador e Venezuela, enquanto que Peru e Bolívia têm sido menos afetados. Apesar de o governo boliviano de Hugo Banzer ter adotado uma postura de erradicação dos cultivos, como quer os EUA, as mobilizações dos 'cocaleros' têm dificultado seu intento.

produzem. O governo Clinton preocupou-se com os aspectos militar e antinarcóticos em relação ao Plano, quer dizer, estabeleceu a necessidade do combate ao cultivo das drogas sem levar em conta que este é um problema complexo que envolve inúmeras relações sociais, descuidando de dar uma resposta efetiva quanto aos problemas múltiplos enfrentados atualmente na Colômbia. Todos os objetivos postos inicialmente pelo Plano estão interligados e agem de maneira recíproca na busca pela paz em uma área conturbada. Talvez, seja fundamental neste processo a recuperação do monopólio do uso da força pelo Estado colombiano.

O Plano Colômbia é um exemplo considerável de ação que visa a transformar a agenda norte-americana em agenda multilateral das Américas. Contudo, não tem sido muito clara a incorporação desta agenda por todos os países do hemisfério, eis que o apoio ao Plano Colômbia não tem sido unânime.

Segundo Pecequillo (2004) a Colômbia e alguns outros poucos países são exceção entre os latino-americanos pois aceitam a idéia de que há uma ligação entre o narcotráfico e o terrorismo, enquanto os demais países rejeitam a imagem de “narcoterror”, que serve para justificar um aumento da presença militar dos Estados Unidos na América do Sul. O governo colombiano tem agido de forma a manter, a todo custo, o país como área de interesse para os Estados Unidos, objetivando a manutenção da ajuda norte-americana.

A questão da instabilidade na Colômbia e da transposição de suas fronteiras alcançando seus vizinhos, evoca a importância da estabilidade regional. No limite, a segurança de um país não pode estar baseada em vizinhos não estáveis, tendo em vista que as ameaças não se atêm às fronteiras físicas. Para alguns autores como Restrepo (2003)⁵², a política norte-americana para as drogas converteu-se na maior fonte de insegurança para a região tendo em vista que os norte-americanos consideram-na como questão de segurança nacional.

Ainda segundo o autor, os países latino-americanos não têm políticas de Estado para controlar a escalada da violência, nem instituições suficientemente fortes e enfrentam uma fragilidade democrática. No caso da Colômbia, as drogas têm uma conotação de maior gravidade porque fomentam guerrilhas internas, incentivando a guerra por território, na qual a população civil é o perdedor imediato.

⁵² Conforme palestra proferida por Luis Alberto Restrepo, no Seminário “Agenda de Segurança Andino-Brasileira”, ocorrido nos dias 20 e 21 de out. de 2003, em Brasília.

Para Herz (2003, p. 152), a não participação da OEA à frente da crise de segurança mais grave das Américas, que é o conflito interno colombiano, demonstra a sua fragilidade. A OEA não tem se colocado como mediadora ou como foro adequado para o debate da crise. Sua participação não foi além da aprovação de declarações de apoio ao governo e às negociações de paz.

Em relação ao problema da transposição da fronteira colombiana na questão do combate às drogas, deve ser encarado considerando-se que as agendas externas dos países são construídas também em função de suas questões internas. Quer dizer, se a Colômbia promove uma intensa fumigação das áreas de plantio, isso necessariamente vai implicar em conseqüências também para os países vizinhos, seu solo, a saúde de suas populações e suas dinâmicas internas em como lidar com o problema das migrações, das pessoas que se deslocam de seu habitat em decorrência dessas fumigações. Estas questões internas são compostas também por fatores externos a elas, como por exemplo o indicativo de que é a partir de uma agenda dos Estados Unidos que se produz a agenda dos nossos países, especialmente dos andinos, segundo Bonilla⁵³, porque a ênfase tem sido dada a dinâmicas bilaterais ao invés de multilaterais.

A agenda colombiana está intrinsecamente ligada a dos Estados Unidos, ou seja, está-se criando uma agenda sub-regional mas que não integra os demais países também implicados nesta problemática. Esta dificuldade assumiu uma conotação militar e regional, mas não se tem buscado uma solução conjunta para ela⁵⁴.

O fato de tratar-se neste capítulo da questão das drogas, mais especificamente com relação à Colômbia, tem a ver com a situação que a América Latina vive atualmente que é de descaso por parte da grande potência, onde a Colômbia é um dos únicos países importantes para os Estados Unidos.

Segundo Bodemer, Kurtenbach e Steinhauß (2003, p. 67), têm ocorrido uma re-hegemonia dos Estados Unidos na América Latina no pós-Guerra Fria, acompanhada da desvalorização estratégica da área, além disso, o narcotráfico

⁵³ Conforme palestra proferida por Adrian Bonilla, no Seminário "Agenda de Segurança Andino-Brasileira", ocorrido nos dias 20 e 21 de out. de 2003, em Brasília.

⁵⁴ Enquanto os governos do Cone Sul entendem que não cabe aos militares a tarefa de combate ao tráfico de drogas, para a maior parte dos países andinos as forças armadas são responsáveis por esse tipo de tarefa. Ver Hirst (2003).

afeta a região em função de o país hegemônico ter indicado este problema dentro de sua agenda de segurança para o hemisfério.

Essa postura de indiferença fica claramente demonstrada quando se passa para análise da situação venezuelana. O governo de Hugo Chávez exibe uma retórica antiestadunidense com críticas aos Estados Unidos e ao Plano Colômbia, e que foi, de certa forma, esquecida pelos norte-americanos após a tentativa de golpe contra Chávez em abril de 2003, indicando que os norte-americanos estão sim voltados para sua política de combate ao terror. Não existem políticas claras e em andamento que respondam aos anseios dos latino-americanos. A tentativa de uma nova agenda comum de segurança esbarra na busca dos Estados Unidos de implementar a sua agenda para a região, que não contempla as mesmas preocupações que os países latinos. Segundo Sanjuán (2003)⁵⁵, em não existindo mecanismos comuns eficientes não há a possibilidade de agenda comum.

A tentativa de um processo de paz com as FARC foi rompida em fevereiro de 2002. A partir de então o governo de Álvaro Uribe busca vincular o conflito colombiano à caçada antiterrorista do governo de George W. Bush, indicando ser esta a maior ameaça terrorista no hemisfério ocidental. Aliado a isso, os Estados Unidos, por meio de seu Departamento de Estado, passaram a identificar os três principais grupos armados colombianos – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), Exército de Libertação Nacional (ELN) e Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) – como organizações terroristas de alcance global. Para os Estados Unidos, sua presença militar é indispensável para manter o conflito circunscrito à região da Colômbia. Segundo Tickner e Pardo (2003, tradução nossa)⁵⁶:

para assegurar a continuação e a flexibilização da ajuda dos Estados Unidos, Álvaro Uribe, assumiu uma postura ativa e enérgica de subordinação a Washington, a qual se reflete na adoção de medidas ainda mais estritas na luta contra as drogas, assim como em um alinhamento com as posturas dos Estados Unidos em âmbito global, em especial no que se refere à luta contra o terrorismo.

Ademais, Buitrago (2003, p. 138, tradução nossa) ressalta que os países andinos aceitaram a tutela do combate às drogas, e “serviram de caldo de cultura para que a suposta ameaça colombiana pudesse emergir, na medida em que suas

⁵⁵ Conforme palestra proferida por Ana Maria Sanjuán, no Seminário “Agenda de Segurança Andino-Brasileira”, ocorrido nos dias 20 e 21 de out. de 2003, em Brasília.

⁵⁶ Texto de edição eletrônica da revista, o que impossibilita a indicação do número da página.

crises internas têm sido funcionais para facilitar a intervenção dos EUA na região, com a anuência dos governos...”.

4.2.4 Mediação de conflitos

O século XX pautou-se por uma relativa estabilidade e relações pacíficas entre os Estados latino-americanos, isso porque no seu início as fronteiras estavam demarcadas, contribuindo para o clima de estabilidade. Além disso, no período da Guerra Fria a pressão do interesse internacional reduzia essas disputas. Segundo Pardo (1999, p. 46), pode-se citar como choques armados entre Estados do continente durante a Guerra Fria: El Salvador e Honduras em 1969, entre Argentina e Grã Bretanha em 1982. Além desses, ocorreram incidentes graves mas que não se transformaram em choques armados: disputa pelo Canal de Beagle entre Chile e Argentina; a disputa de uma zona na cordilheira do Condor entre Peru e Equador em 1985 e Venezuela e Colômbia em 1987, no Golfo da Venezuela.

Já para Hurrell (1998a, p. 532), poucas foram as guerras entre Estados latino-americanos – tanto em intensidade quanto em número – apesar de muitas disputas militarizadas de fronteiras, de ameaças de uso da força por outras potências, instabilidade política e de governos autoritários. O autor ressalta, no entanto, que essa visão começou a ser questionada nos anos de 1970 e início dos 1980 quando a afirmação era de que a América do Sul se tornaria uma região mais conflituosa: devido aos embates por recursos naturais, ao aumento da insegurança regional na América Central, e em face da Guerra das Malvinas de 1982 – manifestação de nacionalismo territorial -, quando os EUA teriam enfraquecido os arranjos multilaterais de segurança com a região. Com relação aos anos 1990 o autor indica que, ao lado de regiões que tiveram um desenvolvimento positivo, em outras, problemas significativos persistiam. Os conflitos dos anos 80 na América Central, passaram a ser solucionados mediante esforços regionais de mediação, sendo que tanto a OEA como as Nações Unidas, desempenharam um importante papel nesse sentido

Atualmente, a ameaça de invasão de um Estado por outro é muito remota, aliás a região caracteriza-se por ser de limitadas propensões a conflitos entre Estados e com baixos orçamentos militares. O caso mais atual de discordância relativa à fronteira entre Estados latino-americanos ocorre entre Bolívia e Chile,

sendo que, no final de 2003, a primeira passou a pressionar para a revisão das fronteiras entre os dois países⁵⁷, a fim de levar essa discussão para a agenda regional na reunião extraordinária de Monterrey, no início de 2004. Também deve ser citada como uma tensão tradicional de fronteira a que permanece na fronteira da Venezuela com a Colômbia em face das atividades guerrilheiras, drogas e imigração ilegal.

O maior problema no pós-Guerra Fria passaram a ser as ameaças de caráter interno aos Estados, como o problema da guerrilha na Colômbia, a questão das drogas na Bolívia e Colômbia e as migrações ilegais especialmente na zona andina. Apesar da alteração de foco da dinâmica dos conflitos, o Estado deixou de ser o único ator das relações internacionais para contar com outras organizações internacionais que também agem enquanto atores dessas relações. A mediação de conflitos não se desenvolve mais apenas com o ente de personalidade jurídica internacional originária – o Estado-nação. Os conflitos podem ocorrer entre Estados e outros organismos, como é o caso da Colômbia, onde inúmeros problemas têm surgido com grupos armados como as FARC, que desestabilizam o Estado de direito e necessitam mediação internacional para alcançar um processo de paz. O Brasil negou-se a caracterizar as FARC como grupo terrorista⁵⁸ como o fazem a Colômbia e os Estados Unidos, dentro da ótica de prioridade de combate ao terrorismo na nova agenda norte-americana. O objetivo da Colômbia era de que os três países vizinhos adotassem essa designação: Brasil, Venezuela e Equador. No entanto, apesar do forte apoio dos Estados Unidos, nenhum deles assim procedeu. Deixando de caracterizar a organização como terrorista o Brasil mantém-se como um interlocutor válido em eventual mediação do conflito colombiano.

A mediação de um conflito visa a prevenir ou afastar o recurso à força entre os Estados. Sempre que possível, um país pode ser chamado a intermediar o conflito ou pode agir por conta própria no sentido de tomar a iniciativa para a mediação. O artigo 4º da Convenção de Haia para a Resolução Pacífica de Controvérsias, de 1899, indica que “o papel do mediador consiste em conciliar as

⁵⁷ A Bolívia perdeu sua saída para o mar numa contenda com o Chile em 1879, conforme selado pelo Tratado de Paz e Amizade de 1904.

⁵⁸ O Brasil caracteriza as FARC como um grupo guerrilheiro. A caracterização como um grupo terrorista implicaria em algumas questões chaves como, por exemplo, permitir a captura de dirigentes e membros das FARC em território brasileiro, também bloquear bens e eventuais contas no país.

pretensões opostas e apaziguar os ressentimentos que possam ter surgido entre os Estados em conflito”.

Portanto, a idéia da mediação⁵⁹ é que a cooperação internacional – mediante uma solução política - possa resolver o conflito, ao invés de fazê-lo pelo uso da força. A mediação por meio de um Estado pode incluir métodos diplomáticos, militares ou legais. A diplomacia – atividade de “Mão Única” -, é o método mais antigo para a solução de conflitos, pode servir como ‘instrumento de coerção’, ‘técnica de persuasão’, ‘método de ajuste’ ou ‘técnica para alcançar o acordo’. Um Estado pode ter como interesse, ao intentar a mediação de um conflito, permitir uma maior estabilidade ou mesmo, manter um papel ativo na região. Pode-se citar ainda a diplomacia de “Mão Dupla” que é a diplomacia não oficial, e ocorre quando métodos não oficiais como a ‘facilitação’ e o ‘diálogo’ são usados como forma de mediação.

Dentre as medidas militares para a mediação de conflitos pode-se citar as ‘forças de manutenção da paz’, com o objetivo de garantir o cessar-fogo. As Nações Unidas têm mantido diversas dessas forças em zonas de conflito. O Timor Leste é um exemplo, inclusive, contando com tropas brasileiras. Em que pese essa mediação que o Brasil muitas vezes desempenhou⁶⁰, essas missões envolvem quantias consideráveis para montá-las e mantê-las agindo. Por isso, o Brasil tem reduzido o número de forças de paz⁶¹. Além disso, convém indicar como medidas militares de mediação de conflitos: os ‘programas de militar a militar’ e os ‘acordos sobre controle de armas e desarmamento’. Ambos estão sendo colocados em prática em nosso continente: o primeiro especialmente na região do Cone Sul, onde foram usados para impedir a desconfiança e reduzir as tensões entre os governos quando estava sendo preparada a transição para governos democráticos. Mediante iniciativas conjuntas, são compartilhados recursos e há um intercâmbio aberto de informações. O segundo caso, refere-se a tentativas que foram implementadas e que alcançaram êxito quando os Estados buscaram um entendimento mútuo para reduzir os ambientes de conflito e desconfiança, como quando Brasil e Argentina

⁵⁹ O governo brasileiro coordenou as conversações de paz do conflito Peru-Ecuador, e em 1998 assinou-se “Declaração de Paz do Itamaraty”. Argentina, Chile e EUA formavam o grupo garante, com quem o Brasil podia manter consultas permanentes.

⁶⁰ No governo de Itamar Franco, o Brasil ofereceu sua mediação para reintegrar Cuba ao sistema interamericano e, especialmente, à OEA.

⁶¹ Cita-se como exemplo da participação brasileira além do Timor Leste, operações na América Central: GONUCA (Nicarágua, 1989) e ONUSAL, e uma na África, UNAVEM.

abriram seus programas nucleares e pela assinatura do tratado de zona livre de armamentos nucleares.

Há hoje conflitos que necessitam de mediação no continente americano como questões de direitos humanos, a guerrilha, as fumigações que provocam migrações, o que, em última instância, também diz respeito aos direitos humanos e afetam a segurança pública. O Plano Colômbia, inicialmente proposto para obter ajuda e apoio da comunidade internacional, conferiu características militares ao conflito, levando a que o processo de paz iniciado em 2000, não obtivesse êxito.

Em 2003, o governo colombiano esteve tratando de um possível diálogo entre as FARC (maior grupo armado do país colombiano) e as Nações Unidas. Cogitou-se a possibilidade de um encontro negociador ser feito em território brasileiro, porém, até o presente momento, nenhuma ação nesse sentido foi efetivada.

Procurou-se discutir, com base nos temas predominantes da agenda, como o reflexo da reavaliação dos temas e mecanismos se coloca para a América Latina referente a sua relação assimétrica com os Estados Unidos. A agenda multidimensional como resultado das discussões da emergência de uma nova agenda de segurança para o hemisfério, reflete, em certa medida, uma nova forma da reiteração da relação hegemônica entre os Estados Unidos e os demais países latino-americanos. Isso porque, 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.

O fato é que a América Latina está profundamente dividida, a crônica instabilidade política e a escalada da violência, diferenciam a agenda da região andina da do Cone Sul⁶², onde houve um aprofundamento da democracia. Do mesmo modo, há uma diferença de posicionamento no que se refere às políticas de defesa e segurança: para os andinos caberia aos militares o combate às drogas, já

⁶² Não são apenas as agendas andinas e do Cone Sul que se diferenciam, o hemisfério está fragmentado em diversas agendas: Cone Sul, Andes, América Central, Caribe, Comunidade de Segurança da América do Norte.

para o Cone Sul isso seria uma tarefa das forças policiais locais. Portanto, concepções diversas sobre a segurança mundial no pós-Guerra Fria, não criam a convergência necessária para a formação de uma agenda comum.

