

As novas ameaças e os mecanismos de segurança hemisférica no âmbito da OEA: uma avaliação

Hélio Franchini Neto

O artigo tem como objetivo analisar os mecanismos existentes na OEA sobre segurança hemisférica e verificar sua atualidade frente à conjuntura internacional do início do século XXI. Para tanto, procura estudar a natureza das “novas” e tradicionais ameaças à segurança, e confrontá-las com as instituições interamericanas em funcionamento. A dicotomia defesa X segurança pública adquire especial importância para o trabalho, cujo resultado talvez seja uma avaliação um pouco mais positiva a respeito da estrutura de segurança da OEA, ao contrário de estudos anteriores.

Palavras-chave: OEA; segurança hemisférica; defesa; TIAR.

This article analyses the existing OAS mechanisms on hemispheric security and verifies how up-to-date they are face to the international circumstances of the early 21st century. To do that, the article seeks to study the nature of both “new” and traditional security threats, and confront them with the interamerican institutions currently in place. The dichotomy defense X public security is of particular importance to this analysis, whose result is a more positive evaluation of OAS’s security institutions than that of previous studies.

Key Words: OAS; hemispheric security; defense; TIAR.

Desde o fim da Guerra Fria, o sistema interamericano de segurança hemisférica tem passado por inúmeras avaliações sobre sua atualidade e sua capacidade de enfrentar as novas ameaças presentes na conjuntura internacional. Questionou-se, em linhas gerais, a eficácia ou mesmo a viabilidade pós-1989 desse conjunto de regras, tratados e compromissos.

Alguns desses questionamentos eram anteriores ao fim do conflito bipolar, mas permaneceram, relacionados principalmente à relação entre os EUA e os Estados latino-americanos. Nessa visão, a predominância norte-americana no hemisfério acabava por dificultar a construção de consensos em torno do tratamento dos problemas comuns de segurança. Essa questão é mencionada, por exemplo, por Mathias (2003): “é interessante observar como são os

EUA que, ao mesmo tempo que promovem as reuniões hemisféricas para a discussão da Defesa, também são eles que constituem o maior obstáculo ao consenso e à adoção de medidas comuns no âmbito da segurança internacional”. Cabral de Vasconcellos (2009, p. 1), por sua vez, afirma que:

Uma das principais dificuldades de um consenso sobre o rumo da segurança hemisférica deriva da proposição hegemônica dos Estados Unidos dentro da OEA, fazendo dessa organização um instrumento para a consecução de seus interesses nacionais, colocando como primeiro item da pauta da agenda da OEA a sua própria agenda de política externa.

Outra vertente de análise e de contestação – a qual é priorizada no presente trabalho – relacionou-se às características da cena mundial na última década do século XX, marcadas pela expansão do processo de “globalização”, o qual – segundo alguns – teria transportado as principais preocupações da arena internacional da geopolítica para a geoeconomia. Esse primeiro momento de otimismo foi, então, substituído por um “perigoso mundo novo” (“Grave

Hélio Franchini Neto é diplomata de carreira e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Este artigo reflete apenas as opiniões pessoais do autor e não busca representar as posições oficiais do governo brasileiro.

New World”, vide Brown, 2003) de novas ameaças, como o terrorismo pós-11 de setembro, a recorrência de guerras civis e o aumento do crime transnacional, os quais reforçariam os argumentos pela reforma dos modelos criados no século XX, dentre eles o sistema interamericano de segurança. Em termos teóricos, conforme, por exemplo, a visão de Carter, Perry e Streinbruner, a Segurança Coletiva¹ daria lugar à Segurança Cooperativa², a fim de enfrentar o surgimento daquelas ameaças modernas, assim como oferecer efetiva operacionalidade ao concerto político-estratégico do Hemisfério.

As visões sobre as novas circunstâncias políticas do pós-Guerra Fria tiveram impacto direto no âmbito hemisférico e nas avaliações sobre as capacidades institucionais da OEA. Passou-se, especialmente, a propor um “alargamento” da agenda de segurança internacional, de modo a incluir as chamadas “novas ameaças” (conforme se pormenorizará abaixo), ademais de outros elementos que, direta ou indiretamente, possam impactar no tema da segurança, por exemplo, a pobreza ou desastres naturais. As consequências dessa nova realidade nas estruturas institucionais do continente americano tornaram-se, assim, um dos pontos centrais nas avaliações e debates sobre o presente e o futuro da cooperação hemisférica³.

A percepção de que o tema das “novas ameaças” é central nos debates atuais sobre o sistema interamericano não se restringiu, contudo, aos meios acadêmicos. Pôde ser observada, por exemplo, nas próprias iniciativas do Secretariado da instituição, bem como em encontros dos Estados-membros. Tendo em vista, portanto, essa “agenda” de questionamentos teóricos e práticos sobre o sistema interamericano, os membros da OEA reuniram-se em diversos encontros temáticos, os quais resultaram em declarações, documentos de consenso ou mesmo resoluções da Assembleia Geral.

O principal evento ocorreu na Cidade do México, em outubro de 2003, na Conferência Especial sobre Segurança

As novas circunstâncias políticas do pós-Guerra Fria tiveram impacto direto no âmbito hemisférico e nas avaliações sobre as capacidades institucionais da OEA. Passou-se a propor um “alargamento” da agenda de segurança internacional, de modo a incluir as chamadas “novas ameaças”.

nas Américas. Após intensas discussões, aprovou-se documento intitulado *Declaração sobre Segurança nas Américas*, consagrador do “alcance multidimensional” da nova concepção de segurança hemisférica, o qual “inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça so-

cial e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional”.

Apesar de a referida conferência ter possibilitado não apenas uma atualização dos fundamentos conceituais da segurança hemisférica, mas também fixado diretrizes claras sobre as funções e operação das instituições continentais, as linhas de questionamento sobre as capacidades do sistema americano frente às novas ameaças continuaram. Mantiveram-se, desse modo, as sugestões relativas à necessidade de adaptar as instituições interamericanas a uma nova realidade, ou seja, propostas de reforma ou de substituição do TIAR e de outros mecanismos.

O objetivo do presente trabalho consiste em aprofundar aspectos da análise sobre a questão das novas e velhas ameaças à segurança e, dessa forma, observar suas consequências em relação à estrutura institucional do sistema interamericano. Para tanto, revela-se fundamental explorar um tópico diretamente relacionado, a dicotomia defesa–segurança pública, questão recorrente nos debates hemisféricos e que impacta diretamente na forma como uma instituição poderá organizar seus esforços destinados a lidar com problemas de naturezas e origens diferentes. Também se faz necessária uma revisão tanto do cabedal institucional já existente na OEA, seus mecanismos e regras, sem o que não se poderia estimar propriamente a necessidade ou não de reformas no sistema. Por fim, é preciso determinar a existência ou não de uma clara diretriz política por parte dos Estados-Membros, que permita aos foros existentes lidar apropriadamente com as tarefas que lhe são designadas. Torna-se imprescindível, assim, uma avaliação pormenorizada da Declaração sobre Segurança nas Américas, especialmente no que se refere ao estabelecimento de estratégias de segurança harmonizadas entre os Estados da região.

O trabalho se concentra, dessa forma, em uma comparação entre as características das atuais “ameaças” à segurança hemisférica e os mecanismos político-institucionais existentes na OEA. Não se pretende realizar uma valoração dessa organização internacional, nem julgar a participação atual de cada um de seus membros. Tampouco se busca debruçar sobre questões envolvendo aspectos de teoria das relações internacionais, seja no debate realismo-idealismo, seja nas injunções apresentadas pelos institucionalistas ou pelos construtivistas, no que diz respeito à eficácia ou validade de organizações internacionais. Adota-se, dessa forma, um foco específico, retirado de uma miríade de possibilidades de abordagem do tema. Ainda assim, espera-se que a questão selecionada possa aportar contribuições oportunas para o debate geral sobre a segurança hemisférica.

O que parece surgir, do presente exercício, é um quadro talvez menos crítico ao que vem sendo apresentado

por alguns estudiosos. Como se verá, existem diferentes mecanismos no âmbito da OEA, cada um destinado a tratar de um problema específico, de natureza particular. A direção geral, necessária em se tratando de temas “multidimensionais”, não é oferecida por um desses foros isoladamente (por exemplo o TIAR), mas sim pela OEA como um todo, por meio de sua Assembléia Geral, possivelmente a única com capacidade e legitimidade suficiente para emitir diretrizes abrangentes, que possam ser tomadas e adaptadas por cada mecanismo particular, de acordo com suas competências temáticas. Boa parte dessas diretrizes, aliás, já teriam sido estabelecidas, por meio da Declaração sobre Segurança nas Américas.