No próximo capítulo trabalha-se o processo de inserção do Brasil nos mecanismos institucionais de segurança e como a política externa brasileira, especialmente no período pós-Guerra Fria, age em relação a segurança internacional no hemisfério e na região.

Tabela 2: Conferências Hemisféricas

TABELA 2 – CONFERÊNCIAS		
Temas/ Conferências	Posição adotada pela Política Externa Brasileira/ Características	Observações
I Cúpula das Américas/ Miami 1994	Ações para promover o fortalecimento da confiança mútua, em preparação p/ a Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança em 1995.	A Declaração final refere-se a ações dos Estados membros dirigidas no sentido de combater o terrorismo, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, tráfico ilícito de armas, corrupção, e de fortalecimento da democracia pois é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região. Incitamento à OEA para evitar crises de interrupção inconstitucional da ordem democrática e envidar esforços na promoção dos valores e práticas da democracia e fortalecer social e economicamente os regimes democráticos já estabelecidos.
I Conferência de Ministros de Defesa das Américas/ Williamsburg 1995	O Brasil apresentou suas experiências das participações nas operações de paz em vários Estados, entre os quais, Bósnia e diversos países africanos. Três foram os focos da Conferência: Medidas de Fortalecimento da Confiança e Segurança; Cooperação em matéria de defesa; papel das FA nas democracias do século XXI.	O objetivo da Conferência era discutir como as FA poderiam melhor promover a paz, cooperação e segurança. Foram estabelecidos seis princípios de Williamsburg: - democracia como base para assegurar a segurança mútua; - as FA desempenham um importante papel na manutenção da soberania dos Estados democráticos; - FA devem se subordinar ao controle dos governos democráticos, agir nos limites das Constituições dos Estados, respeitar os direitos humanos; - aproximação civil-militar e aumento da transparência em defesa mediante trocas de informações; - resolução pacífica das disputas e que as questões econômicas afetam a segurança; - cooperação em matéria de defesa em operações de paz e na luta contra o terrorismo.

<p>I Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança/ Santiago 1995</p>	<p>O contexto de rearranjo de poder com o fim da bipolaridade, que gera uma certa instabilidade. Período de articulação dos arranjos sub-regionais, decorrentes da aproximação com os vizinhos. A promoção de medidas de confiança mútua pode servir para criar uma maior confiança entre os países americanos, permitindo que se discuta uma agenda mais integrada com suas necessidades. O Brasil tem adotado medidas de fortalecimento da confiança mediante a apresentação de seus gastos com defesa e como exercícios militares conjuntos com Argentina, Uruguai e Paraguai e trabalhado para a aproximação de outras FA como do Chile, Bolívia e Venezuela.</p>	<p>Em 1991 ficou acordado que os Estados membros da OEA analisariam o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional no hemisfério, culminando as discussões numa Conferência sobre Segurança. Como medidas declaradas nesta Conferência pode-se citar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a adoção gradual de acordos sobre notificação prévia de exercícios militares; - intercâmbio de informações sobre política e doutrinas de defesa; - criação de um processo de consultas com vistas ao avanço na limitação e controle de armas convencionais; - convite de observadores para exercícios militares e visitas a instalações militares, e intercâmbio de pessoal civil e militar para formação, treinamento e aperfeiçoamento; - programas de cooperação em casos de catástrofes naturais ou para preveni-las; - melhor comunicação entre as autoridades civis ou militares de países vizinhos; - realização de estudos sobre medidas de confiança mútua e políticas de fortalecimento da confiança com participação de civis e militares e sobre as preocupações especiais de segurança dos pequenos Estados insulares; - e programas de educação para a paz.
<p>II Conferência de Ministros de Defesa das Américas/ Bariloche 1996</p>	<p>Os Estados reafirmaram a democracia representativa como fundamental para a segurança hemisférica, a preservação da soberania.</p>	<p>Foram discutidos temas como as medidas de fomento da confiança, cooperação para a manutenção da paz, os crimes e drogas em relação à segurança, tráfico ilegal de armas e impacto dos temas econômicos sobre a segurança. Indicada a criação do Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa (CHDS) para capacitação de civis e militares em matérias de segurança e defesa.</p>
<p>III Conferência de Ministros de Defesa das Américas/ Cartagena 1998</p>	<p>A Conferência indicou a intensificação dos esforços da CSH para revitalizar e fortalecer o sistema interamericano de segurança.</p>	<p>Os Estados ressaltaram a urgência em aprofundar a cooperação interamericana para a manutenção da paz e fortalecimento da segurança hemisférica, e a preocupação com as vulnerabilidades e preocupações especiais de segurança com os Estados Insulares do Caribe. Preocuparam-se com os mecanismos de prevenção dos desastres naturais e com o direito dos Estados manterem FA para cumprir as responsabilidades estabelecidas nas respectivas Constituições de cada Estado membro.</p>
<p>II Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e Segurança/ San Salvador 1998</p>	<p>O Brasil partilha da posição de que as Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança têm ajudado a reduzir a desconfiança entre os Estados-membros e contribuído para promover a transparência e a confiança mútua.</p>	<p>Nesta Conferência medidas adicionais foram estabelecidas, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - estimular a cooperação entre legisladores sobre medidas de fortalecimento da confiança e de temas relacionados com a paz e a segurança hemisférica; - promover cursos sobre as medidas de

	<p>O Brasil concorda em analisar o significado e abrangência da segurança no hemisfério pois indica que as ameaças tradicionais –apesar de relevantes – perdem espaço para as novas ameaças. Assim, deve-se buscar um enfoque comum em meio às diferenças de conceitos estratégicos para alcançar as medidas comuns de revitalização e fortalecimento das instituições hemisféricas.</p>	<p>fortalecimento da confiança e da segurança, desarmamento e outros temas vinculados à paz e à segurança hemisférica, com participação de funcionários governamentais, civis e militares, bem como da sociedade civil, nessas atividades;</p> <ul style="list-style-type: none"> - organizar livros de defesa onde conste a organização, tamanho, estrutura e composição das FA; - comparar, por meio de metodologia comum, os gastos militares; - cooperar para o fortalecimento de normas que regulem o transporte marítimo e a segurança de rejeitos nucleares e outros; - apoiar os esforços dos pequenos Estados insulares a atender às suas preocupações especiais de segurança, incluindo as de natureza econômica, financeira e ambiental.
<p>II Cúpula das Américas/ Santiago 1998</p>	<p>Na verdade, nessa Cúpula ressaltou as intenções e declarações produzidas nas anteriores Conferências Regionais sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e Segurança. Uma vez mais se mostra um posicionamento da paz como valor essencial para a convivência humana, inclusive na América Central que produzia esforços para a eliminar as minas antipessoal. Ressalta-se a manutenção do princípio de resolução pacífica de controvérsias.</p>	<p>Os Chefes de Estado e de Governo decidiram estimular o diálogo regional para “revitalizar e fortalecer as instituições do sistema interamericano, considerando os novos fatores políticos, econômicos, sociais e estratégico-militares no Hemisfério e em suas sub-regiões”. Para atender a estas reivindicações e tornar possível o bom desempenho da Conferência de Seg. Hemisférica em 2003 (item abaixo) a CSH deveria seguir com o aprofundamento dos temas relativos a medidas de fomento da confiança e da segurança; analisar o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional no Hemisfério, para alcançar os enfoques comuns mais apropriados que permitam examinar seus diversos aspectos; e identificar as formas de revitalizar as instituições de segurança hemisférica.</p>
<p>Reunião Especial da CSH em preparação à Conferência de Segurança/ abril 1999</p>		<p>Reunião dedicada aos exames dos conceitos de segurança.</p>
<p>IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas/ Manaus 2000</p>	<p>Antes desta Conferência o Brasil criou o Ministério da Defesa, um passo na consolidação proposições das Conferências.</p>	<p>Estas Conferências de Ministros de Defesa têm por finalidade promover o conhecimento recíproco e o intercâmbio de idéias, sejam relativas à defesa ou à segurança. Reconhece-se a necessidade de respeitar as diferenças entre as sub-regiões, cada uma com contexto estratégico próprio. A importância destas Cúpulas decorre do aumento da cooperação regional no âmbito da defesa no pós-Guerra Fria, aprofundando o diálogo.</p>

<p>III Cúpula das Américas/ Québec 2001</p>		<p>Adoção pelos Chefes de Estado e de Governo das Américas da cláusula democrática que estabelece que “qualquer alteração ou ruptura institucional da ordem democrática em um Estado do hemisfério constitui obstáculo insuperável à participação do governo do referido Estado no processo de Cúpulas das Américas”.</p>
<p>V Conferência de Ministros de Defesa das Américas/ Santiago 2002</p>	<p>As Conferências de Ministros da Defesa decorrem da necessidade que se fazia sentir de um debate necessário que teve início no âmbito do processo de Cúpulas. Os chefes de Estado e de Governo na I Cúpula de Miami 1994 indicaram a necessidade de reuniões de discussão que se tornaram bienais e sistemáticas desde 1995. Esta Conferência se destaca por ser a primeira grande reunião regional ligada a assuntos de defesa depois do 11 de setembro.</p>	<p>A Conferência progrediu em relação a geração de consensos entre os Ministros, que se encontraram para promover o conhecimento recíproco e o intercâmbio de idéias nos campos da defesa e da segurança. Ressalta os esforços de Argentina e Chile em comparar os gastos de defesa; - os esforços bilaterais e multilaterais desencadeados na promoção de uma concepção hemisférica de segurança a na ampliação das medidas de fortalecimento da confiança; - refere a preocupação em relação ao crescimento econômico e a segurança, enfatizando a necessidade de eliminar barreiras estruturais para que o econômico e o social possam avançar. Da mesma forma, ressalta-se a segurança como componente indispensável para o desenvolvimento econômico e social. Ressalta a contribuição do CHDS na capacitação de civis e militares nos aspectos de defesa e segurança e na contribuição para o desenvolvimento da confiança entre os países do hemisfério. Ressalta o enfoque multidimensional à segurança devido ao complexo de ameaças e desafios que se colocam aos Estados depois da Guerra Fria. Indica que o sistema de segurança hemisférico seja conformado por uma gama de antigas e novas instituições de segurança baseadas na coletividade e na cooperação, formando uma nova arquitetura flexível de segurança.</p>
<p>Reunião Especial da CSH em preparação à Conferência de Segurança/ março 2000</p>	<p>A posição de que é necessário reconhecer as vinculações estreitas entre segurança, desenvolvimento e consolidação da democracia, e na relação entre paz e democracia. Da mesma forma, a caracterização das ameaças à segurança se situam mais bem em fatos novos e complexos, como o narcotráfico, o tráfico de armas, a criminalidade transnacional praticada por atores não estatais, com a sua seqüela de violência, insegurança e desestabilização das instituições políticas, e menos em ameaças</p>	<p>Reunião dedicada à consideração de dois grandes temas: 1) o estudo dos problemas e riscos para a paz e a segurança no Hemisfério, a prevenção e a solução de conflitos; 2) a identificação das formas para revitalizar e fortalecer o sistema interamericano (instrumentos, instituições, processos, acordos e mecanismos) no que respeita à segurança.</p>

	<p>militares externas.</p> <p>Para o Brasil, deve haver um conceito mais amplo de segurança hemisférica, fundado não apenas em considerações militares, mas também políticas e sociais. A importância desse processo renovador deriva mais de suas implicações substantivas de longo prazo do que de quaisquer considerações de urgência. Entende importante considerar o conceito de segurança humana como um complemento cada vez mais necessário na definição do conceito de segurança no Hemisfério.</p>	
III Cúpula das Américas/ Quebec 2001	<p>Os Estados firmaram o compromisso com uma Carta Democrática Interamericana, para reforce os instrumentos da OEA destinados à ativa defesa da democracia representativa.</p>	<p>Os Estados reconheceram a necessidade de enfrentar as debilidades nos processos de desenvolvimento e a incrementar a segurança humana; manutenção e fortalecimento do estado de direito e respeito ao sistema democrático. Comprometeram-se com a limitação dos gastos militares, em preservar a paz e a segurança por meio dos instrumentos hemisféricos de resolução pacífica de controvérsias e adoção de medidas de fomento da confiança e segurança, combater as novas e multidimensionais ameaças à segurança, necessidade de melhorar as condições da segurança humana.</p> <p>Foi solicitado à CSH a revisão de todos os temas dos enfoques comuns sobre segurança internacional no hemisfério p/ a Conferência Especial.</p>
III Reunião Especial c/ participação de peritos governamentais da CSH/ nov. 2002	<p>A necessidade de desenvolver uma definição multidimensional de segurança que abarque as diferentes preocupações e ameaças relativas à região é o foco central da Reunião.</p>	<p>Os acordos sub-regionais têm importância como blocos de suporte do sistema interamericano.</p>
Conferência Especial sobre Segurança/ México 2003	<p>Essa discussão conseguiu ser, de certa forma, mais abrangente por incluir questões outras que não somente as impostas pela agenda norte-americana.</p> <p>O Brasil entende importante discutir a revitalização dos mecanismos institucionais e temas prioritários de segurança para as Américas em função do fim da Guerra Fria. Entende que as variáveis estratégicas e as ameaças à segurança não são homogêneas para todo o hemisfério.</p> <p>A Declaração resultante da</p>	<p>Os Estados-membros reafirmaram os princípios, valores compartilhados e enfoques comuns sobre os quais se baseiam a paz e a segurança do Hemisfério.</p> <p>Essa Conferência é um momento chave para o hemisfério na medida em que as discussões e reuniões desenvolvidas pela CSH apontaram os anseios e necessidades de segurança de cada país, o que permitiu uma Declaração que considerasse as preocupações de todos os países, contudo, como mecanismos de respostas a essas preocupações ou ameaças não foram incorporados, resta de pouca utilidade a fixação de todas as</p>

	<p>Conferência aponta para um enfoque multidimensional da segurança onde o enfoque tradicional é ampliado para englobar as novas ameaças de caráter não-tradicional.</p> <p>Para o Brasil, a adoção de um novo conceito de segurança deve considerar as necessidades específicas de cada país, mas os princípios de soberania e não-ingerência devem estar conjugados e respeitados nas novas dimensões.</p>	<p>ameaças na Declaração.</p> <p>Essa multidimensionalidade não modifica a relação de hegemonia dos EUA com os demais países do hemisfério.</p>
--	--	---

Fonte: elaborado pela autora com base em doc. da OEA.

5 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SEGURANÇA HEMISFÉRICA

Ao longo deste trabalho pretendeu-se fazer uma reflexão sobre a discussão teórica envolvendo os conceitos de segurança internacional, a evolução dos conteúdos e mecanismos institucionais de segurança, e os temas que fazem parte da agenda de segurança hemisférica no pós-Guerra Fria. Neste capítulo, o ponto central é o processo de inserção do Brasil nestas discussões e nos mecanismos institucionais de segurança. Procura-se compreender como a política externa brasileira, especialmente no período pós-Guerra Fria, age e reage em relação a segurança internacional na região. O Brasil desenvolve uma política assertiva em relação à segurança internacional na região ou apenas reage aos processos em andamento? O Brasil tem objetivos estratégicos claros em relação às demandas de segurança internacional na região?

No final dos anos 1970 e início dos 1980, começou um processo de aproximação brasileira com os países do continente, especialmente com os vizinhos do Prata. Após esse acercamento, começaram as discussões quanto à atualidade e eficácia dos mecanismos de segurança hemisféricos. As mudanças no sistema internacional, que alteraram as prioridades dos Estados Unidos e geraram novas demandas por segurança, de certa forma, agiram no aumento da interdependência entre os países da América Latina e, ensejaram uma discussão da política externa brasileira para a segurança, no sentido de que os padrões da Guerra Fria não se mostram como os mais adequados para enfrentar os novos problemas e preocupações de segurança.

As demandas na atualidade não são as mesmas que motivaram a formação de mecanismos de segurança, hoje elas se apresentam como o combate ao narcotráfico, ao crime organizado e ao tráfico ilícito de armas. Essas têm sido as questões que despontam na agenda, especialmente ao se considerar uma política entre o Brasil e os países andinos. Esses problemas, além de afetar a segurança nacional, produzem reflexos para a segurança humana e pública. Muito mais do que a necessidade de ação militar, são questões que precisam ser combatidas com políticas públicas de erradicação das desigualdades sociais, que geram um quadro

de pobreza extrema e que permitem a propagação de crimes conexos como a corrupção e lavagem de dinheiro.

Enquanto a política desenvolvida pelos Estados Unidos para a região, após o 11 de setembro de 2001, seguiu na direção da securitização da agenda, questões econômico-sociais como pobreza extrema, exclusão social, degradação ambiental e saúde – problemas que afetam a segurança da coletividade - refletem com mais precisão o quadro de preocupações dos países latino-americanos.

Esses elementos de inquietação podem ser indicados pelo fato de que, nos últimos anos do século passado, quase todos os países das Américas viram suas taxas de crimes e violência aumentarem. Esse é um fator que desencadeia insegurança e apreensão tanto na vida privada, quanto em termos políticos, porque afeta as economias e as sociedades, colocando em risco a governabilidade democrática. Nesse sentido, Bailey et al. (2004) indicam que, enquanto os Estados Unidos estão focados em ameaças relacionadas ao terrorismo, os demais países americanos estão preocupados com as ameaças diárias a suas vidas e propriedades, decorrentes do aumento da violência interna, corrupção, estruturas judiciárias e administrativas ineficientes ou corruptas.

Em alguns países como Argentina, Colômbia, Equador e Venezuela as instituições foram seriamente ameaçadas devido a um amplo colapso social, e nos países da América Central e Caribe as redes de tráfico de drogas são o principal problema. A partir desses indicadores criou-se o entendimento de “segurança pública”, assunto que será mais profundamente desenvolvido no item 5.2.4.

Os novos padrões de segurança têm permitido avanços no âmbito da OEA, especialmente na CSH, e gerado a ampliação do nível de proximidade entre os países da América do Sul, desfazendo a atmosfera de desconfiança que predominava, seja por meio da diminuição dos gastos militares, seja pela preocupação em consolidar os regimes democráticos. Isso se apresenta como fator facilitador da discussão dos assuntos de segurança para o continente. Nos últimos tempos, também as forças militares têm participado dessa aproximação por meio do desenvolvimento de encontros com resultados positivos, que serviram para gerar exercícios militares conjuntos entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai.

Para que se possa compreender a política externa brasileira em relação a segurança hemisférica passa-se a analisar a participação brasileira nos seus

mecanismos e após, os temas que pautam a agenda de política externa em relação ao hemisfério.

5.1 PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NOS DIVERSOS MECANISMOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

No atual contexto de enfraquecimento do multilateralismo, uma estratégia⁶³ nacional efetiva se faz necessária para um país que ambiciona uma participação ativa no espaço regional e que tem, nos últimos anos, desenvolvido uma política multilateral e global. Com o fim da bipolaridade, a defesa, que era a estratégia mais importante para os Estados, cede lugar a preocupações voltadas a outros aspectos da segurança. No capítulo 4 discutiu-se a Conferência Hemisférica de Segurança realizada no México em 2003, onde culminariam as reflexões produzidas sobre a reconstrução dos conceitos e mecanismos de segurança hemisférica.

O interesse nessa discussão passa pelo fato de que os conflitos de natureza clássica entre Estados e as tensões regionais no continente, são muito pouco prováveis no atual contexto. Dessa forma, as atenções se voltam para problemas que se agravaram e que não se relacionam com as questões de segurança tradicional. No pós-Guerra Fria o Brasil pautou sua política pela defesa da democracia e apoio à criação de mecanismos para garanti-la, como elemento fundamental para a manutenção da segurança.

Em relação à posição estratégica brasileira, Leal (2003)⁶⁴, indica que, após a Segunda Guerra, o Brasil procurou organizar um pensamento estratégico. Neste período a estratégia estava relacionada à luta entre ideologias, mas o Brasil buscou conservar a defesa do princípio da autodeterminação dos povos, da coexistência pacífica e da não-intervenção como pautas em sua política externa. O mesmo desenvolvia uma política reativa de não enfrentamento direto aos Estados Unidos, mas sem o contraponto de exercer um papel de liderança no continente sul-americano. Findo o regime militar, a idéia de pensar uma estratégia brasileira que se mantivesse no tempo perdeu espaço e foi abandonada.

⁶³ O termo estratégia será utilizado neste trabalho como o planejamento de médio e longo prazo das ações da política brasileira para sua inserção internacional. Ver Sennes, 2003.

⁶⁴ Texto de Internet sem indicação de página.

Segundo Leal (2003), três são as características essenciais em relação à estratégia: a primeira delas é que o Brasil tem se posicionado estrategicamente de forma reativa e não pró-ativa, ou seja, poucos foram os momentos nas quais o país criou opções estratégicas de médio e longo prazo. Muitas vezes, prefere-se agir confiando em que a ação de instituições como o Itamaraty, vai proporcionar uma resposta satisfatória às demandas. A segunda, é que não há uma visão clara de como os fatores internos políticos, econômicos, sociais ou militares atuam. E a terceira característica é que o país agiu, até bem pouco tempo, como o “império voltado para dentro”, ou seja, ao interagir com o exterior segregou a área interna, ponto de apoio para a realização do processo de barganha com o exterior.

O autor questiona se a prática brasileira de levar as discussões internacionais para o âmbito multilateral é válida ainda hoje, quando o contexto internacional apresenta um país que detém, de maneira efetiva, a maior parte dos recursos de poder e despreza o multilateralismo. A posição brasileira enfatiza o multilateralismo⁶⁵, por entendê-lo como expressão internacional da democracia. Conforme declaração do Ministro Viegas Filho (2004)

Insistimos na tese de que o mundo será tão menos instável quanto mais representativos forem os processos decisórios de alcance global. Buscamos difundir o nosso entendimento – que é também o entendimento de nossos vizinhos sul-americanos - de que as instâncias deliberativas internacionais, para terem preservada a sua legitimidade, precisam acomodar a pluralidade de visões existente no mundo contemporâneo.

Em 1996 o Brasil apresentou documento sobre a Política de Defesa Nacional no qual indica que esta política está voltada para as ameaças externas e serve para orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional. Esse documento fixa também a importância da interação entre as esferas civis e militares, e sugere a consonância da mesma com a atitude externa brasileira de solucionar pacificamente as controvérsias e fortalecer a paz e a segurança internacionais. Fixa que, para implementar uma política de defesa sustentável, é necessário um modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e desequilíbrios regionais e compatibilize as prioridades nos campos político, social, econômico e militar, com as necessidades de defesa e ação diplomática.

⁶⁵ O multilateralismo e o regionalismo como pautas da política brasileira para a inserção internacional não se opõe, na verdade, definem uma política universalista e que rejeita o alinhamento automático com os norte-americanos, segundo Oliveira e Onuki, 2000, p. 111.

O Brasil reafirma a obrigação de promover a segurança da Nação seja em tempos de paz, seja em situações de conflito. Por isso, sua ação diplomática é voltada para a paz, com uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo, e baseada nas seguintes premissas: fronteiras e limites definidos e reconhecidos internacionalmente⁶⁶, relacionamento com os vizinhos e com a comunidade internacional baseado na confiança e no respeito mútuo, rejeição da guerra de conquista e a busca de soluções pacíficas das controvérsias, somente se valendo do uso da força como recurso de autodefesa.

No imediato pós-Guerra Fria, o governo brasileiro desenvolveu um relativo distanciamento da política da superpotência, não se envolvendo nas iniciativas de segurança internacional protagonizadas pela mesma. Para Oliveira e Onuki (2000, p. 110) tanto nos níveis regional quanto global, o país tem procurado agir para contrabalançar a hegemonia norte-americana “reforçando a correlação entre o status de potência regional e o cálculo de opções internacionais”. Nesse sentido, sua ação tem sido de forte adesão aos regimes internacionais de segurança⁶⁷ e uma política de prioridade do Mercosul e América do Sul.

Atualmente, o Brasil tem se preocupado em articular um espaço de atuação sul-americano para que, através dele, se forme um eixo de confiança militar e política. A união do Brasil com a Argentina permite que se inicie uma articulação da visão estratégica sul-americana de forma mais autônoma dos Estados Unidos. A agenda de cooperação das forças armadas argentina e brasileira tem entendido que a integração, vinculada à democratização, é condição essencial para a paz na sub-região. Os primeiros avanços iniciaram-se com o Mercosul, que tem uma importância política e geoestratégica que ultrapassa o significado econômico-comercial (OLIVEIRA e ONUKI, p. 113), visando alcançar toda a América do Sul. A política externa dos últimos anos, tem se pautado pelo esforço de legitimação brasileira na América do Sul, como primeiro e mais forte espaço de inserção, para, a partir daí, buscar uma integração latino-americana. O Ministro de Defesa Viegas

⁶⁶ Na explicitação da Política de Defesa Nacional mais uma vez aparece a importância que o Brasil sempre atribuiu a fixação e delimitação do território ao entender que segurança e independência se relacionam com a dimensão territorial.

⁶⁷ O Brasil ratificou o Tratado de Tlatelolco (1994), o TNP (1998), Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares com a Argentina (ABACC e AIEA, 1994), no plano global a adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, 1995), Grupo de Supridores Nucleares (NSG, 1996), Organização para a Proibição das Armas Nucleares (OPAQ, 1996).

Filho⁶⁸ afirma que a integração político-militar com o desenvolvimento de estruturas mais rígidas, deve ser o próximo passo a seguir após o avanço comercial com o Mercosul. Ressalta, porém, que ainda não é o momento de organizar essa dimensão nos mesmos termos das estruturas jurídico-diplomáticas já existentes.

O Brasil encontra-se na área mais desmilitarizada do mundo, numa região em que os gastos militares têm sido relativamente baixos e com pouca probabilidade de conflitos interestatais. No entanto, apesar dessa situação, enquanto o Estado for o ator fundamental nas relações internacionais e o sistema internacional estiver centrado nele, um país que almeja projeção internacional não pode prescindir de forças armadas ágeis e com capacidade retaliatória. Para Lafer⁶⁹ a diluição entre o “interno” e o “externo” alterou a dinâmica das relações internacionais, formando complexas redes de interação governamentais e não-governamentais, envolvendo múltiplos atores mas, ainda segundo ele:

...neste novo cenário, os Estados mantêm-se como indispensáveis instâncias públicas de intermediação. Instância interna de intermediação das instituições políticas do Estado com a população residente no seu território; e instância externa de intermediação com o mundo.

O Brasil e os demais países da região têm ressaltado seus compromissos com a manutenção e aprofundamento das instituições democráticas. No entanto, a formulação dos objetivos da política externa brasileira não pode deixar de considerar as interpretações discordantes do cenário internacional no pós-Guerra Fria pelos sul-americanos, pois estas ensejam distintas prioridades de política exterior, com conseqüências inevitáveis sobre as políticas de segurança na região.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001 ocorridos nos Estados Unidos, o Brasil invocou o TIAR (ou Tratado do Rio), em uma reposta coletiva de defesa de valores e interesses comuns em decorrência da ameaça à paz e à segurança. Para justificar tal medida indicou que a atuação de organismos regionais na manutenção da paz e da segurança internacional é compatível com a Carta das Nações Unidas, conforme artigo 52, e que, naquele momento, era importante invocar o instrumento de segurança hemisférica. Esse apoio, mais bem retórico do que com qualquer conseqüência prática, reforça a posição brasileira de ênfase no

⁶⁸ Pronunciamento do Ministro da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Rio Branco. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/03-04/discurso,18,03,04_a.htm>.

⁶⁹ Palavras do Ministro Celso Lafer perante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em 03 mar. 2001. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/infocred/info380-01.htm>>.

multilateralismo e afasta-se de eventual compromisso nesse sentido com os norte-americanos. Na Conferência de Segurança Hemisférica em 2003, o Brasil apontou a perda da importância do TIAR pois as ameaças tradicionais têm menor incidência atualmente. No entanto, não indicou a necessidade de vê-lo reformado porque não interfere nas demais iniciativas encaminhadas para enfrentar outras ameaças.

Analisando a OEA e o Pacto de Bogotá o país vê consagrado na Carta da OEA a observância dos princípios de Direito Internacional e como importante instrumento permanente de orientação da segurança hemisférica. Por sua vez, o Pacto de Bogotá, pelo qual foram fixados os meios para a solução pacífica de controvérsias, não contou com a adesão da maior parte dos Estados membros da OEA, apresenta a solução pacífica de controvérsias e o não uso da força ou de qualquer outro meio de coação para resolver suas controvérsias. O Brasil orgulha-se de ser um Estado pacífico e de não recorrer ao uso da força para resolver as suas controvérsias, bem aos moldes do que fixa o Pacto. Contudo, a sua análise perde objeto na medida em que não vige entre todos os países e, além disso, o Protocolo de Cartagena de 1985 de reforma à Carta da OEA, encarregou-se de incorporar estes princípios e mecanismos para a solução pacífica de controvérsias no corpo da Carta da OEA. A atuação brasileira nesta instituição tem mantido uma política de fortalecimento das democracias da região, proteção aos membros contra tentativas unilaterais de intervenção e ingerência nos assuntos domésticos e solução pacífica de controvérsias. Neste sentido Hirst e Pinheiro (1995, p. 23), citam como exemplos da atuação brasileira na primeira metade dos anos 90 a insistência na reintegração de Cuba à comunidade interamericana e os esforços no sentido de garantir uma solução negociada para a crise no Haiti.

O tema da segurança readquiriu proeminência na OEA depois da Guerra Fria, passando do foco da ameaça externa para interna e de eventuais conflitos entre Estados do hemisfério. O fim da confrontação Leste-Oeste permitiu novo relacionamento entre organizações regionais e as Nações Unidas, em especial na segurança e na prevenção de conflitos. A OEA, conforme citado por Pericás Neto (1997, p. 130) inscreve-se como organização regional no sistema das Nações Unidas, porém, não tem havido muitas experiências de cooperação entre as duas instituições. Assim, com essa nova possibilidade, deve-se determinar o papel da OEA nesse contexto e a vinculação política entre ambas e equacionar questões

operacionais tais como o comando e o controle de operações, o financiamento de atividades conjuntas e os limites precisos de atuação.

Outro tema importante em relação a OEA é a definição de sua identidade que, para muitos autores, é indefinida desde a sua fundação. Soma-se a isso – ou decorre disso - o fato de que não atua representando seus países frente a outros grupos de países ou nas Nações Unidas. Tais questionamentos desenvolvidos por Pericás Neto (1997, p. 133) requerem uma citação longa do autor:

Talvez a razão desse fenômeno seja que o principal Estado Membro da Organização, por ser a maior potência mundial, mantém uma multiplicidade de vínculos dentro e fora do hemisfério com outros países ou grupos de países. Esses vínculos se sobrepõem aos que os Estados Unidos mantêm no contexto da OEA e muitas vezes os sobrepõem [...] a situação mais freqüente é a de que os países em desenvolvimento do hemisfério se vejam na posição de reivindicantes perante grupos a que pertencem os países desenvolvidos da região (como o G-7 ou o grupo de “países europeus e outros” nas Nações Unidas, por exemplo), devendo para isso valer-se de esquemas sub-regionais seletivos (Mercosul, ALADI, Grupo Andino, TCA, Grupo do Rio, Grupo Centro-Americano, CARICOM, GRULAC, etc.). [...] O fato de não existir uma clara identificação dos Estados Unidos com a Organização, no sentido de que ela não é instrumental para a promoção dos interesses dos Estados Unidos fora do hemisfério, mas apenas dentro dele, é provavelmente a razão principal de a OEA ser percebida, inclusive por latino-americanos, como uma organização latino-americana e não como uma organização verdadeiramente hemisférica.

As discussões procedidas até recentemente quanto à redefinição dos conceitos de segurança para o hemisfério, não alteraram o papel da OEA. Inclusive o Brasil indicou a importância da Carta como instrumento jurídico para prevenção de conflitos e ressaltou o papel da CSH no âmbito da OEA.

Essas discussões também envolveram as Conferências Regionais sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança Mútua, uma ocorreu em 1995 em Santiago, Chile, e a outra em 1998 em San Salvador, El Salvador. Na primeira, foram aprovadas medidas para promover a confiança e o intercâmbio em matérias de segurança hemisférica, ressaltando que o diálogo bilateral ou multilateral seria facilitador do conhecimento mútuo e favoreceria a cooperação entre os Estados. As medidas ali acordadas se propõem a contribuir para a transparência, entendimento mútuo e segurança internacionais. Na segunda Conferência, foram aprovadas medidas adicionais de fortalecimento da confiança e da segurança no hemisfério,

ressaltando a consolidação da democracia, os esforços dos Estados membros em relação ao desarmamento, a paz e a segurança internacionais.

A rigidez do mundo bipolar dificultou a formação de outros mecanismos de segurança coletiva ao longo desse período, somado a isso, a potência hegemônica no continente tinha estabilizado-o como sua zona de influência e não tinha interesse na formação ou aprofundamento dos mecanismos de segurança coletiva. Os Estados Unidos estavam mais preocupados em preservar a sua segurança, ao assegurar o seu domínio na região, do que com a segurança dos demais membros. Somente nos anos 90, depois do fim da Guerra Fria, que novos mecanismos foram criados entre os países das Américas. Esses instrumentos seguiram um caráter regional de consolidação das democracias, aprofundamento da cooperação, consolidação de medidas de confiança mútua e indicação de desenvolvimento de uma pauta alusiva às necessidades e preocupações de seus membros.