A primeira parte do estudo concentra-se na análise teórica das chamadas “novas ameaças à segurança”, especialmente as diferenças entre questões de defesa e de segurança pública. Espera-se, com isso, estabelecer, de um ponto de vista teórico-conceitual, os requisitos e métodos necessários para o enfrentamento de cada uma das novas ameaças à segurança, especialmente no que diz respeito aos mecanismos que uma organização como a OEA deveria possuir. Em seguida, passa-se em revista os mecanismos existentes no âmbito da OEA, desde o TIAR e os órgãos centrais da organização até as comissões e os comitês temáticos. A terceira parte analisa os pormenores da Declaração sobre Segurança nas Américas. Esses elementos servirão como base, na quarta seção, para uma avaliação preliminar sobre o que o sistema interamericano já teria alcançado em matéria de atualização de seus instrumentos, com vistas a lidar com os desafios do presente.

Se toda época é marcada por linhas de continuidade e de inovação, os estudos sobre relações internacionais no início do século XXI se concentram eminentemente nas novidades.

As diferentes questões exploradas nos quatro capítulos deverão ser recuperadas na conclusão. Em resumo, do presente trabalho parece emergir a percepção de que o sistema interamericano de segurança não é perfeito e provavelmente nunca o será. Mas talvez seja um pouco menos imperfeito do que apontam as análises políticas e acadêmicas correntes na atualidade.

Antes de se passar aos objetivos da pesquisa, algumas questões preliminares devem ser mencionadas. Em primeiro lugar, faz-se necessário esclarecer os conceitos de *segurança* e de *defesa*. Entende-se por *segurança*, conforme utilizado na Política de Defesa Nacional do Brasil, de 2005, “a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”.

Essa definição difere, em grande medida, da forma utilizada pela maior parte dos neorealistas – e de seus críticos – cujo conceito de segurança (vide Kahhat, 2008) se aproxima mais do significado de Defesa Nacional, que, conforme a PDN, “é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

Cabe incluir, também, o conceito de “segurança pública”, que se referiria à garantia da convivência no âmbito das sociedades, ou seja, à preservação das leis e da ordem, o combate ao crime. Defesa e segurança pública compreendem, assim, aspectos particulares de ação, destinados à promoção das diversas facetas da segurança nacional. O debate sobre as novas ameaças encontra-se intimamente relacionado à essa conceitualização, especialmente à defesa e à segurança pública.

A conjuntura internacional e as ameaças à segurança no início do Século XXI

Talvez a principal característica que tenha alcançado relativo consenso nos estudos de relações internacionais pós-1989 seja a da “novidade”, do suposto ineditismo dos novos tempos. Seja pelos efeitos da “globalização” – em termos do acesso à informação e ao trânsito de bens e pessoas – seja pelo surgimento da ameaça do terrorismo islâmico e das diferentes “insurgências”, o mundo atual estaria passando por alterações quantitativas e qualitativas nas relações internacionais, de modo que os instrumentos anteriores se encontrariam defasados e demandariam uma profunda revisão.

Essa conjuntura seria particularmente clara no que diz respeito ao campo da segurança. Apesar de ainda presentes, as “ameaças tradicionais” (a Guerra interestatal) estariam dando espaço às “novas ameaças”, um conceito que engloba principalmente o surgimento de grupos terroristas e organizações criminosas transnacionais. Incluíram-se, adicionalmente, questões que poderiam ser chamadas de “estruturais”, tais como meio ambiente e pobreza, que constituiriam ameaças potenciais ou indutores de problemas na área.

Diferentes autores debruçaram-se sobre essas questões, os quais poderiam ser divididos em dois grupos. O primeiro deles centrou-se naquelas que seriam as novas características da forma como grupos sociais conduzem a guerra. Em linhas gerais, esses autores apontam para novas metodologias de combate e de concepção estratégica de ações militares, com destaque para os chamados “conflitos assimétricos”. A forma como se conduz uma guerra teria sido fundamentalmente alterada desde o fim da Guerra Fria, reduzindo-se a importância do combate “tradicional”, entre grandes exércitos e divisões, conforme visto na Segunda Guerra. A insurgência iraquiana, posterior à invasão de 2003, constitui um dos casos mais representativos.

Hammes (2004, p. 2), por exemplo, conceitua o cenário militar atual como o da emergência da “Guerra de Quarta Geração”⁴. Na concepção desse autor:

Fourth-generation warfare (4GW) uses all available networks – political, economic, social, and military – to convince the enemy’s political decision making that their strategic goals are either unachievable or too costly for the perceived benefit. It is an evolved form of insurgency. Still rooted in the fundamental precept that superior political will, when properly employed, can defeat greater economic and military power, 4GW makes use of society’s networks to carry on its fight. Unlike previous generations of warfare, it does not attempt to win by defeating the enemy’s military forces. Instead, via the networks, it directly attacks the minds of the enemy decision makers to destroy the enemy’s political will. Fourth-generation wars are lengthy – measured in decades rather than months or years.

Ruppert Smith (2006) é outro autor que explora as modificações na forma de combater. Segundo o autor, a era de grandes movimentos, com a massiva utilização de tanques e de infantaria, teria ficado para trás, dando espaço às diferentes formas de “insurgência” (palavra conceitualmente controversa, mas que vem fundamentando boa parte das políticas de defesa das maiores potências) ou, na visão de Smith, de “guerra entre o povo”. Conforme aponta (pp. 1 e 3):

War no longer exists. Confrontation, conflict and combat undoubtedly exist all round the world – most noticeably, but not only, in Iraq, Afghanistan, the Democratic Republic of the Congo and the Palestinian Territories – and states still have armed forces which they use as a symbol of power. None the less, war as cognitively known to most non-combatants, war as battle in a field between men and machinery, war as a massive deciding event in a dispute in international affairs: such war no longer exists.

(...)

War amongst the people is both a graphic description of modern war-like situations, and also a conceptual framework: it reflects the hard fact that there is no secluded battlefield upon which armies engage, nor are there necessarily armies, definitely on all sides. War amongst the people is different: it is the reality in which the people in the streets and houses and fields – all the people any where – are the battlefield.

É importante ressaltar que, apesar de tratar de assuntos como terrorismo ou a insurgência, os autores desse primeiro grupo ainda observam as modificações nas ameaças à segurança do ponto de vista militar, ou seja, do conceito clausewitziano da guerra como continuação da política por outros meios. Seu foco, portanto, ainda está na guerra, no conflito entre grupos políticos, organizados em Estados ou não (terrorismo, insurgência, etc).

Outra perspectiva, compatível com a primeira e que talvez impacte mais diretamente nas avaliações do sistema interamericano de segurança hemisférica, dá conta não apenas do modo de condução de operações militares, mas sim de um alargamento da agenda de segurança, cuja alteração não teria se dado apenas de forma quantitativa, mas também qualitativamente. Nessa vertente, os temas da segurança estariam sofrendo um sensível processo de alargamento, passando a incorporar “novos” temas (ou temas antigos com novas roupagens), de modo que as visões tradicionais, fundamentalmente relacionadas a aspectos militares, estariam perdendo espaço.

Essas questões são tratadas atualmente, do ponto de vista acadêmico, por inúmeros autores como Kaldor (2001), Caldwell & Williams (2006), Münkler (2005), Kahhat (2008) dentre outros. Conforme sustenta a primeira autora, em um contexto de globalização, a guerra estaria se convertendo em um anacronismo, surgindo, como substituto, um novo tipo de violência organizada, que mesclaria guerra, crime organizado e violações de direitos humanos em larga escala. Haveria, ademais, transformações geográficas – problemas ora localizados, ora mundiais – e nos atores, públicos e privados. Segundo aponta Kaldor (p. 19) “las nuevas guerras surgen en un contexto de la erosión de la autonomía del Estado y, en ciertos casos extremos, la desintegración del Estado. En concreto, aparecen en el contexto de la erosión del monopolio de la violencia legítima”.

Essas novas visões da segurança partem, do ponto de vista teórico, de inovações em matéria de teoria de relações internacionais, especialmente nos trabalhos subsequentes ao de Buzan, Waever e De Wilde, que passaram a trabalhar a segurança como resultante de processos de construção social. Nesse novo contexto, a principal preocupação dos trabalhos sobre “novas ameaças” é refletir aspectos práticos dos tempos atuais, especialmente o fato de que outras formas de violência que não a militar muitas vezes impactam diretamente a vida da maior parte da população mundial. Não se trataria, a bem dizer, de elementos propriamente “novos”, uma vez que narcotráfico, terrorismo, etc, já se encontravam presentes. As modificações estruturais verificadas no fim do século XX e início do XXI teriam, contudo, construído novas roupagens a esses velhos problemas, em uma alteração qualitativa que justificaria a utilização do termo “novas ameaças”.