Dentre esses mecanismos pode-se citar a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz de 1999, que visa a contribuir para os esforços de revitalização do sistema interamericano, de maneira a permitir que as especificidades e potenciais ameaças de cada região sejam observadas e contempladas no sistema de segurança. Como medida concreta de revitalização criou-se o “Plano Geral de Coordenação e Cooperação Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul” de 1999, pelo qual se prevê assegurar a cooperação e assistência recíproca entre todas as forças de segurança, policiais e organismos competentes dos países da região, para prevenir, controlar e reprimir as atividades delituosas especialmente “aquelas ligadas ao narcotráfico, ao terrorismo, ao tráfico de armas, munições e explosivos, ao roubo ou furto de veículos, à lavagem de ativos, ao contrabando e ao tráfico de pessoas”.

Esse “Plano Geral” ensejou instrumentos complementares de aproximação e união de forças no combate aos temas referidos acima⁷⁰. A preocupação dos países do Mercosul em relação à segurança tem sido mais de segurança pública e proteção da cidadania do que em termos de ameaças convencionais. Os membros reconhecem que a dimensão da segurança apresenta maiores e mais importantes iniciativas do que aquelas do campo da defesa, pois as concepções diferenciadas

⁷⁰ O governo brasileiro entende que as iniciativas regionais e sub-regionais devem ser aprimoradas para enfrentar as vulnerabilidades de segurança da região, por isso, indica que quer explorar a idéia de ampliar este mecanismo para os demais países da América do Sul.

quanto ao papel das forças armadas tem dificultado o caráter mais significativo das iniciativas.

O Brasil, no esforço de aproximação⁷¹ e fortalecimento da confiança com os países da América do Sul, tem se valido do Mercosul como forma de integração, de aproximação com seus vizinhos e de mudança de política que privilegia uma maior proximidade com a América do Sul⁷². No entanto, passada mais de uma década da formação do Mercosul, percebe-se a resistência do Brasil às reivindicações dos demais Estados membros em aprofundar e ampliar a institucionalização do acordo.

Apesar de indicar o fortalecimento da integração na América do Sul como pilar de sua política externa, o Brasil tem desenvolvido uma política pendular em relação às instituições e acordos dos quais é parte. Conforme seu interesse de poder ele trabalha com uma política mais ou menos voltada para a consolidação e aprofundamento das instituições ou acordos relacionados àquele mecanismo. Ou seja, sua política privilegia o aprofundamento dos acordos ou da institucionalização em mecanismos nos quais detém uma parcela relativa menor de poder, ao passo que em acordos ou mecanismos nos quais a sua parcela de poder é maior, a indicação é de resguardar o exercício do seu poder, mediante um comprometimento menor (BORGES, 2001, p.22).

Para perceber os motivos desse posicionamento deve-se ter presente que as ações externas variam ao considerarmos as áreas temáticas, os recursos de poder envolvidos e os constrangimentos domésticos que incidem nesse processo. Para Lima (1990, p. 10) a dependência e a autonomia são inerentes às relações internacionais dos países semiperiféricos, a autora afirma que:

a multiplicidade de estratégias internacionais é inerente às relações internacionais da semiperiferia em virtude das pressões cruzadas oriundas da diversidade de objetivos e interesses em jogo no sistema internacional e do desequilíbrio de seus recursos de poder.

Portanto, pode-se dizer que um recurso eficiente numa área temática pode não ser em outra, assim, essa aparente incoerência de procedimento – especificamente falando de acordos e mecanismos regionais de segurança - pode

⁷¹ Para que o Brasil pudesse trabalhar por uma inserção maior na região, a imagem de aliado preferencial e de país expansionista teve de ser afastada, por isso, no final do governo militar consolida-se essa mudança de visão quando Figueiredo visita quase todos os países da região.

⁷² As medidas de aproximação entre Brasil e Argentina começaram no final dos anos 70 com o Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa Itaipu-Corpus (1979), colocando fim ao contencioso com a Argentina da barragem hidrelétrica de Itaipu. Ver Vizentini, 2003a, Oliveira e Onuki, 2000.

ser entendida ao se levar em conta que, a variação de poder e influência brasileira em cada um desses processos está diretamente ligada ao peso do poder que a potência hegemônica exerce ao participar ou não do mecanismo. É importante indicar que para um país como o Brasil, considerado uma potência regional, desenvolver uma estratégia de hegemonia tem, normalmente, alcance limitado e altos custos envolvidos. Por isso, a ação política do Brasil tem sido a de explorar eventuais margens de manobra em cada uma das áreas de seu interesse.

Os governos dos Estados americanos decidiram estimular o diálogo regional para “revitalizar e fortalecer as instituições do sistema interamericano, considerando os novos fatores políticos, econômicos, sociais e estratégico-militares no Hemisfério e em suas sub-regiões”. A posição adotada pelo Brasil nas discussões foi a de que as variáveis estratégicas e as ameaças à segurança não são homogêneas para todo o hemisfério. Assim, a adoção de um novo conceito de segurança deve considerar as necessidades específicas de cada país, mas os princípios de soberania e não-ingerência devem estar conjugados e respeitados nas novas dimensões.

A posição brasileira é de que a Conferência de Segurança precisaria formular um conceito de segurança hemisférica mais atualizado, respeitando as diversidades sub-regionais e considerando tanto os desafios clássicos como as novas ameaças à segurança da região. O Embaixador Valter Peçly Moreira, Representante do Brasil junto à CSH, em reunião a 5 de novembro de 2002, apontou três aspectos⁷³ que, no entendimento do Brasil e de inúmeros outros países do hemisfério, deveriam estar amparados na Declaração da Conferência: o primeiro está relacionado à “segurança tradicional” ou “defesa clássica”, onde seriam considerados “os mecanismos a serem acionados em caso de agressão extracontinental, bem como medidas de fortalecimento da confiança mútua (livros brancos, transparência), desminagem, relações entre civis e militares, etc”. Outro aspecto seriam as “ameaças não-tradicionais” que são provenientes de atores não-estatais, mas que constituem perigo real e imediato para o Estado, tais como o narcotráfico, o terrorismo e o tráfico ilícito de armas. Para combatê-las deveria ser promovida uma articulação eficiente para enfrentar essas organizações que agem como redes, para isso “é preciso que a resposta dos planos doméstico, sub-regional e hemisférico seja dada com mais diligência, também através da formação de redes

⁷³ Os aspectos estão indicados conforme exposição do Embaixador, no entanto, segundo ele, não reflete qualquer tipo de ordem ou hierarquia entre eles.

de cooperação, sendo a cooperação um elemento essencial que deve permear todo o nosso trabalho”.

Como terceiro aspecto a ser considerado o Embaixador cita às “ameaças à segurança em sentido amplo”. Note-se que aqui não estão contempladas nem as tradicionais, nem as não-tradicionais, no entanto, muitas vezes estes aspectos são apontados como causas estruturais dos problemas de segurança de grande parte dos países da região. São eles: pobreza crítica, os desastres naturais, saúde, meio ambiente, comércio, e mais uma quantidade de fatores que podem afetar os níveis de segurança dos Estados. A soma destes fatores às ameaças tradicionais e não-tradicionais dão à segurança hemisférica um caráter mais abrangente, ou “multidimensional”.

Essa Conferência consolidou todas as discussões e reuniões desenvolvidas pela CSH para apontar os anseios e necessidades de segurança de cada país, o que promoveu a adoção de uma Declaração ampla, na qual tentou-se incluir todas as principais preocupações dos Estados membros. Essa discussão conseguiu ser, de certa forma, mais democrática em virtude da quantidade de temas considerados. A adoção dessa abordagem corrobora a Declaração da Conferência de San Salvador de 1998 onde os Estados membros afirmaram que “é condição essencial para obter um efetivo regime internacional de segurança que todos os Estados se submetam a regras universais, iguais e vinculadoras”.

Esse enfoque de segurança multidimensional adotado pelo hemisfério reflete uma agenda plural e uma manifestação de vontade política dos Estados membros de fortalecer um regime de segurança hemisférico que atenda às condições geográficas, políticas, sociais, culturais e econômicas de cada país ou região e as necessidades de cada Estado, da maneira que seja mais adequada, contribuindo assim, para aumentar a segurança na região. Certos valores, que já constam na Carta da OEA, são compartilhados por todos, como se concluiu: a paz, a estabilidade, a solidariedade continental, o respeito à soberania e a não-ingerência, a promoção da democracia e da cooperação, a solução pacífica de controvérsias. No entanto, existem diferenças de percepções entre as realidades político-estratégicas de cada região, assim sendo, abordam-se aqui os temas que se colocam como mais importantes para a agenda brasileira no pós-Guerra Fria.

5.2 TEMAS DA AGENDA DE SEGURANÇA: A PERSPECTIVA BRASILEIRA E OS SEUS DESAFIOS

5.2.1 Terrorismo

O terrorismo é o tema de segurança mais citado e para o qual a política dos Estados Unidos tem se voltado após 11 de setembro. Em setembro de 2002 o governo norte-americano anunciou uma nova “Estratégia de Segurança Nacional” pela qual os grupos terroristas não podem ser apaziguados ou coibidos, mas sim, eliminados. O governo apresenta o terrorismo como uma enorme ameaça, presente em todos os lugares, sob as mais variadas formas, colocando em risco a sobrevivência dos EUA e da humanidade civilizada, o que justifica ações de qualquer tipo, mesmo aquelas que infrinjam liberdades civis, antes tão caras a todos os norte-americanos.

O Brasil repudia a associação automática entre terrorismo e pobreza, por entender que pode levar a uma injusta discriminação contra países em desenvolvimento. Além disso, entende que métodos repressivos não vão dissipar o ódio dos extremistas, o que se requer são ações diplomáticas a luz do direito internacional. Deve haver um combate firme à violência do terrorismo com um claro compromisso com a democracia e inclusão social, nas palavras do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em conferência sobre o terrorismo em Nova Iorque. No entanto, o terrorismo não é um tema prioritário para o Brasil.

O governo dos Estados Unidos depois dos ataques de 11 de setembro, buscou apoio do seu Congresso para as negociações comerciais da ALCA e da OMC, procurando associá-las ao combate ao terrorismo. O Brasil, por sua vez, invocou o TIAR no âmbito da OEA como medida contra o terrorismo mas deixou claro que em nenhum momento cogitou o envio de tropas.

Os Estados Unidos tem, reiteradas vezes, colocado em suspeição a região da Tríplice Fronteira por entendê-la como reduto de células terroristas e contrabando de armas⁷⁴. Para combatê-la invocam o envolvimento das forças armadas, o que acarretaria novas funções para as mesmas, agindo além do seu tradicional emprego.

⁷⁴ Tais alegações foram feitas na década de 90 depois dos atentados na Argentina, mas ganharam força depois dos atentados de 11 de setembro aos EUA. Ver Soares em pronunciamento no Ciclo “Atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de Defesa e Segurança”, Quarta Rodada, Itaipava, RJ, 06 e 07 dez., 2003.

Investigações de cunho multilateral foram feitas mas, até o presente momento, nada foi provado ou encontrado que pudesse justificar tal temor.

No entanto, esse assunto deverá ser abordado outras vezes pelos Estados Unidos pois sua prioridade atual se situa no combate ao terrorismo. A posição do Brasil em relação a essa ameaça ao continente deve ser clara e firme, no sentido de afastar eventual militarização do assunto ou mesmo uma ingerência não autorizada. Observe-se, no entanto, que não tem sido possível ao país dissociar-se completamente dos conceitos e objetivos apresentados pela política norte-americana, mas pode agir sem confrontação direta a estes interesses, ajustando-os aos seus próprios. Contudo, a questão chave tem sido a de como desenvolver uma política ativa, com relativa autonomia de poder, sem indispor-se com a potência, pois o Brasil não possui os meios necessários para sustentar uma posição de confronto com os EUA.

5.2.2 Narcotráfico

Para Oliveira (2003), o Brasil deveria rever a tese da estabilidade estratégica no entorno regional pois identifica uma alta probabilidade de desestabilização. Cita o conflito colombiano como uma grave ameaça por entender que não se vislumbra uma saída militar ou política de curto prazo para o conflito. Indica a posição brasileira contrária à intervenção militar naquele país, porém, esse enfoque não levou a tomada de nenhuma outra atitude que pudesse contribuir para encaminhar a situação a um fim satisfatório. O autor teme que o conflito possa agir diretamente no Brasil em função da Amazônia ser utilizada tanto como fonte de refúgio ou provisões, como lugar para transação de armas ilegais e drogas. O tráfico de drogas é uma conduta ilícita que não respeita as fronteiras, por isso, o Brasil tem adotado uma postura eminentemente pró-ativa em relação ao seu controle, na medida em que tem concentrado esforços, inclusive com envio maior de pessoal, para o cuidado das fronteiras amazônicas.

Além desse fator de desestabilidade, Vizentini (2003b)⁷⁵ indica que “o colapso econômico-financeiro argentino e as recorrentes crises políticas na Venezuela, Bolívia e Equador, trouxeram à tona a fragilidade da região, através de sérias crises de governabilidade”. Por isso, a preocupação de muitos países latino-

⁷⁵ Texto da Internet não possibilitando a citação de página.

americanos com a militarização da segurança pública e como isso pode provocar conseqüências para as já frágeis democracias da região.

A questão do narcotráfico e também do terrorismo, que estão entre os grandes temas da agenda dos Estados Unidos, podem ser usados como justificativa para invasões em países sul-americanos que enfrentam problemas internos, sob a alegação do “*droit d’ingérence humanitaire*”. Amorin (2003) indica que apesar de as “intervenções humanitárias” terem perdido um pouco de sua proeminência após os ataques de 11 de setembro, esse assunto não está totalmente afastado da agenda internacional. A questão que surge é que alguns países possam vir a se sentir no direito de intervir em outros sob o pretexto da ameaça de catástrofe humanitária⁷⁶. Esse “direito de intervir” foi utilizado em diversos cenários como na Guerra do Golfo⁷⁷, no entanto, não há limites claros sobre quem escolhe a situação que vai ensejar o engajamento, nem quem toma a decisão e em nome de qual legitimidade.

Esse assunto torna-se importante para os países sul-americanos na medida em que países como a Colômbia enfrentam sérios problemas internos decorrentes do narcotráfico, o que traria conseqüências para o Brasil pois, não se torna difícil imaginar, que num caso de intervenção externa, os agentes ligados ao narcotráfico, guerrilhas ou contrabando de armas, deixariam o território colombiano na busca de maior proteção. O direito de ingerência ou “responsabilidade de proteger” poderia ser utilizado desde que o Estado não pudesse mais responder a sua responsabilidade de proteger a nação, cedendo lugar a uma responsabilidade coletiva da comunidade internacional de oferecer proteção, que incluiria, inclusive, até mesmo a coerção.

Qualquer proposta que possa ensejar atitudes intervencionistas para com a região, deve ser vista com a cautela necessária pelo Brasil a fim de que esteja preparado para dar uma resposta ativa se tal possibilidade vier a avançar no limite

⁷⁶ Hirst e Pinheiro (1995, p. 12) citam casos que tornaram o Brasil alvo potencial para a aplicação da intervenção humanitária pois foram casos que, segundo essa linha de pensamento, os direitos humanos ou a democracia estavam ameaçados: chacina de meninos de rua no Rio de Janeiro (julho de 1993), massacre dos índios ianomâmis (agosto 1993) e as constantes denúncias de depredação ambiental da Amazônia.

⁷⁷ Outras operações de paz das Nações Unidas teriam sido motivadas pelo *droit d’ingérence*: Somália, Haiti, Ruanda, Bósnia, Timor Leste e Serra Leoa.

de suas fronteiras⁷⁸. Para o nosso governo “as relações de defesa surgem, para o Brasil, não como fonte de desentendimento, mas como oportunidade de cooperação”⁷⁹.

A estabilidade da América do Sul é uma preocupação da política brasileira, mas isso somente será possível se as ações se desenvolverem de forma multilateral, sobretudo, articulando o espaço sul-americano. Nessa linha estratégica, em julho de 2003, estabeleceu-se com a Colômbia, um Grupo de Trabalho para a Repressão da Criminalidade e Terrorismo. Da mesma forma, existe também uma Comissão Mista Antidrogas, enquanto a parceria do segundo instrumento está diretamente ligada a ajuda brasileira – respeitando a soberania do país e em atendimento a solicitação do governo colombiano – para tratar da questão das drogas, o primeiro, tem como objetivos discutir a agilidade de intercâmbio de inteligência, cooperação em investigações criminais e judiciária, modalidades de utilização do SIVAM por aquele país, compatibilização em matéria legislativa e controle de fronteiras. O Brasil usa sua política e sua diplomacia como formas de inserção pois militarmente não dispõe de recursos que o capacitem a qualquer tipo de manobra, por isso, expor-se a uma intervenção militar na Colômbia é algo impensável para as pretensões brasileiras.

5.2.3 Papel dos militares

No âmbito das discussões acerca de novos parâmetros para a segurança hemisférica, outro tema que merece destaque é o atribuído ao papel dos militares. Os Estados Unidos apontam a necessidade de redefinir a missão das forças armadas. A posição brasileira, no entanto, tem sido contrária a essa alteração, entendendo que a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio está prevista como tarefa da polícia federal e das polícias militares dos Estados. Já a tarefa das forças armadas tem previsão no artigo 142 da Constituição Federal brasileira, assim dispendo:

⁷⁸ Essa preocupação foi demonstrada também por outros países durante as negociações da Conferência Especial de Segurança. O princípio da não-intervenção sempre foi muito valorizado entre os países americanos, por isso, o tratamento das novas ameaças ensejou muitas discussões na incorporação dos novos conceitos de segurança surgidos no pós-Guerra Fria e, também, depois do 11/09.

⁷⁹ Ministro José Viegas Filho, em pronunciamento em 18 de mar. de 2004. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/03-04/discurso,18,03,04_a.htm>.

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Ao reafirmar a posição brasileira o Ministro Viegas Filho⁸⁰ indica três posições possíveis para a questão das forças armadas: a primeira delas seria de total abstenção em questões internas de segurança pública; a segunda – que é a observada pelo Brasil – é a de que estas, por expressa determinação legal, desempenham, exclusivamente, tarefas de apoio às forças policiais, que são os instrumentos com os quais o Estado conta para o combate às novas ameaças; e a terceira, sustenta uma atuação mais direta nestas questões. Porém, observa-se uma ambigüidade com relação ao uso das forças armadas para a manutenção da lei e da ordem como garantias de segurança pública, porque o artigo 144 da CF observa que:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I) polícia federal;
- II) polícia rodoviária federal;
- III) polícia ferroviária federal;
- IV) polícias civis;
- V) polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Portanto, como disse acima o Ministro, as forças armadas somente serão utilizadas para a manutenção da lei e da ordem depois de esgotados os instrumentos a este fim destinados, e o seu emprego visa a preservar ou restabelecer a ordem pública. Assim sendo, em regiões de fronteira como a amazônica, pode justificar-se uma ação militar tendo em vista que a policial torna-se muito difícil, ou mesmo, inviável.

O Brasil mantém uma posição de que não se pode prescindir de forças armadas pois representam o instrumento para o exercício do direito de autodefesa, da preservação da soberania nacional e do estado democrático de direito. Apesar de afastar a possibilidade de um conflito com uma grande potência ou com algum país

⁸⁰ Discurso disponível em: <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/pronunc_md_abertura_ciclododebates.pdf>.

vizinho, a política seguida é a de que não se pode renunciar a uma capacidade militar de dissuasão, e de repulsão e preparo para a defesa e resistência contra ameaças externas, segundo artigo do Embaixador Celso Amorim (2003). Como disse o Ministro Viegas Filho⁸¹ “se nossa longa tradição de relacionamento pacífico com nossos vizinhos afasta um cenário de conflitos interestatais, isso não significa que estejamos livres de ameaças não-estatais de origem externa”.

A posição brasileira tem sido a de permitir que cada país das Américas determine as atribuições de suas forças armadas, ou seja, que fique a cargo de cada um, soberanamente, definir as prioridades e maneira de empregá-las. Da mesma forma, os países sul-americanos concordaram em defender perante a Conferência de Segurança, que o conceito de segurança adotado no sistema interamericano não pode, de nenhuma forma, afetar as competências que, soberanamente, cada país atribuiu às suas forças armadas.

No entanto, isso não impede a busca por uma estratégia comum, respeitando as necessidades e interesses de cada um dos países. O Brasil entende, como posição possível, a integração das forças armadas⁸² pois as vantagens do entrosamento não comprometem individualmente cada uma das forças. Também tem reforçado a cooperação de caráter bilateral, sobretudo no âmbito de comissões mistas e operações policiais conjuntas com países vizinhos, tais como: Operações CoBra, sobre inteligência policial na fronteira com a Colômbia; Aliança I-X, para erradicar cultivos de maconha no Paraguai; e Aeron GuiSu, para destruir pistas de pouso clandestinas na Região do Tigre, objeto de disputa territorial entre Guiana e Suriname, conforme citado pelo embaixador Soares (2003).

O Brasil defende ainda que há a necessidade da manutenção de forças militares para que os Estados possam sobreviver como unidades soberanas independentes, pois, apesar de ter pautado sua política pela busca da paz, o sistema internacional apresenta instabilidades para as quais os Estados devem estar preparados a dar respostas efetivas. Em função da posição que o país sustenta de manutenção das forças internas, o Brasil tem se manifestado contrariamente à introdução de instâncias militares no sistema interamericano, para tanto, entende

⁸¹ Ministro José Viegas Filho, em pronunciamento em 18 de mar. de 2004. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/03-04/discurso,18,03,04_a.htm>.

⁸² Grupos bilaterais de defesa foram estabelecidos com Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai. Com a Colômbia há um Memorando de Entendimentos entre os Ministérios de Defesa, assinado em julho de 2003, sobre cooperação em matéria de defesa.

que a JID, deve manter sua relação com a OEA nos atuais termos, e não ser transformada numa espécie de braço armado dos mecanismos hemisféricos. Quer dizer, a JID deve permanecer como órgão de assessoramento técnico-militar e não assumir funções operacionais.

O hemisfério tem se caracterizado como uma zona de baixos gastos militares, há uma certa tendência a considerar que a prioridade deve ser a área social e investimentos em infra-estrutura, diminuindo, portanto, os gastos militares. Porém, a política brasileira tem sustentado que a maioria das nações, inclusive as mais armadas, tenderá a manter uma atitude de prudência na reformulação de suas organizações militares, indicando que não se deve perder de vista que a capacidade defensiva baseada na dissuasão deve ser preservada.

Apesar dos discursos pouco se fez para a manutenção e a atualização das forças armadas brasileiras. Deve-se ressaltar que, por um lado, a preocupação do país não está em afastar algum inimigo eminente, mas por outro, há a preocupação com a defesa pois, um país que busca projeção, não pode se descuidar desse aspecto. Da mesma forma, o governo brasileiro indica preocupações e prioridades próprias de sua natureza estratégica e que não pretende atuar como promotor da agenda dos Estados Unidos na região.

Deve-se ressaltar que a política brasileira tem sido no sentido de aprofundar um diálogo político-estratégico com os vizinhos e, posteriormente, ampliá-lo para outros países da América do Sul visando a uma estratégia comum. A cooperação e o intercâmbio com os vizinhos, têm sido intensificados nos últimos anos mediante operações militares conjuntas no Mercosul e de processos bilaterais das forças armadas com diversos países. O Tratado de Cooperação Amazônica⁸³ pode ser citado como um importante esforço na busca pela articulação regional para o combate a ilícitos transnacionais na área, pois mediante ações conjuntas a proteção das fronteiras pode ser feita de forma mais efetiva. Da mesma forma, o Brasil tem o propósito de compartilhar os resultados do Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM, a fim de facilitar o controle do espaço aéreo da região e, em vista disso, reforçar a segurança conjunta.

⁸³ Esse Tratado foi assinado em 1979 e reúne: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela em torno do desenvolvimento e proteção da região. Em 2002 foi transformado em organismo internacional, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), com sede em Brasília, como foro regional para coordenação de políticas entre membros e a obtenção de recursos para financiamento de projetos concretos de desenvolvimento.

Um papel muito importante na atribuição das nossas forças armadas é a proteção da Amazônia, que envolve também outros órgãos tanto de caráter estadual quanto federal⁸⁴. Ressalte-se a preocupação com o transbordamento dos conflitos internos dos vizinhos da fronteira norte do Brasil, fato para o qual as forças armadas devem estar preparadas para respostas efetivas, de salvaguarda dos interesses do Estado brasileiro nesta área. Recentemente, o Ministro da Defesa afirmou que a presença militar na Amazônia ainda é aquém do que a política brasileira entende como necessária, e que o conflito na Colômbia é um foco de intensa preocupação do governo, pois é o principal centro de insegurança no entorno geográfico brasileiro.

O Brasil justifica a prioridade da Amazônia pois muitos temas da agenda internacional do pós-Guerra Fria, seja entendidos como “novas ameaças” ou como “problemas transfronteiriços”, vinculam-se, de algum modo, à região. A presença das forças armadas na Amazônia permite assegurar a presença do Estado na região, na tentativa de manter incólumes as fronteiras brasileiras de agressões externas.

5.2.4 Questões econômico-sociais da agenda brasileira

As discussões sobre a reformulação dos mecanismos e da agenda de segurança hemisférica apresentaram, na sua conclusão, uma abordagem mais ampla em relação aos desafios, preocupações e ameaças aos membros. De certa forma, é uma agenda mais plural, mas, as ameaças indicadas pela potência hegemônica ainda detêm a primazia. Isso aparece nos itens acima no quais trabalhou-se com o terrorismo, tráfico de drogas e a definição de novas atribuições às forças armadas, todos considerados relevantes pela política norte-americana, mas que nem sempre tem o mesmo valor para os demais membros do sistema de segurança hemisférico.

As questões consideradas na agenda como ligadas à segurança pública são as preocupações de destaque entre os países das Américas. Na verdade, não há uma uniformidade na terminologia específica entre todos os países. Como se percebe analisando a tabela 3, por vezes, utiliza-se várias terminologias, todas, no entanto, ligadas à segurança pública.

⁸⁴ O envolvimento de outros órgãos deve ocorrer pois os elementos em questão na Amazônia não são apenas de caráter político-militares, mas também econômicos, sociais e ambientais.

TABELA 3: Segurança Pública

VARIEDADES DE SEGURANÇA	O QUE DEVE SER OBJETO DE PROTEÇÃO	PRINCIPAIS TEMAS	TIPOS DE AMEAÇAS
Segurança nacional	-O Estado e suas instituições; - soberania e integridade do território; - estabilidade política; - democracia; - economia.	Proteção da soberania e integridade territorial do Estado nacional da ameaça de um outro Estado ou de atores não estatais.	- Disputas entre Estados; - agressão de outros Estados, principalmente com armas de destruição em massa (ADM); - corrupção decorrente do crime organizado; - ataques de terroristas. Como desencadeadores: atores trans-estatais (terroristas, crime organizado); do Estado e suas Agências; movimentos populacionais, degradação ambiental, etc.
Segurança pública	- Segurança pessoal; - bens pessoais; - cumprimento das leis; - desenvolvimento de instituições democráticas.	Está ligada à manutenção da ordem e lei internas. Esta utiliza os meios institucionalizados pelo sistema legal	- Corrupção; - violência doméstica; - impunidade pelo Estado; - desconsideração de direitos civis básicos e dos direitos humanos. Decorrem do crime organizado, especialmente do tráfico de drogas; instituições ineficientes; da violência urbana e de terroristas.
Segurança humana (utilizada como variação da segurança pública)	- Suficiência econômica; - integridade física e emocional; - direitos humanos, políticos e civis; - grupos de risco (tais como jovens); - identidade cultural.	Objetiva expandir a cobertura para incluir saúde, nutrição e habitação (moradia).	- Corrupção; - violência; - imigração/emigração; - poluição; desastres naturais. Decorrem de instituições internas fracas; escassez de recursos naturais; degradação ambiental; movimentos populacionais.
Segurança cidadã (relacionado com a segurança humana definida pela ONU)	- Para cidadãos como para não-cidadãos, pessoas residentes dentro da nação.	Empregada para enfatizar a proteção de pessoas (de direitos civis e políticos) da coerção extralegal do Estado, normalmente em países que estão saindo de ditaduras brutais. Tenta coordenar as organizações comunitárias e a participação do cidadão, entre outras coisas.	
Segurança dos residentes (para muitos, seria mais apropriado para a AL do que a seg. cidadã)	- Crianças; - ou não nacionais residindo legalmente ou de outra forma num determinado país.	Usado para moldar uma ampla rede de maneira suficiente para incluir pessoas desprovidas de cidadania.	

Fonte: elaborado pela autora com base na tabela e conceitos desenvolvidos no Working Paper da Georgetown University (Bailey at al., 2001).

Para este trabalho utilizaremos o termo segurança pública para englobar, conforme apresentado por Bailey et al. (2001, p. 12), a segurança das pessoas e de seus bens contra agressões ou ameaças internas ou externas, a segurança física ou psicológica contra ameaças ou agressões físicas de outros, segurança do cidadão contra coerção ilegal de agentes do Estado e proteção às instituições democráticas.

Para responder às ameaças à segurança pública os governos empregam esforços para melhorar a cooperação entre forças de segurança (que podem incluir polícia civil, inteligência, forças militares e agências de controle de fronteiras) e para aprofundar a cooperação internacional. Para Estévez (BAILEY et al., 2001, p. 9), o Estado tem a responsabilidade de combater o crime com os recursos humanos e materiais de suas forças policiais - mas isso não deve incluir as forças armadas - para salvaguardar a liberdade, a vida e a propriedade, os direitos e garantias do povo e as instituições de acordo com suas Constituições nacionais. E, visando eliminar os problemas de segurança pública, fazer interagir, dentro do sistema democrático, as instituições e as pessoas.

O Brasil e países como Argentina, Bolívia, Chile e Colômbia apresentaram, nos últimos anos, estratégias para lidar com as questões relacionadas à segurança pública. O governo brasileiro lançou em 2000 o Plano Nacional de Segurança Pública, que contempla um campo diverso de atividades para, de maneira integrada, direcionar ações para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública⁸⁵. A preocupação era demonstrar para a população que o Poder Público é confiável e quer resgatar as idéias de segurança e justiça, por outro lado, incita diferentes segmentos governamentais e a sociedade civil a participar do combate à violência. As principais ações ressaltadas no Plano indicam que o governo considera o crime organizado e o narcotráfico como as maiores causas geradoras do aumento da criminalidade. Esses problemas foram apresentados pelo Brasil e tratados como relevantes também nas discussões sobre os novos enfoques da segurança hemisférica.

Dentro das preocupações de segurança o governo brasileiro tem ressaltado também questões econômico-sociais, que se enquadram como preocupação de segurança pública. Na Conferência Especial sobre Segurança o Ministro Celso

⁸⁵ A criação e implantação da Política Nacional de Segurança Pública, no atual governo, passou a ser de responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Amorim ressaltou que “não existe segurança política sem segurança econômica, e não há segurança econômica sustentável sem justiça social”⁸⁶.

Ao longo deste trabalho tem sido enfatizada a posição brasileira de que as ameaças tradicionais à segurança perderam seu espaço como elemento principal de segurança, indicando a relevância que passaram a ter as novas ameaças. No entanto, o Ministro Celso Amorim⁸⁷ afirma, em relação à segurança humana, que deveria ser vinculada à noção de desenvolvimento, caso fosse incorporada em um instrumento internacional. Contudo, essa visão, ou “reserva” em suas palavras, quanto a determinados conceitos de segurança “não nos devem impedir de assumir plenamente nossas responsabilidades em face de fenômenos que afetam nossa região, como a criminalidade e a violência urbana”.

Para o Brasil, são necessárias políticas que visem à inclusão social, ao combate a pobreza extrema, a preservação do meio ambiente, ao desenvolvimento da saúde pública. Todavia, os países da América do Sul têm sido incapazes de enfrentar de maneira eficaz esses problemas, segundo Oliveira (2003) isso gera um potencial de vulnerabilidade também em função de fatores sociológicos como a fome, a pobreza extrema, delitos transnacionais e fragilidade de alguns sistemas democráticos.

Essa vulnerabilidade potencial pode se tornar uma ameaça aos Estados latino-americanos na medida em que as suas estabilidades podem ser rompidas por conflitos internos ou transnacionais, como parte das novas ameaças à segurança dos Estados⁸⁸. Ela também fica demonstrada em relação à Amazônia – fator que é compartilhado com os vizinhos brasileiros - pois é uma área que apresenta, de uma maneira geral, problemas associados à desocupação, a escassa presença do Estado, e inúmeros problemas sociais causados por essa ausência, desenvolvendo um ambiente favorável à implantação e florescimento de atividades à margem da legalidade, tais como a questão das drogas e do tráfico de armas (VAZ, 2002, p. 2). Contudo, essas questões, segundo Oliveira (2003), não serão resolvidas com o

⁸⁶Discurso disponível em: <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce003_15p03.doc>.

⁸⁷Discurso disponível em: <http://www.mre.gov.br/português/política_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=2178>.

⁸⁸As vulnerabilidades que ameaçam as democracias na região não podem deixar de ser consideradas na análise das questões de segurança pois os problemas de criminalidade e violência impossibilitam a estruturação de uma cultura democrática, causando instabilidade nos países da região, conforme Estévez (BAILEY et al., 2001).

emprego de forças militares e nem devem constituir a totalidade das preocupações estratégicas.