Há que se ressaltar, em breve aparte, que praticamente todas essas análises são realizadas de maneira imediata ou muito próxima aos eventos em si, o que de certa forma acarreta o risco de erros de percepção, de avaliações influenciadas apenas por aspectos conjunturais e, especialmente, as possíveis impressões de evoluções “desejadas” (“*wishful thinking*”) por políticos e cientistas sociais, mas não componentes da realidade. Se toda época é caracterizada por linhas de continuidade e de inovação, os estudos sobre as relações internacionais no início do século XXI se concentraram eminentemente nas novidades. Um balan-

ço mais prudente dos elementos de continuidade poderia, assim, contribuir com um melhor entendimento da conjuntura atual⁵. Apenas um maior distanciamento temporal poderá dizer se todo esse arcabouço criado em torno da “novidade” em matéria de segurança ocorreu de fato.

Para efeitos do presente trabalho, entretanto, é apropriado deixar de lado essa discussão mais ampla e adotar – para efeitos da análise do sistema interamericano – as visões acima apresentadas (especialmente aquelas do segundo grupo, de Kaldor, etc). Aceitando-se, portanto, o conjunto de elementos apresentados nos mencionados estudos sobre segurança internacional (e na própria Declaração sobre Segurança nas Américas, conforme será visto abaixo), bem como os desafios a serem enfrentados

Pela dimensão e complexidade das “novas ameaças”, percebe-se que nenhum mecanismo internacional poderia, isoladamente, enfrentá-las, ainda que fosse reformado e modernizado.

pelos Estados – e que devem estar previstos em organizações como a OEA – poderiam ser inicialmente resumidos da seguinte maneira:

- 1) Ameaças tradicionais, especialmente a guerra “clássica” entre Estados;
- 2) Novas ameaças, incluindo-se aqui o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional;
- 3) Elementos estruturais, tais como meio ambiente, pobreza;

A fim de tornar mais clara a natureza desses três itens – de forma a especificar o tipo de tratamento e os órgãos que teriam competência para enfrentar as ameaças – o quadro poderia ser reorganizado, eliminando-se o termo “novas ameaças”⁶:

- 1) Ameaças militares – tanto relacionadas a ameaças entre Estados ou a grupos políticos “insurgentes. O terrorismo entraria nessa categoria quando se desdobra em uma ameaça direta à sobrevivência de um Estado. Nos demais casos ficaria em um limbo, relacionado mais à comunidade de inteligência do que às Forças Armadas⁷;
- 2) Ameaças não-militares – principalmente relacionadas à segurança pública e ao terrorismo internacional, este tema ligado principalmente à inteligência;
- 3) Desafios estruturais – que podem indiretamente influenciar os temas de segurança, tais como pobreza, meio ambiente e desastres naturais;

Desde logo, pode-se perceber pela ampla dimensão das ameaças e de sua complexidade que nenhum mecanismo internacional poderia isoladamente enfrentá-las, ainda que fosse reformado e modernizado de forma a incluí-las em

suas atribuições. Apenas instituições abrangentes, como os Estados ou organizações internacionais (e não um de seus órgãos ou instrumentos legais), possuem a competência e a legitimidade para lidar com todas essas dimensões. Constituiria grave equívoco, portanto, analisar a segurança hemisférica – e a questão das novas ameaças – de pontos de vista parciais, como análises restritas ao TIAR, à Junta Interamericana de Defesa, etc.

Essa correção do ponto de partida, do ator competente, leva naturalmente à questão da implementação, da operacionalização, pelos Estados e pelas organizações internacionais, dos mecanismos destinados à manutenção da segurança. Esse talvez seja o ponto de maior controvérsia na matéria, especialmente pelas propostas que sugerem, por exemplo, a utilização de Forças Armadas no combate ao crime organizado.

Faz-se necessário, assim, voltar-se à diferenciação entre defesa e segurança pública, que, como se verá, impacta diretamente na divisão de competências no combate a todas as ameaças à segurança presentes na cena interamericana. As questões envolven-

do temas de “defesa” e de “segurança pública” possuem um longo histórico nas relações interamericanas pós-1989, especialmente nas Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDA), quando foram realizados intensos debates sobre o papel das Forças Armadas no combate ao terrorismo e ao crime organizado.

A área da Defesa concerne, fundamentalmente, à preparação para a Guerra, entendida como um conflito de natureza política entre coletividades organizadas. Apesar de os Estados serem os atores primordiais, haveria que se ampliar o rol de atores, incluindo grupos cujo objetivo seja tomar para si um Estado, ou construir algum outro tipo de organização político-social. O centro dessas considerações, dessa forma, encontra-se na organização política e nos mecanismos de sua “defesa”. Para tanto, organizam-se forças caracterizadas pela maximização de seu poder de fogo, capazes de movimentar-se tanto no território nacional quanto fora dele.

A Segurança Pública, por sua vez, destina-se ao enfrentamento das transgressões definidas em lei por uma sociedade, no interior de uma jurisdição estabelecida. A ocorrência de crimes não se relaciona a um ataque contra o Estado por objetivos políticos, mas com a violação de uma norma legal com o fito de auferir, na maioria dos casos, vantagens individuais, sejam elas materiais ou relativas à “reputação” do membro no interior de setores sociais, etc. Há casos, especialmente nos tempos recentes, em que a criminalidade torna-se um desafio à própria existência do Estado. Relacionados, assim, à erosão das instituições e corpo social, não podem ser confundidos com as ameaças “políticas”, cujo objetivo normalmente é o de criar ou reinstaurar uma ordem jurídica.

O objetivo principal da ação estatal em segurança pú-

blica, dessa forma, encontra-se na manutenção da ordem social, na regulação da convivência entre seus habitantes. Para os transgressores, há que se aplicar a pena estabelecida nos códigos legais, de forma evitar que voltem a delinquir, ao mesmo tempo em que se busca dissuadir, pelo exemplo, outras violações. A força a ser aplicada é a mínima necessária para alcançar esse objetivo.

Do ponto de vista operacional, há indicações claras de que os instrumentos a serem utilizados pelos responsáveis pela Defesa e pela Segurança Pública são distintos. Há uma exceção, presente na maior parte das Constituições Nacionais, relativa à atuação das Forças Armadas na manutenção da Lei e da Ordem, em situações extremas de desequilíbrio institucional. Constituem, porém, casos excepcionais, nos quais se prevê apenas intervenções pontuais e breves. As diferenças entre as duas esferas da segurança poderiam, então, ser resumidas conforme as palavras de Dammert & Bailey (2007, p. 2):

(...) el entrenamiento militar hace hincapié en el uso de las armas, temas de logística, movilización y transporte de tropas, la importancia del secreto, así como estrategias y tácticas diseñadas para aniquilar al enemigo (grifo meu). En contraste, la función policial busca prevenir y controlar la delincuencia dentro del marco legal con estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de la fuerza y preservar el orden público.

Ainda que exista constante pressão para que as FFAA latino-americanas atuem em temas de segurança pública,

A despeito da constante pressão para que as Forças Armadas latino-americanas atuem em temas de segurança pública, há que se preocupar com as conseqüências de uma “militarização” do combate ao crime ou, pelo contrário, de uma “policialização” das FFAA.

há que se preocupar com as conseqüências de uma “militarização” do combate ao crime ou, pelo contrário, de uma “policialização” das Forças, a qual carrega o risco de sério desvio de função que poderia ser irrecuperável no longo prazo. Conforme aponta Aravena (2008, p. 43):

La superposición de funciones genera confusión y desprofesionaliza tanto a los militares como a la policía, además de debilitar la capacidad de conducción civil democrática.

Ademais, o fato de as questões de segurança pública ganhar maior prioridade não redundam em uma modificação de sua natureza nem sua junção com a Defesa. Os dois temas continuam distintos, devendo-se observar, no caso de muitos países sul-americanos, uma necessidade de realocação ou transferência de recursos de uma área para a outra. Suas características, contudo, permanecem inalteradas.

É ainda mais grave o risco de “securitização”⁸ das “ameaças estruturais”. O combate à pobreza deve ser, por exemplo, um assunto de caráter militar? Caberiam intervenções contra todos os países pobres? Os riscos da “securitização” foram tratados também por Madeira de Silva (2007) para quem a tendência de expandir o conceito de segurança (“securitizar”) seria uma das explicações para as confusões entre segurança interna e defesa nacional.