Apesar da grande maioria dos países americanos compartilhar esses problemas, pouca coisa em comum tem sido feita para resolvê-los. A pobreza extrema e a exclusão tornam a coesão social interna muito mais difícil, o que contribui para o aumento da vulnerabilidade à segurança dos Estados e para a instabilidade e, com isso, para minar a legitimidade dos governos eleitos democraticamente, acabando por desestabilizá-los. A degradação ambiental – e também os desastres naturais, especialmente para os países da América Central e Caribe - podem produzir efeitos danosos, por isso, a região deve estar atenta para o fortalecimento da capacidade dos seus membros em desenvolver estratégias eficazes como resposta. A agenda interamericana fixa o compromisso de reforçar os mecanismos existentes e desenvolver novos para cooperar na melhoria e ampliação da capacidade de resposta da região em prevenir e mitigar esses efeitos, na promoção do uso sustentável dos recursos naturais e na preservação do meio ambiente⁸⁹ de maneira cooperativa.

O Brasil tem uma preocupação especial com relação ao meio ambiente devido à Amazônia, que engloba uma vasta extensão (mais de 5.000 km de fronteira) pouco povoada mas que tem sofrido intensas degradações. Criou-se o SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia)⁹⁰ para exercer um controle efetivo sobre a Amazônia não apenas de seu espaço aéreo, mas dos recursos hídricos, da biodiversidade, dos desmatamentos e queimadas, do assentamento e movimentação dos povos indígenas, das fronteiras terrestres e no suporte a repressão ao contrabando, narcotráfico e garimpagem ilegal. Essas questões econômico-sociais preocupam o Brasil na medida em que, junto com os grupos armados, podem provocar instabilidade pois persistem zonas conflituosas nas regiões de fronteira da Amazônia. Se esses conflitos ultrapassarem a fronteira brasileira, a resposta precisa ser efetiva para preservar o patrimônio e interesses vitais de eventuais ameaças, portanto, não se está inteiramente livre de riscos.

⁸⁹ O tema das políticas ambientais perdeu lugar na agenda de segurança global depois do 11/09.

⁹⁰ Projeto desenvolvido pela SAE/PR (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República), em conjunto com os Ministérios da Justiça e Aeronáutica, com o propósito de zelar pela Amazônia Legal (região norte do Brasil, estado de Mato Grosso e parte do Maranhão). Para maiores detalhes técnicos ver o sítio www.sivam.gov.br.

Além das preocupações acima referidas, há também o crime organizado transnacional, que, na posição do governo brasileiro expressa na Conferência de Segurança do México⁹¹:

Passada a ilusão de que o fim da Guerra Fria traria uma era de crescente paz e desenvolvimento, somos forçados a constatar que vivemos num momento de grande instabilidade. Assistimos à exacerbação de conflitos étnico-religiosos, tragédias humanitárias, o recrudescimento do terrorismo, a expansão do crime organizado transnacional.

A corrupção e a violência em muitos Estados do hemisfério são seu subproduto, que está relacionado com o tráfico ilícito de armas, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e contrabando. Essas ameaças - assim como a maior parte das novas - não se restringem às fronteiras nacionais, elas se espalham em redes com rotas próprias de expansão e que, na maioria dos casos, tem escapado ao controle das autoridades governamentais.

Para combatê-lo precisa haver cooperação porque como tarefa individual a possibilidade de êxito é muito remota, segundo o Embaixador Soares⁹² (2003) “a cooperação internacional tem hoje um papel fundamental: nenhum país pode ter a ilusão de resolver o problema dos ilícitos e das drogas dentro de suas fronteiras”. Segundo Estévez (BAILEY et al., 2001, p. 32), se durante as duas últimas décadas os interesses estavam centrados na questão militar e nas políticas de defesa, na atualidade e para um futuro próximo, as preocupações estarão focadas na segurança pública dentro da governabilidade e nas frágeis condições socioeconômicas.

No caso de Estados que não dispõem de capacidade operacional adequada, a criação de estruturas comuns é uma alternativa a ser aprofundada. O questionamento a ser feito é de que forma essa solução vai ser pensada no hemisfério. Da mesma forma, a pluralidade da agenda reflete as inquietações de segurança de todos os Estados membros do sistema interamericano, porém, como será possível equacionar esses temas com instrumentos adequados de cooperação se não são as prioridades da potência hegemônica? Os mecanismos sub-regionais

⁹¹ Discurso do Ministro Celso Amorim na Conferência Especial de Segurança: <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce003_15p03.doc>.

⁹² Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares (Sub-secretário Geral da América do Sul, Ministério das Relações Exteriores), em pronunciamento no Ciclo “Atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de Defesa e Segurança”, Quarta Rodada, Itaipava, RJ, 06 e 07 dez, 2003.

talvez sejam uma resposta positiva, no entanto, as Américas não compartilham uma agenda única e esta é uma dificuldade adicional. O Embaixador Valter Pecly Moreira ressalta o prejuízo à interlocução entre os Estados do hemisfério em decorrência de suas percepções distintas e ressalta a necessidade de construir um ponto comum como referência⁹³.

Este capítulo procurou demonstrar quais os desafios e constrangimentos que se colocam no pós-Guerra Fria para a política externa brasileira em relação as suas posições e participação nos mecanismos de segurança hemisférica e como isso se reflete na sua autonomia na tomada de decisões.

Tabela 4: Conceitos e assuntos prioritários

TABELA 4 – CONCEITOS/ PRIORIDADES		
Conceitos/ prioridades	Posição adotada pela Política Externa Brasileira	Observações
Conflitos armados	Apesar das características destacadas ao lado, os Estados devem estar preparados para evitar e prevenir o surgimento de conflitos armados, por isso, a cooperação, o diálogo e a transparência entre os Estados do hemisfério são chaves pra afastar eventuais possibilidades de instalação ou aumento dos conflitos armados. Com relação a defesa, manter FA ágeis e com rápida capacidade de resposta para eventual necessidade de responder a uma agressão, uma vez que os gastos militares são cada vez menores na região e que o nível das ameaças tradicionais é relativamente baixo. No entanto, persistem disputas territoriais entre Estados do continente, o que poderia desencadear um conflito armado, portanto, talvez a região não seja tão pacífica assim, desprovida de todo e qualquer tipo de ameaça. Com relação ao Brasil, no âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem ocasionar choques com os interesses do país, tais como o crime organizado e as ações de grupos armados que atuam nos limites amazônicos do Brasil.	Baixa probabilidade de conflitos armados entre Estados do hemisfério e muito pouco provável a ameaça de algum Estado extra-regional. Baixos gastos militares e região pacífica contribuem para afastar eventuais ameaças de conflitos armados entre Estados.
Armas de Destruição em Massa (ADM)	O Brasil não partilha que as ADM são uma grande ameaça para o hemisfério, na verdade, poucos são os Estados das Américas que possuem armas químicas, biológicas ou nucleares. Porém, a posição do Brasil é favorável ao desarmamento global via desmantelamento dos arsenais nucleares e de	Junto com o terrorismo, narcotráfico, proliferação nuclear, são as grandes ameaças à segurança colocadas pelos EUA na agenda.

⁹³ Documento OEA/Ser.G CP/CSH/INF.16/02 add.4, nov.2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp10491p04.doc>>.

	<p>outras armas de destruição em massa, mediante acordos multilaterais.</p> <p>Esse é um aspecto que se caracteriza bem dentro das preocupações dos EUA e menos na agenda dos países americanos que têm preocupações mais bem relacionadas a questões econômico-sociais como fatores promotores de insegurança para a região.</p>	
Terrorismo	<p>Está colocado na agenda hemisférica mas não é preocupação essencial para o Brasil.</p> <p>O Brasil não entende a Tríplice Fronteira como área de células terroristas.</p> <p>O combate ao terrorismo não pode se afastar do Direito Internacional. A possibilidade de atribuir à FA envolvimento em atividades que não as suas tradicionais, como quer os EUA, não é partilhado pelo Brasil.</p> <p>O Brasil tem se posicionado, como necessidade de solidificação para enfrentar as vulnerabilidades de segurança, no sentido de aprofundar as iniciativas regionais. Essa busca do fortalecimento dos acordos regionais é uma resposta à militarização da agenda proposta pelos EUA.</p> <p>A Declaração produzida na Conferência de Segurança deu ênfase às preocupações dos EUA, mas não deixou de incluir as do Brasil e dos demais Estados hemisféricos.</p> <p>Ao mesmo tempo em que o Brasil repudia a relação automática entre a pobreza e o terrorismo, não deixa de considerar que a pobreza extrema pode agir como terreno fértil para o alastramento de atividades ilícitas.</p>	<p>Prioridade da agenda dos EUA, proposta como o grande tema de segurança para o hemisfério no Pós Guerra Fria.</p> <p>Assumiu o topo da agenda depois do 11 de setembro.</p>
Narcotráfico	<p>O Brasil se posiciona contra a militarização do combate às drogas por entender que o crime organizado e seus efeitos devem ser combatido pelas forças policiais, não pelas FA. No entanto, esse problema gera preocupações em relação à segurança pública, porque tem conseqüências políticas, econômicas e sociais para todos os Estados da região.</p> <p>Essa é uma ameaça transnacional e que, para combatê-la, são necessários esforços multilaterais coordenados e cooperativos.</p> <p>Por outro lado, o Brasil tem adotado uma posição de respeito à soberania dos países envolvidos mais diretamente nesse problema.</p> <p>No entanto, não tem aguardado passivamente, tanto que tem procurado resguardar a região amazônica com maior número de efetivos militares e se dispõe a compartilhar a utilização dos resultados produzidos pelo SIVAM.</p>	<p>Agenda do Plano Colômbia de combate às drogas que, junto com o terrorismo, seriam os grandes temas da agenda norte-americana.</p> <p>Nos anos 90 foi o tema dos EUA para o hemisfério, perdendo o lugar depois dos atentados de 11/09.</p>
Crime organizado transnacional	<p>Preocupa o Brasil na medida em que, junto com os grupos armados, podem provocar instabilidade pois persistem zonas conflituosas nas regiões de fronteira da Amazônia.</p> <p>Se esses conflitos ultrapassarem a fronteira nacional, poderão incitar a que o Brasil aja para preservar o seu patrimônio e interesses vitais de eventuais ameaças, portanto, o Brasil não está</p>	<p>Está relacionado com o terrorismo, tráfico ilícito de armas, migração em massa descontrolada, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e a proliferação de armas de destruição em massa.</p>

	<p>inteiramente livre de riscos. Não cabe às FA o enfrentamento do crime organizado. A corrupção e a violência em muitos Estados do hemisfério são subproduto do crime organizado internacional, mas para combatê-lo os Estados precisam cooperar pois individualmente é muito difícil combater eficazmente essa ameaça.</p>	
Pobreza extrema e exclusão social	<p>Torna a coesão social muito mais difícil e vulnera a segurança dos Estados. Deve-se buscar o desenvolvimento econômico e social e a educação como forma de combate a estes problemas. A pobreza extrema pode contribuir para a instabilidade e, assim, minar a legitimidade dos governos eleitos democraticamente de forma a desestabilizá-los.</p>	<p>Afeta a estabilidade e a democracia. Propósito de fortalecer os mecanismos de cooperação para enfrentá-las</p>
Desastres naturais e deterioração do meio ambiente	<p>Tanto os desastres como a degradação ambiental podem produzir efeitos danosos similares aos dos desastres naturais. A região deve estar atenta para o fortalecimento da capacidade dos Estados em desenvolver estratégias eficazes em resposta aos desastres naturais.</p>	<p>A agenda fixa o compromisso de reforçar os mecanismos interamericanos existentes e desenvolver novos para a cooperação para melhorar e ampliar a capacidade de resposta da região em prevenir e mitigar os efeitos desses desastres. A busca pelo fortalecimento das capacidades de respostas nacionais e dos mecanismos interamericanos para promover o uso sustentável dos recursos naturais e promover a preservação do meio ambiente de maneira cooperativa.</p>
HIV/AIDS e outras doenças epidêmicas	<p>A posição é a de fortalecer a informação e educação na prevenção da propagação de doenças e permitir acesso indiscriminado aos serviços de saúde. A resposta a estas ameaças deve ser coordenada e solidária pois estas doenças tendem a afetar mais profundamente Estados com menor capacidade de preveni-las e combatê-las. Tanto a pobreza extrema e a exclusão social, quanto os desastres naturais e a deterioração do meio ambiente, quanto o HIV/AIDS são questões complexas e não serão combatidas por meios militares, mas sim, com o fortalecimento da democracia, das instituições estatais e do desenvolvimento econômico e social.</p>	<p>Em relação à saúde há um sério problema de falta de acesso ou mesmo insuficiência dos serviços de saúde, o que dificulta o combate a essas doenças. Os Estados se propõe a destinar mais recursos nacionais, bilaterais e multilaterais para combate de enfermidades epidêmicas, tanto no âmbito da OMS (Organização Mundial da Saúde) quanto da OPAS (Organização Pan-Americana de Saúde).</p>
Agenda de segurança hemisférica/ avanço da cooperação e dos instrumentos	<p>Para o Brasil o TIAR perdeu importância pq menos ameaças tradicionais são colocadas para o hemisfério, mas não vê como urgente a sua reforma (apesar de a sua eficácia ter deixado de ser efetiva ainda nos anos 80 quando não foi usado na Guerra das Malvinas).</p>	<p>Com o fim da Guerra Fria os países do hemisfério passaram a questionar a atualidade da agenda de segurança hemisférica. Em 1991 iniciou-se a discussão</p>

multilaterais de segurança	<p>Não partilha da opinião de que a JID deve ter funções alteradas para permitir FA na OEA. Para que possa ser criada uma multilateralidade no hemisfério, é essencial que o Brasil se articule, especialmente com a América do Sul, e assuma, mais do que uma posição de defesa intransigente dos princípios do Direito Internacional, uma posição ativa de contraponto na região.</p> <p>O Brasil apregoa o fato de estar situado numa região de baixos gastos militares e sem armas nucleares, no entanto, um país que aspira a uma inserção internacional pautada por uma relevância regional, não pode prescindir completamente de efetivos militares para o desempenho de suas funções tradicionais.</p>	da atualidade dos mecanismos institucionais, e a emergência de novos temas para a agenda de segurança hemisférica.
----------------------------	--	--

Fonte: elaborado pela autora com base em doc. da OEA

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi o de iniciar uma análise sobre o significado e a evolução dos mecanismos de segurança hemisférica em si mesmos, bem como do posicionamento e dos desafios do Brasil diante desta evolução.

Cabe salientar as dificuldades em dispor de material empírico para a elaboração deste trabalho na medida em que os documentos atinentes às posições brasileiras ou estão ainda restritos à circulação entre os diversos Ministérios, devido à atualidade do processo em curso, ou não estão disponibilizados via internet. Em face do tempo exíguo e da carência de recursos financeiros não foi possível a realização de pesquisa documental no Itamaraty. Assim sendo, a análise da posição brasileira do período pós-Guerra Fria foi trabalhada considerando-se apenas os discursos oficiais disponíveis e artigos de pesquisadores sobre o assunto.

A participação brasileira nos mecanismos de defesa coletiva no pós-Guerra Fria leva em conta os cálculos de custo-benefício dessa participação, considerando o grau de autonomia da política externa brasileira e a possibilidade de resistir à supremacia dos Estados Unidos. Dessa forma, a adesão brasileira às instituições de segurança hemisféricas e/ou regionais tem sido estabelecida na medida do seu peso relativo na balança de poder do subsistema americano. Ao longo do período considerado, especialmente na década de 1990, nem sempre estes cálculos de custo-benefício pareceram realistas e levaram a uma quantidade excessiva de concessões por parte do país aos interesses e posições dos Estados Unidos.

Isso se confirma quando se considera a posição brasileira em relação à institucionalização e aprofundamento desses mecanismos. O Brasil parece ter se preocupado em influenciar mais diretamente a sua sub-região, e mostra-se mais disposto a institucionalizar os mecanismos nos quais o seu poder relativo é menor. Assim sendo, parece que operadores da política externa brasileira realmente esperam que o estabelecimento de regras possa garantir ao país uma certa margem de manobra em relação ao poder dos Estados Unidos no sistema hemisférico.

Não obstante essa relação de poder e dos cálculos a ela correlatos, a evolução político-econômica da década de 1990 fez com que as várias regiões do hemisfério e alguns países mais importantes priorizassem diferentes estratégias,

mecanismos institucionais e temas de segurança. Neste período, diversos mecanismos sub-regionais foram sendo criados e, a despeito da retórica de que eles não fragmentam o continente, mas servem para uni-lo resguardando as diversidades de segurança de cada uma das regiões, servem, em última instância, para indicar uma regionalização da agenda e uma carência dos mecanismos existentes em unir o hemisfério em torno deles.

Juntamente com a diversificação de instrumentos sub-regionais, os últimos anos testemunharam o início de uma discussão quanto aos temas e prioridades temáticas envolvidos no conceito de segurança, o qual deveria ter culminado em 2003 na adoção de um conceito multidimensional para os problemas de segurança hemisférica.

Embora as diferentes ameaças e problemas de segurança dos diversos países tenham sido contempladas num conceito amplo pela Conferência do México, não foram criados mecanismos para responder a estas ameaças. Portanto, mais do que considerar as necessidades de segurança dos países do hemisfério, a nova agenda representa, até aqui, uma tentativa de acomodar descontentamentos sem alterar a relação de supremacia dos Estados Unidos no continente. Apesar dessa agenda parecer mais democrática porque considera em sua composição as distintas preocupações com segurança, ela não estabeleceu mecanismos de resposta às necessidades de segurança dos diversos países.

A despeito do papel marginal da América Latina na agenda internacional global dos Estados Unidos, os efeitos das suas políticas de segurança se refletem no continente. A visão otimista liberal de um período de paz que se iniciava com o fim da Guerra Fria, perdeu espaço depois do 11 de setembro, e prioridades como o terrorismo e o combate às drogas têm prevalecido na agenda dos Estados Unidos, expandindo-se para toda a região, especialmente os Andes, e vêm desencadeando respostas unilaterais que ocasionam uma ainda maior fragmentação política. As diferentes prioridades e necessidades de segurança geram múltiplas agendas, por isso, é muito difícil encontrar uma resposta efetiva comum que sirva para todos os dilemas de segurança apresentados na região.

A nova agenda de segurança, com suas ameaças não militares, à medida que descentraliza das políticas de soberania nacional, “securitiza” as instituições democráticas em virtude da militarização dos temas e dá uma nova dimensão à segurança continental ao atribuir às forças armadas a contenção à expansão das

novas ameaças. No entanto, a proposta de securitização da agenda pelos norteamericanos tem sido rechaçada pela maior parte dos países do continente. Muitas das preocupações com a segurança que têm sido colocadas pelos Estados Unidos são compartilhadas como ameaças para os demais países do hemisfério, contudo, como afirma Hirst (2003) não significa, necessariamente, que elas estão contidas no mesmo pacote de ameaças decorrentes do terrorismo.

A aproximação do Brasil com a América do Sul resulta de uma tentativa de integrar o espaço sul-americano e permitir uma certa autonomia em relação aos Estados Unidos. A adoção de uma agenda de segurança comum entre esses países, permitiria, potencialmente, a criação de uma comunidade de segurança. A posição que o Brasil tem adotado no nível hemisférico evita uma postura abertamente hostil à agenda do terrorismo e de confrontar diretamente o papel do ator hegemônico, mas tem evitado medidas de institucionalização da segurança por meio da OEA.

Por outro lado, no nível regional e sub-regional, o Brasil não tem agido de maneira suficiente para unir a América do Sul em torno de uma agenda de segurança comum, onde a integração tem sido o condutor na política de expansão da influência brasileira na sub-região. Assim, em que pese o seu apoio às medidas de fomento da confiança com os países do Cone Sul e a sua vontade manifesta de integração da América do Sul, as suas ações na sub-região não visam à promoção de arranjos comuns de segurança.

O fato de o Brasil não possuir um poder militar que legitime uma posição mais forte regionalmente, não deve ser encarado como empecilho a uma melhor inserção brasileira, pois as ameaças à segurança não são de conotação militar nem requerem como resposta um grande poderio militar. Portanto, isso serve para legitimar o discurso de não-proliferação e para permitir uma união com os vizinhos sem as desconfianças anteriores.

O problema do Brasil reside em como responder as suas necessidades de segurança que são ligadas ao narcotráfico, ao crime organizado e a corrupção nos aparatos policiais e no próprio judiciário, mas que envolvem, sobretudo, o desenvolvimento de capacidade de defesa adequada dos seus interesses. Ao mesmo tempo, o país precisa coordenar melhor a sua política externa com uma política de defesa e de manutenção da ordem pública. E a resolução deste desafio passa, necessariamente, pela agenda de integração da América do Sul.

Neste sentido, o Brasil precisaria dar maior prioridade aos temas de defesa e segurança nos seus esforços de inserção econômica internacional e integração com a América do Sul - as duas prioridades explícitas da agenda internacional brasileira no atual governo.

Desta forma, a presente pesquisa pretendeu contribuir para vislumbrar e compreender o posicionamento do Brasil em relação à segurança hemisférica e seus mecanismos, bem como para traçar os seus desafios nas questões atinentes à defesa e segurança.

Por fim, recomenda-se que as próximas pesquisas sobre o tema detenham-se, de maneira específica, no papel que os fenômenos da regionalização e fragmentação do pós-Guerra Fria representam nos complexos de segurança regionais e em instituições como a OTAN, por sua importância nas relações transatlânticas dos Estados Unidos e Europa. Da mesma forma, que seja considerada a importância do Plano Colômbia nas pressões norte-americanas sobre a Venezuela e como isso se apresenta para a configuração dos problemas da área e da estratégia dos Estados Unidos, especificamente para a Amazônia e para a América Latina como um todo.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança**. Artigo apresentado no Ciclo de debates organizado pelo Ministério da Defesa. Itaipava, 2003a. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/português/política_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2178>. Acesso em 14 jan. 2004.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Discurso na Conferência Especial sobre Segurança no México**. 2003b. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00315p03.doc>>. Acesso em: 14 jan. 2004.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Discurso: Atuais desafios para o multilateralismo e as Nações Unidas**. 2004. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2325>. Acesso em: 01 maio 2004.

ARNSON, Cynthia. La degradación de un plan. **Foreign Affairs En Español**, México, v. 2, n. 1, mayo 2001. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20010501faenespcomment4728/cynthia-arnson/la-degradacion-de-un-plan.html>>. Acesso em: 17 jan. 2004.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ATKINS, Pope G. **América Latina em el sistema político internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: UNESP, 2002.

BAILEY, John. New Security Challenges in the South-North Dialog. In: BAILEY, John (Ed.) **Public Security in the Americas: New Challenges in the South-North Dialog: Working Paper**. Georgetown University, 2001. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Pubsecurity/page2.html>>. Acesso em: 06 maio 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. vol. 2. 5.ed. Brasília: UnB, 1993.

BODEMER, Klaus. **The Mercosur on the Way to a Cooperative Security Community?** Disponível em: <<http://chairemercotur.sciences-po.fr/docs/livre/59696-403.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2004.

BODEMER, Klaus; KURTENBACH, Sabine; STEINHAUF, Andreas. Seguridad/inseguridad en las subregiones de América Latina. In: BODEMER, Klaus (Ed.). **El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia?** Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 65-74.

BORGES, Bruno de Moura. O Brasil no Grupo do Rio: dilemas e perspectivas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 25, 2001, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, 2001.

BRAGA, Paulo Romeu. Os interesses econômicos dos Estados Unidos e a segurança interna no Brasil entre 1946 e 1964: uma análise sobre os limites entre diplomacia coercitiva e operações encobertas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 45, n 2, p. 46-65, 2002.

BUITRAGO, Francisco Leal. Crisis en la región andina: fragilidad democrática, inestabilidad social y Plan Colombia. In: BODEMER, Klaus (Ed.). **El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia?** Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 127-162.

BUZAN, Barry. **People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina - Velhos e Novos Paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

CONN, Stetson; FAIRCHILD, Byron. **A estrutura de defesa do hemisfério ocidental**. Rio de Janeiro: Bibliex, 2000.

COSTA, Thomaz G. da. Bases da postura estratégica dos países sul-americanos para a década de 90. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.10, p. 55-64, julho-dezembro 1989.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI : a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In : DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Org.). **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**. São Paulo : Alfa-Omega, 1999. p. 17-42.

FRANKO, Patrice. Hacia una nueva arquitectura de la seguridad en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 155-168.

GÁLVEZ, Sergio G. Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica. **Comité Jurídico Interamericano – OEA, doc. 35/99**. Brasil, 55º Período Ordinario de Sesiones, 1999.

GONZALEZ GUYER, Julian. Del sistema interamericano de seguridad al sistema militar panamericano. Democracia, control civil y prerrogativas militares. **Cuadernos del CLAEH**, Montevideo, n 85, serie 2ª, ano 25, p. 129-150, 2001.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HERZ, Monica. Límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 133-153.

HIRST, Mônica. Obstáculos ao governo regional no hemisfério ocidental: velho regionalismo na nova ordem mundial. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 4, n 2, p. 95-122, set. 1995.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 38, n 1, p. 5-23, 1995.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Contexto Internacional, democracia e política externa. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 11, n 2, p. 78-98, set.-out.-nov. 2002.

HIRST, Monica. Seguridad regional en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 25-80.

HURRELL, Andrew. Os Estados Unidos e a segurança no Atlântico Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.7, n 1, p. 51-62, jan./jun. 1988.

HURRELL, Andrew. Latin America's New Security Agenda. **International Affairs**, v. 74, n 3, p. 529 - 546, July 1998a.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998b.

KEOHANE, Robert O; MARTIN, Lisa L. The Promise of Institutional Theory. In: BROWN, Michael E. et al. (Ed.). **Theories of War and Peace**. Cambridge, Massachusetts: Mit Press, 2000. p. 384-396.

KURTENBACH, Sabine. El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia? In: BODEMER, Klaus (Ed.). **El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿ Amenaza para la democracia?** Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 11-38.

LAFER, Celso. **Palavras do Ministro perante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**. 2001. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/infocred/info380-01.htm>>. Acesso em: 22 out. 2002.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen. **Por uma estratégia de defesa e segurança de longo prazo para o Brasil**. Artigo apresentado no Ciclo de Debates organizado pelo Ministério da Defesa. Itaipava, 2003. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/internet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n.12, p. 7-28, jul.- dez. 1990.

MACIEL, Jorge. O Brasil e a OEA. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000, v. 4.

McCANN, Frank D. **Aliança Brasil Estados Unidos – 1937/1945**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1995.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. In: BROWN, Michael E. et al. (Ed.). **Theories of War and Peace**. Cambridge, Massachusetts: Mit Press, 2000a. p. 329-383.

MEARSHEIMER, John J. A Realist Reply. In: BROWN, Michael E. et al. (Ed.). **Theories of War and Peace**. Cambridge, Massachusetts: Mit Press, 2000b. p. 427-438.

MOURA, Gerson. A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a guerra fria. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000, v.1.

OEA. **Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca**. 1947. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>>. Acesso em: 20 abr. 2003.

OEA. **Tratado Americano de Soluciones Pacificas “Pacto de Bogotá”**. 1948. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>>. Acesso em: 20 abr. 2003.

OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/csh/portuguese>>. Acesso em: 20 abr. 2003.

OEA. **Tratado de Tlatelolco**. Disponível em: <<http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/Tlatelolco-e.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2003.

OEA. **Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional**. 1971. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-49.html>>. Acesso em: 20 fev. 2003.

OEA. **Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR)**. 1975. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29\(1\).html](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29(1).html)>. Acesso em: 26 out. 2003.

OEA. **I Reunião de Cúpula das Américas – Declaração de Princípios**. 1994. Disponível em: <<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/csh/portuguese>>. Acesso em: 20 fev. 2004.

OEA. **Tratado Quadro de Segurança Democrática na América Central**. 1995. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tra%20na%20america%20central.asp>>. Acesso em: 30 ago. 2003.

OEA. **Declaração de Santiago sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança.** OEA/Ser.K/XXIX.2 COSEGRE/DOC.18/95 rev. 2, nov. 1995. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/declarsantiago.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2003.

OEA. **Reunião de Ministros de Defesa em Williamsburg, Virginia.** 1995. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2004.

OEA. **Tratado Estabelecendo o Sistema de Segurança Regional do Caribe.** 1996. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&trasegcaribe.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2003.

OEA. **Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos.** 1997. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tra%20conv armas.asp>>. Acesso em: 20 set. 2003.

OEA. **Declaração de San Salvador sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança.** OEA/Ser.K/XXIX.2 COSEGRE. II/doc.7/98 rev. 3, abr. 1998. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/declarsansalv.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2003.

OEA. **II Cúpula das Américas – Declaração de Santiago.** 1998. Disponível em: <<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/csh/portuguese>>. Acesso em: 20 fev. 2004.

OEA. **Compromisso de Mar del Plata contra o Terrorismo.** 1998. Disponível em: <<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/csh/portuguese>>. Acesso em: 25 mar. 2004.

OEA. **Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz.** 1999. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tramercosul99.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2003.

OEA. **Declaração Presidencial Conjunta sobre Fortalecimento da Confiança e da Segurança “Abraço do Estreito de Magalhães”.** 1999. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tradecargchile99.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2003.

OEA. **Convenção Interamericana sobre a Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais.** 1999. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&traarmasconvencionais.asp>>. Acesso em: 10 out. 2003.

OEA. **IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas - Declaração de Manaus.** 2000. Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/docminist00.asp>>. Acesso em: 20 dez. 2003.

OEA. **III Cúpula das Américas – Declaração da Cidade de Québec.** 2001. Disponível em: <<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/csh/portuguese>>. Acesso em: 20 fev. 2004.

OEA. **Fortalecimiento de la Cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo**. 2001. Disponível em: <<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/csh/portuguese>>. Acesso em: 20 fev. 2004.

OEA. **Declaração de Bridgetown: Abordagem Multidimensional à Segurança Hemisférica**. 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/2002/agdec27.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2004.

OEA. **Abordagens nacionais aos aspectos bilaterais e sub-regionais da segurança hemisférica**. OEA/Ser.G CP/CSH/INF. 16/02 add.4, nov. 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp10491p04.doc>>. Acesso em: 30 set. 2003.

OEA. **V Conferência dos Ministros de Defesa das Américas – Declaração de Santiago**. 2002. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Quebec-hem-security/Declaración%20Ministerial.doc>>. Acesso em: 20 dez. 2003.

OEA. **Declaração de Kingstown sobre a segurança dos Pequenos Estados Insulares**. OEA/Ser.K/XXIX SEPEIN-II/doc.8/02 rev.2, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/an00052p04.doc>>. Acesso em: 10 ago. 2003.

OEA. **Declaração dos Peritos sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança: Recomendações à Conferência Especial sobre Segurança disposta pela Cúpula**. OEA/Ser.K/XXIX RESEGRE/doc.4/03 rev.2, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/re00218p07.doc>>. Acesso em: 10 ago. 2003.

OEA. **Estudo sobre riscos e problemas relacionados com a paz e a segurança no hemisfério e prevenção e solução de conflitos, Brasil**. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/fdacsrelat%C3%B3rios.asp>>. Acesso em: 29 mar. 2004.

OEA. **Compêndio de respostas dos Estados Membros ao questionário sobre novos enfoques à segurança hemisférica**. OEA/Ser.G CP/CSH-430/02 rev. 1, out. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp10269p07.doc>>. Acesso em: 10 ago. 2003.

OEA. **Declaração sobre Segurança nas Américas**. OEA/Ser.K/XXXVIII CES/DEC.1/03 rev. 1 corr.1, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/ces/documentos/CE00352P01.doc>>. Acesso em: 01 dez. 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, JANINA. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 43, n 2, p. 108-129, 2000.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa: um enfoque hemisférico**. Artigo apresentado no Ciclo de Debates organizado pelo Ministério da Defesa. Itaipava, 2003. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2004.

PARDO, Rafael. **Nueva seguridad para América Latina**. Bogotá: CEREC, 1999.

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PECEQUILO, Cristina S. **Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PERICÁS NETO, Bernardo. Perspectivas do Sistema Interamericano. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, v. 1, p. 123 - 134.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. **Relações Internacionais – Teorias e Agendas**. Brasília: IBRI, 2002.

ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed). **Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas**. Caracas: Nueva Sociedad, 1999.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Conferencia Especial sobre Seguridad del hemisferio americano: la difícil construcción de consensos. **Foreign Affairs En Español**, México, v. 3, n. 4, oct.-dic. 2003. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030414/francisco-rojas-aravena/conferencia-especial-sobre-seguridad-del-hemisferio-americano-la-dificil-construccion-de-consensos.html>>. Acesso em: 14 jan. 2004.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 43, n.1, p. 138-169, 2000.

SCHOULTZ, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão**. São Paulo: EDUSC, 2000.

SENNES, Ricardo Ubiraci. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre, UFRGS, 2003.

SMITH, Peter H. **Talons of the Eagle: dynamics of U.S. – Latin American relations**. New York: Oxford University Press, 1996.

SOARES, Luiz Filipe Macedo. **O Brasil no cenário regional de defesa e segurança**. Artigo apresentado no Ciclo de Debates organizado pelo Ministério da Defesa. Itaipava, 2003. Disponível em: <http://www.assuntosinternacionais.rj.gov.br/tema_detalhe.asp?ident=8>. Acesso em: 02 maio 2004. nov. 2003.