Do ponto de vista internacional, a diferenciação entre Defesa e Segurança Pública acarreta, da mesma forma, importantes conseqüências às considerações sobre o enfrentamento das três modalidades. No caso das ameaças militares, a cooperação entre Forças Armadas – pela definição do adversário e pela característica das movimentações das tropas – permitem coordenar a mobilização dos aparatos militares, o que pode ser auxiliado por mecanismos anteriores de “coordenação doutrinária”. Faz-se necessário um fundamento legal para as alianças, por exemplo, em mecanismos como o TIAR e a OTAN. Uma vez cumpridas as determinações legais internacionais e nacionais, é possível colocar as tropas no mesmo terreno, em diferentes configurações (por exemplo a Força Expedicionária Brasileira foi incorporada ao V Exército dos EUA).

No caso da segurança pública, ao contrário, tem-se fundamentalmente uma cooperação entre *jurisdições*, que não permitem a mesma junção das forças. Cada Estado possui seu Código Penal, de Processo Penal e sua política de segurança. Não importa muito, nesse pormenor, a existência de Convenções Internacionais, pois estas não definem penas nem interferem em competências jurisdicionais. A ação direta de um policial estrangeiro em outro território certamente evitaria um processo criminal de ilegalidades, dificultando a produção de provas e a condenação dos acusados.

Deve-se ressaltar que não se trata, aqui, de levantar um mero obstáculo burocrático. A relação entre jurisdições perpassa a essência da relação do poder que as sociedades transferem aos órgãos legítimos de repressão: se em uma democracia o povo elege seus representantes, que então definem os crimes e formas de processo, como poderia outra esfera pública, alheia à esta população, arrogar-se o direito de julgar e punir alguém? As jurisdições são elementos centrais não apenas da estrutura dos Estados, mas também da própria sociedade e de seu exercício legítimo do poder.

Há, evidentemente, amplas possibilidades de cooperação, de forma a lidar propriamente com o crescente perigo do crime organizado transnacional. Nesse particular, as Convenções Internacionais sobre esses temas têm como principal objetivo auxiliar na “homogeneização” das legislações nacionais, de forma a permitir uma melhor cooperação e, especialmente, o intercâmbio de inteligência. Procuram garantir, assim, que todos os Estados-membros

tipifiquem o mesmo crime, bem como facilitar os contatos entre as autoridades policiais, de forma a que se possam intercambiar dados e organizar operações conjuntas (cada força em seu território). O instituto da “entrega vigiada” em casos de tráfico de drogas constitui um bom exemplo das possibilidades de coordenação na matéria.

Em um limbo entre a Defesa e a Segurança Pública, a questão do terrorismo é híbrida, algumas vezes envolvendo ações das FFAA, em outras, das forças policiais. Não há dúvidas sobre a complexidade dessa questão, especialmente quando inserida no contexto de interesse nacional, objeto da política externa. As ameaças terroristas tendem a ser tratadas de acordo com sua localidade e intensidade, recaindo, no plano doméstico, a órgãos policiais especializados e, no cenário internacional, em casos específicos, às Forças Armadas. A coordenação interinstitucional parece ser a chave do problema. A natureza de seu combate, porém, talvez possa ser definida como um tema de “inteli-

São os órgãos políticos da OEA – a Comissão de Segurança Hemisférica, o Comitê Permanente e a Assembléia Geral – que devem oferecer uma visão integrada e multidimensional da segurança hemisférica.

gência”, devido à necessidade de que seja, essencialmente, preventivo⁹. Não se trata, assim, de cooperação internacional em mecanismos típicos de Defesa, tampouco naqueles de segurança pública. Esferas específicas de cooperação e troca de informações tornam-se necessárias, compostas por diferentes órgãos, que atuam de acordo com suas competências.

Resulta, assim, que a partir da diferenciação entre defesa e segurança pública, o quadro das ameaças (militares, não militares, estruturais) não apenas separa temas conceitualmente distintos, mas também apresenta a necessidade de que cada um dos itens seja tratado – por Estados ou por organizações internacionais – de acordo com sua especificidade. Não poderá haver, portanto, um mecanismo único para temas militares e não-militares. Ademais, a particularidade do combate ao terrorismo exige uma vertente também particular para esse tópico.

Seria possível argumentar, contra essa perspectiva “setorizada”, que os desafios atuais em termos de segurança, a possibilidade de um cruzamento daquelas fronteiras conceituais (por exemplo, terroristas negociando com traficantes de drogas, traficantes de armas sustentando guerrilhas) demandaria uma abordagem “ampla”, sem a compartimentalização dos assuntos. Conforme apontado na introdução do presente trabalho, contudo, a visão global e integrada contra as ameaças à segurança só pode estar a cargo do Estado como um todo. Não seria pertinente, dessa forma, criticar as Forças Armadas, por exemplo, por não alterarem suas doutrinas para incorporar aspectos como o

combate ao crime organizado.

Será, assim, a direção política, por meio de seus órgãos de planejamento (no Brasil, por exemplo, o Gabinete de Segurança Institucional), quem oferecerá a visão integral das ameaças à segurança e determinará, em cada caso, os órgãos técnicos que atuarão. E, no caso de organizações multilaterais, a lógica é semelhante, tendo como fundamento os órgãos gerais de direção em papel similar aos das lideranças institucionais de um Estado, auxiliados por seus braços executores, as comissões, conselhos, etc.

A adaptação de regimes internacionais como a OEA para o enfrentamento das “novas ameaças”, portanto, deve ter presente as características e necessidades de cada uma das questões acima mencionadas, que poderiam ser assim agrupadas: (i) o treinamento conjunto e as alianças tradicionais em situações militares, (ii) foros de cooperação e coordenação entre autoridades policiais no combate ao crime organizado, (iii) mecanismos de intercâmbio de da-

dos de inteligência para o combate ao terrorismo e, (iv) instâncias de cooperação em meio ambiente, desenvolvimento, etc, que devem estar separadas dos demais, a fim de se evitar uma “securitização” de questões sociais. E será a partir da análise da existência ou não de mecanismos relacionados a esses

quatro blocos que se poderá julgar a atualidade do arcabouço institucional da OEA no que diz respeito à segurança internacional.

A estrutura e os mecanismos da OEA em matéria de segurança hemisférica

Identificadas as principais ameaças à segurança (e algumas características de seus métodos de combate), faz-se necessária, antes de se passar à avaliação da Declaração sobre Segurança nas Américas, uma breve descrição das estruturas e mecanismos existentes na OEA. No que diz respeito às ameaças tradicionais, o sistema interamericano atua por meio do TIAR e da Junta Interamericana de Defesa (JID); para novas ameaças, há uma gama de mecanismos especializados, dentre eles o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), a Comissão Interamericana contra o Abuso de Drogas (CICAD), Comissão sobre a Convenção Interamericana sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Materiais Correlatos (CIFTA) e a Reunião de Ministros da Justiça (REMJA), a qual inclui o Comitê sobre Crime Cibernético.

Todos esses foros são direta ou indiretamente supervisionados pela Comissão de Segurança Hemisférica, pelo Comitê Permanente e, em última instância, pela Assembléia Geral. São esses órgãos políticos quem devem oferecer uma visão integrada e multidimensional da segurança hemisférica, atribuindo a cada instrumento especializado as funções pertinentes. Tendo em vista a especial relevância de alguns dos mecanismos citados, caberia por-

menorizar suas características:

Ameaças militares

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)

Foi estabelecido na Conferência de Petrópolis, em 1947. Tem como princípio central a afirmação de que um ataque contra um Estado americano será considerado ataque a todos os demais. A Defesa constitui, portanto, a área de atuação do instrumento, ainda que a guerra entre Estados não seja sua única hipótese de invocação. Aliás, a forma como foi redigido permite ao tratado ser aplicado em outras situações de ameaça à paz no continente, de acordo com o julgamento dos membros. Assim ocorreu, por exemplo, em reação aos ataques de 11 de setembro de 2001. Dessa forma, segundo os artigos 1º, 3º, 6º e 9º, o TIAR será aplicado em três situações:

- a) Um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos;
- b) No caso de a inviolabilidade ou integridade do território ou a soberania ou independência política de qualquer Estado Americano for atingida por uma agressão que não seja um ataque armado, ou por um conflito extra-continental;
- c) Na eventualidade de qualquer outro fato ou situação que possa por em perigo a paz na América.

As ações possíveis no âmbito do tratado encontram-se descritas de forma exaustiva no artigo 8º: a retirada dos chefes de missão; a ruptura de relações diplomáticas; a ruptura de 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 de forças armadas. Deve-se ressaltar, quanto à sua aplicação e suas medidas, que uma das principais características do TIAR é sua flexibilidade. Ademais, a decisão de aplicar ou não as ações selecionadas cabe, individualmente, a cada Estado; não há ação automática ou vinculada.

Em grande medida, a alegação de que o TIAR estaria defasado em razão das novas ameaças não é pertinente, uma vez que sua análise em conjunto com os demais mecanismos da OEA tende a mostrar que o acordo não se destina a lidar com a segurança em todos seus aspectos, mas apenas alguns deles. Ou seja, uma visão global do sistema interamericano, conforme apresentado aqui, possivelmente imunize o tratado com relação a essa crítica específica.

Por outro lado, talvez mais do que as características do TIAR em si, discute-se muito sua validade em termos históricos. Autores como Moura (1991) destacam a influência dos Estados Unidos na construção do TIAR, visto como um meio de garantia de sua esfera de influência. Da mesma forma, há autores que relacionam, em muitos casos, o TIAR à Guerra Fria, ou que defendem a visão de que ele

chegou a seu fim com a Guerra das Malvinas e o apoio norte-americano ao Reino Unido.

O argumento sobre a construção do TIAR, na Conferência de Petrópolis de 1947, apresenta algumas falhas e demandaria maior pesquisa. Ao mesmo tempo em que favorecia os norte-americanos, pode-se dizer que os demais se beneficiariam de regras claras sobre atuação militar no continente, principalmente em vista do histórico de intervenções dos EUA, por exemplo, no Caribe; a definição de regras pode favorecer os mais fracos, especialmente se lhes é dado o direito de voto. Há indícios de que os países americanos também pressionaram pela assinatura do TIAR e que este serviu de inspiração para os demais sistemas regionais (inclusive a OTAN). Esse argumento se deve, em parte, pela elaboração histórica do tratado. A Conferência de 1947 apenas formalizou princípios definidos na Ata de Chapultepec, de 1945, e desenvolvidos desde a década de 1930¹⁰.

No que tange à Guerra das Malvinas e ao suposto esvaziamento do TIAR, não havia como invocá-lo. Independentemente da justiça da causa argentina ou das posturas assumidas pela diplomacia dos países envolvidos e interessados, do ponto de vista apenas do tratado e de sua letra, o fato de os argentinos terem iniciado a ação militar (o que é condenado pela Carta da OEA) impedia a aplicação do TIAR. Este não se incompatibilizava com a OTAN, já que os dois eram (e são) mecanismos defensivos.

Junta Interamericana de Defesa (JID)

Foi criada em 1942, com a missão precípua de coordenar os esforços de defesa dos Estados Americanos, atua, desde então, como órgão de assessoramento técnico em temas de defesa, dentre eles a implementação de medidas de fomento da confiança mútua. À JID subordina-se o Colégio Interamericano de Defesa (CID). Desde sua instituição, a JID foi objeto de intensos debates a respeito de seu estatuto jurídico e de sua relação com a OEA. Essa indefinição foi mencionada, inclusive, na Declaração sobre Segurança nas Américas de 2003 (anteriormente, a resolução 1240/93 havia estabelecido a necessidade de esclarecimento dos vínculos jurídicos).

Foi estabelecido, então, grupo de trabalho sobre a reforma da JID que, em 2005, concluiu o processo de revisão e elaboração de um novo estatuto. Este foi aprovado por Assembléia Geral Extraordinária da OEA em 15 de março de 2006, definindo a JID como “entidade da OEA”, nos termos do artigo 53 da Carta. De acordo com o novo regulamento, a entidade destina-se ao assessoramento técnico, educativo e consultivo relacionado a temas militares e de defesa. Nesse sentido, os Estados podem solicitar auxílio da JID em diferentes áreas, como tem sido feito no campo de desminagem humanitária.

O escopo das competências é exaustivo e restrito aos temas de Defesa. Nota-se, aqui, um propósito claro dos membros em circunscrever a JID a temáticas específicas,

o que em si já denota uma clareza por parte dos Estados em relação a como enfrentar as ameaças à segurança no início do século XXI, ou seja, em separar defesa da segurança pública.

Ameaças não-militares

Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE)

Criado pela resolução da Assembleia Geral nº 1650 de 1999 e reformado pela resolução nº 2010, de 2004, tem como propósito desenvolver a cooperação a fim de prevenir, combater e eliminar os atos de atividades terroristas. Seu estatuto prevê, dentre outras atividades, a cooperação técnica para a adoção e implementação de documentos interamericanos sobre o tema, promover o intercâmbio de informações (inclusive guias e bancos de dados, experiên-

Não havia como invocar o TIAR na Guerra das Malvinas. Do ponto de vista exclusivo do tratado e de sua letra, o fato de os argentinos terem iniciado a ação militar impedia sua aplicação.

cias e informação sobre atividades de pessoas ou grupos suspeitos) e prestar assistência aos Estados membros que o solicitarem.

Cabe ressaltar, ademais, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, estabelecida em 2002. O instrumento traduz o compromisso dos Estados americanos em implementar os dispositivos das dez convenções das Nações Unidas relacionadas ao terrorismo, ademais do combate ao seu financiamento. Adicionalmente, o texto interamericano trata da cooperação, assistência técnica e judiciária, servindo, assim, de fundamento jurídico para o estabelecimento dos intercâmbios de inteligência necessários à prevenção do delito. Esse intercâmbio já vem sendo desenvolvido entre diferentes Estados americanos, com o estímulo do CICTE.

Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD)

Foi criada em 1986 por resolução da Assembleia Geral. Tem como objetivo “fortalecer as capacidades humanas e institucionais, e canalizar os esforços coletivos dos Estados Membros para reduzir a produção, tráfico e o abuso de drogas nas Américas”. Para tanto foi conferido à CICAD o papel de (i) servir como fórum político sobre o tema; (ii) promover a cooperação multilateral; (iii) executar programas de ação com vistas a fortalecer a capacidade de seus membros para prevenir e tratar do abuso de drogas, combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas e negar aos traficantes o dinheiro obtido como resultado do crime; (iv) promover a investigação na área das drogas, o intercâmbio de informação, capacitação especializada e assistência técnica; (v) desenvolver e recomendar padrões mínimos para

as legislações sobre controle de drogas e tratamento de dependentes. Os encontros do órgão central da CICAD, bem como de seus sub-grupos especializados são regulares, de modo que muito se tem avançado no que diz respeito à cooperação sobre a matéria.

Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Material Relacionado

Aprovada em 1997, estabelece mecanismos para (i) impedir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos; (ii) promover e facilitar entre os Estados Partes a cooperação e o intercâmbio de informações e de experiências sobre a matéria. A Conferência dos Estados-Parte constitui o órgão político do instrumento, ao passo que o Comitê Consultivo realiza encontros regulares de avaliação e de intercâmbio de dados; há, adicionalmente, reuniões especializadas, por exemplo, entre autoridades nacionais competentes pela exportação ou importação de armas e munições.

Ademais dos entendimentos no âmbito da OEA, a CIFTA serve como fundamento legal para a cooperação direta entre as polícias dos Estados-membros, que tem permitindo a troca de dados de inteligência, o planejamento conjunto de operações, dentre outros.

Reunião de Ministros da Justiça (REMJA)

Criada em 1997, a REMJA tem como objetivo tratar da cooperação interamericana em matérias relacionadas ao combate ao crime organizado, especialmente no que diz respeito à assistência legal e cooperação internacional (*mutual legal assistance*). Atualmente, os trabalhos se desenvolvem principalmente por meio de três sub-grupos:

- a) Grupo de peritos sobre assistência mútua legal em matéria penal e extradição – inclui o desenvolvimento de uma rede de troca de dados;
- b) Grupo de peritos sobre delito cibernético – um dos mais ativos grupos, que tem discutido a conformação de institutos que permitam aos Estados americanos a cooperação no combate a esse tipo de crime;
- c) Grupo de oficiais responsáveis por estabelecimentos penais e políticas prisionais.

A relação dos mecanismos acima mencionados poderia ser ampliada, de forma a incluir o Tratado de Tlatelolco (sobre armas nucleares) ou a Reunião de Ministros de Defesa das Américas¹¹, além dos diferentes instrumentos sub-regionais, que se apóiam nos princípios e orientações interamericanas. Optou-se, todavia, por pormenorizar apenas alguns institutos, aqueles que tratam diretamente dos principais temas apontados nas críticas à estrutura do

sistema interamericano. Caberia, também, breve indicação de que os temas chamados “estruturais” também contam com uma gama de mecanismos na OEA. Esse é o caso, por exemplo, da Comissão Interamericana para a Redução de Desastres Naturais ou o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral.

Com base nesse conjunto de mecanismos, talvez seja possível indicar que não prospera a avaliação de autores como Pagliai (2006) de que o sistema interamericano “permaneceu com seus mecanismos coletivos de segurança inalterados, não tendo se adaptado às exigências decorrentes das mudanças no sistema internacional”. Desde o início dos 1990, tanto debates conceituais quanto a criação de mecanismos avançaram. Conforme proposto na introdução do presente trabalho, a comparação entre uma avaliação conceitual dos desafios enfrentados com as modalidades institucionais existentes tenderia a indicar, como parece ser o caso, que o sistema interamericano não está tão defasado como têm sustentado alguns autores.