TICKNER, Arlene B; PARDO, Rodrigo. Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: los desafíos externos de la “seguridad democrática”. **Foreign Affairs En Español**, México, v. 3, n. 4, oct.-dic. 2003. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030407/arlene-b-tickner-rodrigo-pardo/estados-unidos-colombia-y-sus-vecinos-los-desafios-externos-de-la-seguridad-democratica.html>>. Acesso em: 14 jan. 2004.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Segurança e drogas. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.7, n 1, p. 39-49, jan./jun. 1988.

VAZ, Alcides Costa. **Desafios e questões de segurança nas relações do Brasil com os países andinos**. In: Research and Education in Defense and Security Studies – REDES, 2002, Brasília. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/REDES2002/Documents/Papers/Track%201.%20International%20Security/5.%20Emerging%20Threats/CostaFP.rtf>>. Acesso em: 27 ago 2003.

VIEGAS FILHO, José. **Discurso na abertura do ciclo de debates sobre o pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança**. 2003. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclodebates/pronunc_md_abertura_ciclodebates.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2004.

VIEGAS FILHO, José. **Pronunciamento aos Oficiais-Generais das três Forças**. 2003. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/12-03/discurso,17,12,03_a.htm>. Acesso em: 28 maio 2004.

VIEGAS FILHO, José. **Pronunciamento no Instituto Rio Branco**. 2004. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/03-04/discurso,18,03,04_a.htm>. Acesso em: 30 abr. 2004.

VILLAGRA DELGADO, Pedro. Nuevo paradigma de seguridad hemisférica. **Foreign Affairs En Español**, México, v. 3, n. 4, oct.-dic. 2003. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030409/pedro-villagra-delgado/nuevo-paradigma-de-seguridad-hemisferica.html>>. Acesso em: 14 jan. 2004.

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações Internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente – 1951-1964**. Petrópolis: Vozes, 1995.

VIZENTINI, Paulo G. F. América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI**. Brasília: CEDI, 2003a. p. 183-211.

VIZENTINI, Paulo G. F. **Brasil: problemas de defesa e segurança no século XXI**. Artigo apresentado no Ciclo de Debates organizado pelo Ministério da Defesa. Itaipava, 2003b. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm>>. Acesso em: 01 maio 2004.

WALTERS, Vernon Anthony. **Missões silenciosas**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1986.

FONTES CONSULTADAS

ALARCÓN DEZA, Benigno. Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI: ¿Continuidad y Cambio? Elementos de un Régimen de Cooperación para la Defensa Inter-Americana. **Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies**, v. 3, n. 1, Spring 2003. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2003/Alarcon-Essay.pdf>>. Acesso em 01 mar. 2004.

ALVAREZ VELOSO, David. **La sociedad civil frente a la Conferencia Especial de Seguridad en las Américas. Visiones y propuestas**. Disponível em: <<http://www.laneta.apc.org/sclc/desmilitarizacion/encuentro/ponencias/alvarez.htm>>. Acesso em: 10 dez. de 2003.

ALZUGARAY, Carlos. La gobernabilidad y la seguridad en América Latina y el Caribe y las cumbres iberoamericanas. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Las cumbres iberoamericanas - Una mirada global**. Caracas: Nueva Sociedad, 2000. p. 117 – 131.

ARDAO, Arturo. Panamericanismo y Latinoamericanismo. In: ZEA, Leopoldo (Coord.). **América Latina en sus ideas**. 2.ed. México: Siglo Veintiuno, 1993. p. 157-171.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul) 1870-2001**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BARROS, Sebastião do Rego. **Política Externa e Defesa Nacional**. 1996. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1717>. Acesso em: 20 dez. 2003.

BODEMER, Klaus. ¿"Nada es como antes"? Consecuencias del 11 de septiembre para el sistema interamericano y algunos países de la región. In: BODEMER, Klaus (Ed.). **El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿ Amenaza para la democracia?** Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 39-64.

BOERSNER, Demetrio. **Relaciones Internacionales de América Latina**. 5.ed. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.

BOTTOMORE, Tom. **Dictionary of Marxist thought**. Cambridge: Harvard University Press, 1983.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. A projeção externa do Brasil: a questão da segurança. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.7, n 1, p. 85-110, janeiro/junho 1988.

BRIGAGÃO, Clóvis. **O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa**. Artigo apresentado no Ciclo de Debates organizado pelo Ministério da Defesa: “Atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de Defesa e Segurança”, Quarta Rodada, Itaipava, 2003. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/Internet/ciclododebates/textos.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2004.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. Liberalism and Security: the contradictions of the liberal Leviathan. **Columbia International Affairs Online Working Paper – CIAO**. Disponível em: <https://www.cc.columbia.edu/sec/dlc/ciao/wps/bub_02/bub02.html>.

CABRERA, José M. P. **Relaciones Internacionales y Seguridad Hemisférica: una visión desde la estrategia**. Disponível em: <http://www.cesim.cl/p3_otras_publicaciones/site/pags/20020507180036.html>. Acesso em: 09 fev. 2003.

CAMARGO, Sonia de. Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas**. Caracas: Nueva Sociedad, 2000, p. 55-76.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso na cerimônia de abertura da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas**. 2000. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1184>. Acesso em: 24 nov. 2003.

CASTRO, Luiz Augusto de Araújo. O Brasil e o Sistema de Segurança Internacional das Nações Unidas, do Conselho de Segurança e dos Organismos de Não-Proliferação. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI**. Brasília: CEDI, 2003. p. 141-151.

CASTRO, Marcus F. de. De Westphalia a Seattle: a Teoria das Relações Internacionais em transição. **Cadernos do REL**, Brasília, n 20, p. 1-64, 2001.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo L. Estratégia e Defesa (1969 – 1990). In: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000, v. 4.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas. **Security and Defense Studies Review**. Washington, v. 1, p. 1-19, Spring 2001. Disponível em: <<http://www3.ndu.edu/chds/Journal/PDF/cepik.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2003.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. **Espionagem e democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O bolivarismo dos antigos e o bolivarismo dos modernos: o Brasil e a América Latina na Década de 1990. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila de Almeida Neves Delgado (Org.). **O Brasil Republicano – O Tempo da Ditadura**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003. p. 351-389, vol.4.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CORREA, Luiz Felipe de Seixas. **Discurso de encerramento do Seminário sobre a América do Sul- Instituto Rio Branco**. 2000. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1645>. Acesso em: 20 nov. 2003.

COSTA, Darc. Segurança e defesa: uma única visão abaixo do Equador. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 42, n 1, p. 127-156, 1999.

COSTA, Darc. **Estratégia Nacional: a cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil**. Porto Alegre: L&PM, 2004.

COSTA, Thomaz G. da. Política de defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 37, n 1, p. 106-120, 1994.

COSTA, Thomaz G. da. O balanço estratégico e o Brasil na segurança do Hemisfério Ocidental. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 1, n 1, 1996.

DAVID, Steven R. Regional Security in the Third World. In: SHULTZ, Richard H; GODSON, Roy; QUESTER, George H. (Ed.). **Security studies for the twenty-first century**. Dulles: Brassey's, p. 289-322, 1997.

DINIZ, Eugenio. Realismo, Institucionalismo Liberal e a inserção internacional do Brasil: uma agenda de pesquisa empírica. In: ESTEVEZ, Paulo Luiz (Org.). **Instituições internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2003. p. 165-193.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 14 ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.

ESTÉVEZ, Eduardo E. Public and Citizen Security in South America: Trends, Controversies and Proposals. In: BAILEY, John (Ed.) **Public Security in the Americas: New Challenges in the South-North Dialog: Working Paper**. Georgetown University, 2001. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Pubsecurity/ch1.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2004.

FERNANDES, Luis. A reconfiguração da ordem mundial no início do século XXI: uma nova era de unilateralismo intervencionista? In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI**. Brasília: CEDI, 2003. p. 77-85.

FERREIRA, Oliveiros S. O Estado Nacional e o Império. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI**. Brasília: CEDI, 2003. p. 87-106.

FUJITA, Edmundo Sussumu. Uma Política de Defesa Sustentável para o Brasil. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 1, n 5, 1998.

GASPAR, Gabriel. El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas**. Caracas: Nueva Sociedad, 2000. p. 127 – 137.

HABEL, Janette. Le Monde. **Nouvelle architecture militaire dans les Amériques**. Disponível em : <<http://www.monde-diplomatique.fr/2002/01/HABEL/16017>>. Acesso em: 25 set. 2002.

HAFTERNDORN, Helga; KEOHANE, Robert; WALLANDER, Celeste. **Imperfect Unions - Security Institutions over Time and Space**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 85-104, set./dez. 2002.

HERZ, Monica. **Considerações sobre as normas internacionais relevantes para a política de segurança brasileira**. Artigo apresentado no Ciclo de Debates organizado pelo Ministério da Defesa. Itaipava, 2003. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2004.

HUNTZINGER, Jacques. **Introduction aux relations internationales**. Paris: Ramsay, 1977.

JAGUARIBE, Helio. Reflexões sobre o Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, p. 5-21, 1982.

JAGUARIBE, Helio. **O Novo Cenário Internacional – Conjunto de Estudos**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.

JAGUARIBE, Helio. A reconfiguração da ordem mundial no início do século XXI. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI**. Brasília: CEDI, 2003. p. 107-117.

JONES, Richard Wyn. **Security, Strategy and Critical Theory**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S; HOFFMANN, Stanley. **After the Cold War**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. Realism and Complex Interdependence. In: LECHNER, Frank J.; BOLI, John. (Ed.) **The Globalization Reader**. Malden: Blackwell, 2000. p. 77-83.

KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, v. 1, p. 49 - 77.

LEMOINE, Maurice. Le Monde. **Du « destin manifeste » des Etats-Unis**. Disponível em : <<http://www.monde-diplomatique.fr/2003/05/LEMOINE/10172>>. Acesso em: 05

MARTÍNEZ, Álvaro J., Seguridad Hemisférica: ¿respecto a qué?, ¿por quién? Un paso adelante en la búsqueda del modelo. **Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies**, v. 3, n. 2, Fall 2003. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2003-0403/Martinez-article.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2004.

MARTINS, Luciano. Novas dimensões da “Segurança Internacional”. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Org.). **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**. São Paulo: Alfa-Omega, 1999. p. 43-48.

MEYER, Arthur V. C. Estratégia e Governabilidade Democrática no Brasil atual. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 1, n 2, 1996.

MIRANDA, Laura Chinchilla. Public Security in Central América. In: BAILEY, John (Ed.) **Public Security in the Americas: New Challenges in the South-North Dialog: Working Paper**. Georgetown University, 2001. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Pubsecurity/ch2.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2004.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Las cumbres iberoamericanas - Una mirada global**. Caracas: Nueva Sociedad, 2000. p. 99 – 115.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations- The Struggle for Power and Peace**. 6 th. ed. New York: McGraw-Hill, 1985.

MOURA, Gerson. O Brasil na Segunda Guerra Mundial: 1942–1945. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000, v.1.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **A visão brasileira da Segurança Hemisférica**. Disponível em: <<http://www.flacso.cl/flacso/areas/semfrancia/rizzo.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2004.

PECEQUILO, Cristina S. **NAFTA ano dez, ALCA ano um?** Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/pgn/colunaewa40.lasso>>. Acesso em 29 jan. 2004.

PELLICER, Olga. El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas**. Caracas: Nueva Sociedad, 2000. p. 117 – 125.

PEREIRA, Antônio C. Defesa Nacional I – Uma revisão necessária. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 1, n 2, 1996.

PFALZGRAFF, Robert L. Future Use of Military Power. In: SHULTZ, Richard H; GODSON, Roy; QUESTER, George H. (Ed.). **Security studies for the twenty-first century**. Dulles: Brassey’s, 1997. p. 171-207.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 2, jul.-dez., p. 305-335. 2000.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. Diante da guerra: perspectivas da segurança internacional no século XXI. **Cadernos Adenauer II**, São Paulo, dezembro 2001, n. 5, p. 17-30.

QUINTÃO, Geraldo. O Brasil e as políticas de defesa no mundo pós-11 de setembro. **Cadernos Adenauer II**, São Paulo, dezembro 2001, n. 5, p. 9-16.

RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: Ensaio sobre a história e a inserção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1995.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000, v. 1.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo: aprendiendo de la experiencia del Cono Sur en la resolución de conflictos. In: BODEMER, Klaus (Ed.). **El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia?** Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 163-195.

RUGGIE, John Gerard. The False Premise of Realism. In: BROWN, Michael E. et al (Ed.). **Theories of and Peace**. Cambridge, Massachusetts: Mit Press, 2000. p. 407-415.

RUIZ BLANCO, Miguel Camilo. Visiones de seguridad en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 113-131.

SAAVEDRA, Boris. Confronting Terrorism in Latin America: Latin America and United States Policy Implications. **Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies**, v. 3, n. 2, Fall 2003. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2003-0403/Saavedra-article.pdf>> Acesso em: 01 mar. 2004.

SABOIA, Gilberto Vergne. Perspectivas das relações do Brasil com os países da América do Sul – Integração Regional, Argentina, Colômbia e Venezuela. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI**. Brasília: CEDI, 2003. p. 213-234.

SANTOS, Murilo. Segurança Defensiva – Idéias. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 1, n. 3, 1997.

SCHOULTZ, Lars; SMITH, William; VARAS, Augusto (Ed.). **Security, democracy, and development in the US - Latin American Relations**. Boulder: North-South Center Press, 1994.

SELCHER, Wayne. **Brazil's Multilateral Relations- between First and Third Worlds**. Boulder: Westview Press, 1978.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Países intermediários e fóruns multilaterais: algumas considerações. In: ESTEVEZ, Paulo Luiz (Org.). **Instituições internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2003. p. 83-132.

SHULTZ, Richard H. Introduction to International Security. In: SHULTZ, Richard H; GODSON, Roy; QUESTER, George H. (Ed.). **Security studies for the twenty-first century**. Dulles: Brassey's, 1997. p. 43-80.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso na cerimônia de formatura dos novos diplomatas**. 2004. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2342>. Acesso em: 01 maio 2004.

SILVA, Roberto P. Brasil – Geopolítica e Destino. Resenha e Comparação Histórica. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 1, n 2, 1996.

SORIANO, Juan Pablo. Acuerdos y Desacuerdos sobre la Redefinición del Concepto de las Instituciones de Seguridad Interamericana. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, p. 1- 41, Spring, 2001.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR. **Foreign Affairs En Español**, México, v. 2, n.1, primavera 2002. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20020201faenespessay7939/juan-gabriel-tokatlian/la-inesperada-y-temeraria-resurreccion-del-tiar.html>>. Acesso em 14 jan. 2004.

TOMASSINI, Luciano. **Teoria y Prática de la Política Internacional**. Santiago: Universidad Católica de Chile, 1989.

TRINDADE, Antonio Augusto C. **Direito das Organizações Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

TULCHIN, Joseph. Redefinición de la Seguridad Nacional en el Hemisferio Occidental: La función del multilateralismo. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Medidas de confianza mutua: verificación**. Santiago: FLACSO, 1996. p. 19-33.

ULLMAN, Richard H. Redefining Security. In: LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven. (Ed.). **Global Dangers – Changing Dimensions of International Security**. Cambridge, Massachusetts: Mit Press, 1995.

VÁSQUEZ, José Maria. As possibilidades de cooperação militar no Atlântico Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.7, n 1, p. 25-37, jan./jun. 1988.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **O Brasil diante dos desafios internacionais em segurança e defesa – O Novo Ordenamento Internacional**. 2003. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2004.

VIGEVANI, Tullo; CORREA, Priscila Rodrigues; CINTRA, Rodrigo. Globalização e Segurança Internacional: a posição do Brasil. DUPAS, Gilberto ; VIGEVANI, Tullo (Org.). **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**. São Paulo : Alfa-Omega, 1999. p. 53-86.

VIZENTINI, Paulo G. F. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n 1, p. 134-154, 1999.

VIZENTINI, Paulo G. F. O Brasil e as noções de soberania e não-intervenção. **Cadernos Adenauer II**, São Paulo, dez. 2001, n. 5, p. 55-66.

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. In: BROWN, Michael E. et al. (Ed.). **Theories of War and Peace**. Cambridge, Massachusetts: Mit Press, 2000. p. 416-426.

WILLIAMS, Phil. U.S. Conceptions of Security: Cold War Inertia Confronts New Threats. In: BAILEY, John (Ed.) **Public Security in the Americas: New Challenges in the South-North Dialog: Working Paper**. Georgetown University, 2001. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Pubsecurity/ch4.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2004.

WROBEL, Paulo S. A Diplomacia Nuclear Brasileira: A Não-Proliferação Nuclear e o Tratado de Tlatelolco. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.15, n 1, p. 27-159, jan.- jun. 1993.

WROBEL, Paulo S. O Brasil e o TNP: Resistência à Mudança? **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.18, n 1, p. 143-156, jan.- jun. 1996.