Apenas a listagem de mecanismos, por outro lado, pode não ser suficiente para dar conta das análises contemporâneas sobre a segurança interamericana. Desse modo, há que se questionar a orientação político-doutrinária desses mecanismos. Tendo em vista a necessidade de uma visão abrangente do problema da segurança, existiria uma doutrina no sistema interamericano capaz de oferecer linhas e princípios gerais aos quais os agentes poderão recorrer em suas atividades, nos diferentes mecanismos supramencionados? Para responder a essa pergunta, deve-se passar ao estudo da Declaração sobre Segurança nas Américas.

A Declaração sobre Segurança nas Américas de 2003 e sua natureza

As delegações que se reuniram na Cidade do México, em outubro de 2003, tinham presente a necessidade de uma nova orientação conceitual às instituições hemisféricas no que diz respeito à segurança. Da mesma forma, serviam-se do conjunto de reflexões, análises e documentos elaborados ao longo da década de 1990 e início da corrente, especialmente declarações interamericanas, tais como as de Santiago (1995), San Salvador (1998) e de Bridgetown (2002). Esses dados podem ser observados em textos de autoridades e de analistas nos meses anteriores à Conferência, por exemplo nos artigos do chanceler brasileiro, Celso Amorim (2003), e do embaixador Pedro Villagra Delgado (2003). Conforme apontou o Ministro das Relações Exteriores do Brasil:

Vivemos sob o impacto das grandes interrogações que surgiram, primeiramente, dos atentados de 11 de setembro de 2001, e, mais recentemente, da intervenção militar e ocupação do Iraque. Não creio haver exagero retórico na afirmação do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em seu recente discurso à LVIII Assembléia-Geral das Nações Unidas. “Estamos diante de uma encruzilhada. Este pode ser um momento não menos decisivo que o de 1945,

quando as Nações Unidas foram fundadas(...). Precisamos decidir se podemos continuar com as bases então acordadas ou se mudanças radicais se fazem necessárias. E não podemos nos esquivar das questões sobre a adequação e a eficácia das regras e instrumentos à nossa disposição”

Não se pretende aqui realizar um relato da Conferência Especial sobre Segurança nas Américas. O fato é que ela resumiu um conjunto de estudos e Declarações realizadas ao longo dos anos 1990 e início do 2000, resultando em importante documento-síntese. Ofereceu, assim, os marcos conceituais de orientação dos mecanismos da OEA apontados na sessão anterior, de modo que – no presente – talvez seja possível afirmar que o sistema já se encontra em grande medida adaptado, do ponto de vista institucional, para lidar com as atuais ameaças à segurança internacional. Cabe ressaltar, novamente, que a existência dos mecanismos não significa necessariamente sua eficiência, uma vez que essa depende da vontade dos Estados e não apenas de reformas estruturais.

A Declaração Especial sobre Segurança nas Américas estabelece o conceito-chave que deverá orientar os trabalhos da OEA sobre a matéria, o caráter “multidimensional” da segurança hemisférica. Segundo o próprio texto:

2. Nossa nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional.

Seguem-se parágrafos destinados a reafirmar valores fundamentais do sistema interamericano, como a soberania, a autonomia e a integridade territorial dos Estados, a busca pela paz e pelo desenvolvimento, o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao direito internacional, dentre outros. Em capítulo intitulado “compromissos e ações de cooperação”, busca-se ressaltar o multilateralismo, a solução pacífica das controvérsias e o respeito à Carta das Nações Unidas e da OEA, bem como o apoio a mecanismos regionais, sub-regionais e bilaterais de fortalecimento da confiança mútua e de prevenção de conflitos. Em resumo, o documento reitera princípios indissociáveis da organização continental, o que deve ser visto, também, como uma clara indicação do caráter abrangente da segurança, a qual somente pode ser avaliada a partir da OEA como um todo e não em seus mecanismos isoladamente.

Para os propósitos do presente trabalho, cabe destacar quatro parágrafos, nos quais o documento pormenoriza sua concepção “multidimensional” da segurança hemisférica, estabelecendo claramente o sentido de seus conceitos:

i) As ameaças, preocupações e outros desafios à seguran-

ça hemisférica são de natureza diversa e alcance multi-dimensional e o conceito e as abordagens tradicionais devem ampliar-se para englobar ameaças novas e não-tradicionais que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais.

- j) As ameaças tradicionais à segurança e seus mecanismos para enfrentá-las continuam sendo importantes e podem ser de natureza diversa das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança e aos mecanismos de cooperação para enfrentá-los.
- k) As novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de diversas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil, todos atuando de forma apropriada em conformidade com as normas e princípios democráticos e com as normas constitucionais de cada Estado. Muitas das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada.

A Declaração não se limita, dessa forma, a reconhecer o surgimento de novas preocupações de segurança, mas as delimita de acordo com suas características e estabelece o modo como devem ser tratadas. Percebe-se a preocupa-

Com as diferenças e particularidades necessárias, talvez seja possível ver a Declaração sobre Segurança nas Américas como a versão hemisférica de uma Política de Defesa.

ção em se estabelecer a “natureza diversa” entre os tópicos. Ainda que a alínea “j)” utilize uma expressão ambígua, que as ameaças tradicionais “podem ser de natureza diversa”, uma interpretação completa dos três itens mencionados parece indicar que as avaliações dos países caminharam para efetiva distinção entre as novas e as tradicionais ameaças, especialmente no que diz respeito aos mecanismos de seu combate.

O documento especifica, em seguida, o que entende por novas ameaças (“problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de diversas organizações internacionais”) e as lista, incluindo o terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, crime organizado, tráfico de armas, drogas e pessoas, lavagem de dinheiro, corrupção, além da pobreza e exclusão social, desastres naturais e de origem humana (ex.: doenças). Há menções sobre a necessidade de maior transparência e de confiança mútua nas políticas nacionais de defesa, o que, segundo a declaração, contribui para aumentar a estabilidade e a paz regionais¹².

Aponta, ademais, que compete aos “foros especializados interamericanos e internacionais” o desenvolvimento da cooperação em matéria de segurança, com fundamento nos instrumentos e mecanismos “aplicáveis”. Esse último termo reforça, assim, a visão de que a segurança hemisférica com um todo somente pode ser julgada de uma perspectiva “macro” da OEA, que estabelece os meios eficazes e competentes para enfrentar questões de “natureza diversa”.

A Declaração promove, adicionalmente, extensos comentários sobre temas afetos à Defesa, combate ao terrorismo, proliferação nuclear, combate às armas químicas e biológicas, estabelecimento de uma zona de paz nas Américas, dentre outras. Cabe destacar a reiterada preocupação com a já mencionada promoção do “fortalecimento da confiança mútua e da cooperação internacional”. Uma das bases da Declaração – pode-se inferir – está na prevenção, seja dos problemas tradicionais, seja dos novos desafios. Voltando-se ao terrorismo, há que se ressaltar no texto não apenas a preocupação em reconhecer a dimensão dessa ameaça, mas também das formas como os Estados americanos pretendem enfrentá-la (parágrafo 23),

(...) por meio do intercâmbio de informações e a mais ampla assistência jurídica mútua para prevenir e reprimir o financiamento do terrorismo, impedir a circulação internacional de terroristas, sem prejuízo dos compromissos internacionais aplicáveis à livre movimentação de pessoas e à facilitação do comércio, bem como assegurar que sejam submetidos a processo, de acordo com o direito interno, toda pessoa que participe do planejamento, preparação ou perpetração de atos de terrorismo e aqueles que, direta ou indiretamente, proporcionem ou colem fundos com a intenção de que sejam utilizados, ou cientes de que serão utilizados, para cometer atos de terrorismo. Comprometemo-nos a identificar e combater as ameaças terroristas emergentes, qualquer que seja sua origem ou motivação, tais como ameaças à segurança cibernética, o terrorismo biológico e ameaças à infraestrutura crítica.

Ainda que não se mencione aqui cada um dos parágrafos da Declaração, não há dúvidas se tratar de um documento amplo e abrangente, que estabelece definições conceituais, oferece uma orientação para os trabalhos futuros e instrui processos de revisão e de modernização de alguns dos mecanismos vigentes. Caberia especular, dessa forma, qual natureza poderia ser conferida à Declaração.

Historicamente, conforme aponta Charles G. Fenwick (1965) esse tipo de documento tradicionalmente foi utilizado, em conjunto com as resoluções, para a instituição de princípios gerais das relações interamericanas. Assim poderia ser considerada, por exemplo, a Ata de Chapultepec de 1945 ou anteriormente, a Declaração de Lima de 1938, que estabeleceu o mecanismo de consultas sobre assuntos de segurança. Ademais de consolidações de princípios,

contudo, declarações e resoluções trabalham com aspectos práticos das relações interamericanas, configurando, assim, fundamentos legais ou precedentes jurídicos orientadores dos mecanismos existentes.

Partindo desse pressuposto, talvez seja pertinente ver na Declaração sobre Segurança nas Américas a conformação de uma análise da conjuntura externa e das ameaças para o sistema interamericano, perpassando uma avaliação dos mecanismos existentes e descrevendo as linhas políticas em curso, com vistas a alcançar determinados objetivos estabelecidos. Esses elementos conformam – segundo relatório de seminário sobre elaboração de políticas e doutrinas de defesa, realizado pelo Colégio Interamericano

A cooperação hemisférica em Defesa se fundamenta no TIAR e tem na JID um braço de assessoramento técnico. As “novas ameaças” são manejadas pelo CICTE, pela CICAD, pela CIFTA e pela REMJA.

de Defesa em 2002 – os pontos mais comuns de Políticas Nacionais de Defesa, as quais configuram a base para um Livro Branco sobre a matéria.

Com as diferenças e particularidades necessárias, talvez seja possível ver a Declaração sobre Segurança nas Américas como a versão hemisférica de uma Política de Defesa. Constitui, assim, documento jurídico de especial importância, orientador da estrutura hemisférica dedicada ao tema e síntese daquela dimensão política sobre a qual os membros da OEA concordaram em atuar conjuntamente, em prol da segurança comum.

O estudo dos elementos apresentados pela Declaração Especial parece indicar, portanto, que o texto em grande medida refletiu as mais variadas análises e preocupações daqueles que seriam os desafios institucionais surgidos a partir do fim da Guerra Fria. É possível, então, sugerir que à análise do tipo das ameaças atuais (e a forma de seu combate) e dos mecanismos presentes na OEA, conforme tratado nas sessões anteriores, seja adicionada a orientação conceitual oferecida pela Declaração, de modo a se fechar o círculo revisional da estrutura interamericana de segurança hemisférica. O resultado, conforme apontado na introdução, parece ser relativamente positivo no que diz respeito à atualidade institucional da segurança hemisférica. As formas como esses mecanismos vêm sendo utilizados e a qualidade dos seus resultados conformam questões de outra natureza, que não conformam o objetivo do presente trabalho.

Caberia, por fim, breve referência que talvez se relacione mais à primeira linha de críticas ao sistema interamericano (conforme mencionado na introdução): a atuação e o peso político dos EUA, os quais não constituem o objeto central do presente trabalho, mas cuja menção poderia orientar análises futuras. Seria possível enxergar

a Declaração sobre Segurança nas Américas e outras atividades da OEA em matéria de segurança como mero resultado “defensivo” de alguns Estados, contra os EUA? Pagliai (2006, p. 32) afirma, nesse sentido, que no referido texto, “a aparente multidimensionalidade dos temas consagrados na Conferência (do México de 2003) não permite concluir que se estabeleceu uma agenda multidimensional real (...) apesar de os problemas e ameaças serem distintos para os Estados, a multidimensionalidade resultante não deixa de ser uma nova forma de reiterar a supremacia norte-americana no continente...”.

O ponto levantado pela autora talvez constitua um caso típico da imagem do “copo pela metade”, cuja visão positiva ou negativa depende do observador. Ainda que a liderança norte-americana seja incontestável, toda a história das relações interamericanas também é marcada por interesses claros dos demais países, como se pode ver em casos como o da formação do TIAR (conforme apontado acima), a Conferência de Punta del Este de 1962 ou muitas das atividades na área de segurança em desenvolvimento na atualidade¹³. Ademais, o princípio da “arquitetura flexível”¹⁴ consagrado na declaração pode ser visto como um positivo avanço, por oferecer uma via de composição das assimetrias e diferenças de visão política estabelecidas no continente.

Dessa forma, tanto a dinâmica “ação-resistência” entre EUA e os demais, quanto intercâmbio efetivo de visões e interesses, redundaram em princípios e mecanismos hemisféricos, os quais propiciaram declarações substantivas como a de 2003. Em um hemisfério tão díspar quanto o americano, esse logro seria apenas o desenrolar de uma defesa contra a hegemonia dos EUA, ou em si um resultado positivo, um indício da capacidade de interesses distintos se conformarem em um conjunto minimamente homogêneo de interesses?

Conclusão

O presente artigo teve como objetivo refletir sobre a atualidade institucional do sistema interamericano de segurança hemisférica. Procurou, nesse sentido, contrastar as ameaças presentes à segurança com os mecanismos e políticas estabelecidas no âmbito da OEA, e tomou como ponto de partida os diferentes artigos que, ao longo de toda a década de 1990 e dos 2000, propagaram a tese de que haveria uma defasagem estrutural na OEA, especialmente no que diz respeito ao TIAR. Estabeleceu-se, como fundamento teórico, um estudo da natureza e da forma de combate às ameaças à segurança verificadas na atualidade, especialmente a dicotomia entre Defesa e Segurança Pública.

Desde o princípio, restou claro que a abrangência dos desafios não permitiria que apenas um setor ou mecanismo particular tratasse de todos relacionados à segurança,

dada a ameaça, por exemplo, de uma “policialização” da Defesa ou uma “securitização” de questões como pobreza e meio ambiente. A perspectiva global e integrada de cada um dos elementos caberia ao órgão político superior, que seria o orientador e coordenador dos diferentes braços especializados. Isso valeria tanto para o Estado quanto para organizações internacionais pertinentes.

A partir desses elementos, foi possível observar que a OEA possui a maior parte dos mecanismos institucionais relacionados às ameaças atuais à segurança. A cooperação hemisférica em Defesa se fundamenta no TIAR, aproveitando-se também da Junta Interamericana de Defesa como braço de assessoramento técnico. Por sua vez as chamadas “novas ameaças”, em sua maioria questões de segurança pública, são manejadas por diferentes órgãos, tais como o CICTE, a CICAD, a CIFTA e a REMJA, todas orientadas pela Comissão de Segurança Hemisférica, pelo Comitê Permanente e, em última instância, pela Assembléia Geral.

Ademais de mecanismos, verificou-se que existe, também, uma orientação “doutrinária” de como lidar com o tema da segurança hemisférica, a Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003. Possivelmente a maior aproximação possível, no âmbito multilateral, de uma “política de defesa” – com as diferenciações necessárias – a Declaração reconhece o surgimento de novos desafios e consolida o caráter “multidimensional” da segurança hemisférica, reafirmando princípios e valores, além de esta-

belecer medidas práticas, destinadas a promover um melhor funcionamento dos mecanismos.

O que se tem a partir desses pontos talvez seja um quadro mais otimista da segurança hemisférica, especificamente no que diz respeito aos aspectos estruturais. Existem mecanismos e, talvez o mais importante, um permanente intercâmbio de idéias e visões sobre a matéria, tanto em foros da própria OEA, quanto em mecanismos informais, tais como a Conferência de Ministros da Defesa das Américas.

Essa visão positiva da estrutura não significa, entretanto, que o sistema americano esteja funcionando perfeitamente. Uma boa estrutura não redundante, necessariamente, em um trabalho eficiente, quanto falta, por exemplo, maior interesse ou empenho dos membros. Também não se pode afirmar que os mecanismos existentes não necessitam de melhoramentos ou de maior disponibilidade de recursos. O aprimoramento constante é profícuo. O que se deve evitar, e talvez esse tenha sido o ponto que o presente trabalho procurou atacar, é um “reformismo permanente”, vinculado ou não a interesses, preconceitos ou equívocos de interpretação, cujo único resultado, ao fim e ao cabo, é impedir que mesmo os imperfeitos mecanismos estabelecidos funcionem, pelo simples fato de que todas as atenções se concentram em reformas, e não na execução do que já está no lugar.

Notas

¹ O conceito de Segurança Coletiva foi exaustivamente discutido e desenvolvido por analistas e autoridades durante todo o século XX. Do ponto de vista teórico, partiu-se da concepção anárquica do sistema internacional para advogar-se meios que limitassem a desconfiança (que levaria às confrontações) e estabelecessem a cooperação interestatal, fosse pela articulação de foros que garantissem melhores canais de comunicação entre os atores e possibilidades de soluções pacíficas, fosse pela contenção daqueles que não respeitassem as regras estabelecidas. Do lado político, o trauma da Primeira Guerra Mundial obrigava, em grande medida, a criação desses novos métodos de relacionamento. A falha do sistema no entreguerras e a tragédia ainda maior na Segunda Guerra Mundial conferiu novo impulso às pressões para a construção do sistema. Em estudo sobre o tema na perspectiva mundial, principalmente sobre as novas exigências da segurança coletiva após a Guerra do Golfo, Aguiar Patriota (1998: 9) apresenta conceitualmente o modelo:

A formulação jurídica primeira da idéia de segurança coletiva se exprime nos artigos 10 e 16 do Pacto da Liga das Nações, segundo os quais cada Estado membro se compromete a respeitar e preservar a integridade territorial e a independência política de todos os membros da Liga (Artigo 10), e o Estado que recorrer à guerra será sujeito a sanções e poderá ser coagido militarmente por forças das partes contratantes (Artigo 16).

² Vide Carter, Perry & Steibruner (1992): The central purpose of cooperative security arrangements is to prevent war and to do so primarily by preventing the means for successful aggression from being assembled, thus also obviating the need for states so threatened to make their own counterpreparations. Cooperative security thus displaces the centerpiece of security planning from preparing to counter threats to preventing such threats from arising – from deterring aggression to making preparation for it more difficult.

³ Vide, por exemplo, Delgado (2003) e Pagliai (2006).

⁴ As três primeiras gerações seriam: (i) Guerra em massa, do estilo napoleônico, decorrente da utilização da pólvora em larga escala, ademais das mudanças econômico-sociais da era moderna; (ii) Guerras nacionais, exemplificadas pela Primeira Guerra Mundial; e (iii) Guerra de movimento, no modelo da “blitzkrieg” alemã, a qual teria perdurado até a caída do muro de Berlim.

⁵ Tratei anteriormente desse problema em artigo publicado na *Carta Internacional*, em outubro de 2008 (ver Franchini Neto, 2008).

⁶ Com quase vinte anos do fim da Guerra Fria e sete do 11 de setembro-09, essas ameaças – se existirem da forma como são caracterizadas – já não seriam assim tão “novas”.

⁷ Esse tópico será explorado mais abaixo no texto.

⁸ Vide Buzan, Waever & de Wilde (1998: , p. 23).

⁹ O termo preventivo da forma aqui utilizado não se relaciona com os debates sobre “guerra preventiva”. Esclarece-se que, assim como cabe à polícia investigar crimes ainda não ocorridos, mas em preparação (os chamados “atos preparatórios” do direito penal), a inteligência pode permitir o desbaratamento de células terroristas, que serão submetidas às penas da lei. O tema da guerra preventiva é por demais amplo e controverso para ser incluído no presente trabalho.

¹⁰ O mecanismo de consultas de Ministros das Relações Exteriores – base do TIAR – foi estabelecido entre as Conferências de Buenos Aires (1936) e Lima (1938). A assistência recíproca foi definida em 1939, no Panamá, e em 1942, no Rio de Janeiro. Todos esses desenvolvimentos foram consolidados na Conferência de Chapultepec, em 1945, de modo que o TIAR, em 1947, foi o resultado de mais de uma década de negociações.

Bibliografia

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa, 2005. In: www.defesa.gov.br. Disponibilidade: 6/02/09

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA. www.jid.org

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS.

Carta. www.oas.org.

_____. *Relatório sobre o Seminário sobre a elaboração de documentos sobre as políticas e doutrinas de defesa, realizada pela Comissão de Segurança Hemisférica em coordenação com o Colégio Interamericano de Defesa em 22 de abril de 2002* (AG/RES 1801 XXXI-O/01, parágrafo dispositivo 6)

_____. *Resolução: Ameaça Terrorista nas Américas*. RC.24/RES.1/01. Em inglês: www.oas.org; em português: www.mre.gov.br.

_____. *Declaração sobre Segurança nas Américas*. Conferência Especial sobre Segurança. México, outubro de 2003.

_____. *Resolução: Amendmets to the Statute of the Inter-American Committee against Terrorism*. AG/RES 2010 (XXXIV-O/04)

TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTENCIA RECÍPROCA. In: www.mre.gov.br. Disponibilidade: 12/12/2008.

AMORIM, Celso. “O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança”. *Segunda rodada de debates: conceitos de defesa e segurança, implicações para a ação externa e interna do Governo*. Seminário organizado pelo Ministério da Defesa, Itaipava, 11 e 12/10/2003. In: www.mre.gov.br. Disponibilidade: 27/03/2009

ARAVENA, Francisco Rojas. “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”. In: *Nueva Sociedad*. Nº 213, enero-febrero 2008. In: <http://www>.

¹¹ A qual não possui vínculos jurídicos com a OEA. Essa questão tem sido, aliás, objeto de discussões, com propostas de que a JID atue como Secretariado das RMDAs.

¹² A declaração reconhece a importância do TIAR, aparentemente revelando o interesse de sua manutenção. Por se tratar de assunto relacionado ao interesse dos Estados, evita-se seu desenvolvimento no presente.

¹³ Vide, por exemplo, os temas de desenvolvimento de cultivos alternativos, cuja liderança é capitaneada pelos países andinos.

¹⁴ “Os Estados do Hemisfério reconhecem diferentes perspectivas relacionadas com as ameaças e prioridades de sua segurança. A arquitetura de segurança em nosso Hemisfério deverá ser flexível e incluir as particularidades de cada sub-região e de cada Estado”.

seguridadregional-fes.org/upload/4121-001_g.pdf. Disponibilidade: 16/07/2009.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Trad.: Sérgio Bath. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

BROWN, Michael E. (Editor). *Grave New World: Security Challenges in the 21st Century*. Washington: Georgetown University Press, 2003.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, De WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CABRAL DE VASCONCELLOS, Patrícia Mara. “Novas possibilidades para o consenso sobre a Segurança Hemisférica?”. In: *Meridiano 47*, <http://meridiano47.info/2009/05/11/novas-possibilidades-para-o-consenso-sobre-a-seguranca-hemisferica-por-patricia-mara-cabral-de-vasconcellos>. Disponibilidade 15/07/2009.

CALDWELL, Dan & WILLIAMS Jr, Robert E. *Seeking Security in an Insecure World*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

CARTER, Ashton B., PERRY, William J. & STEIBRUNER, John D.. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992.

CASABIANCA P., Jaime. *La Seguridad Hemisférica en el nuevo contexto internacional y los desarrollos recientes en el marco de la OEA en esta materia*. Colombia, 2001. www.oas.org.

DELGADO, Pedro Villagra. “Nuevo Paradigma de Seguridad Hemisférica”. In: *Foreign Affairs en Español*, outubro-dezembro 2003.

DOMINGUEZ, Jorge I. (ed). *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the*

- Post-Cold War Era*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1998;
- FENWICK, Charles G.. *A Organização dos Estados Americanos: o sistema regional Inter-americano*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1965.
- FRANCHINI NETO, Hélio. “Novidades de um mundo não tão novo”. In: *Carta Internacional*, vol. 3, no. 3, outubro de 2008.
- FREDERKING, Brian. “Constructing Post-Cold War Collective Security”. In: *American Political Science Review*. Volume 97, nº 3, August 2003.
- HINSLEY, F. H.. “Peace and War in Modern Times”. In: *The Quest For Peace: transcending collective violence and war among Societies, Cultures and States*. Edited by Raimo Väyrynen. International Social Science Council. London: Sage Publications, 1987.
- KAHHAT, Farid. “Hemispheric Security After September 11. New York, Social Science Research Council (www.ssrc.org), 2003. Disponibilidade: 22/01/09
- _____. *Tras la Guerra Fría: mentalidad military y políticas de seguridad en Sudamérica*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2007.
- KALDOR, Mary. *Las Nuevas Guerras: violencia organizada en la era global*. Barcelona: Kriterion Tusquets Editores, 2001.
- MATHIAS, Suzeley Kalil. “Defesa e Segurança Hemisférica: um tema controverso. Notas à Declaração sobre Segurança nas Américas”. In: *Boletín de RESDAL*, nº 13, Edición Especial, diciembre, 2003. www.resdal.org . Disponibilidade: 22/01/09
- MADEIRA DE SILVA, Alberto. “Definindo competências entre as Forças Armadas e as Forças Policiais”. In: *Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2007.
- MORENO PINO, Ismael. *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Trad.: Oswaldo Biato. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.
- MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões. Relações Internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- MÜNKLER, Herfried. *The new Wars*. Malden-Cambridge: Polity Press, 2005.
- PAGLIAI, Graiela de Conti. “Segurança Hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 49, nº 1: 26-42 (2006).
- SMITH, Ruppert. *The Utility of Force (The Art of War in the Modern World)*. London: Penguin Books, 2006.