

Daniel Flemes

## Rumo à comunidade de segurança no Sul da América Latina – uma corrida de obstáculos

Especialmente durante os últimos dez anos, delinea-se no Brasil, na Argentina e no Chile (aqui designados como “países ABC” ou “Sul da América Latina”) uma clara tendência de cooperação na política de segurança, fazendo crer que esteja surgindo, no sul da América Latina, uma comunidade de segurança. Karl W. Deutsch e seus colegas argumentaram, já no fim dos anos 50, em sua obra clássica *Political Community and the North Atlantic Area – International Organization in the Light of Historical Experience*, que a evolução mais provável seria que as regras comuns para o jogo da política de segurança se estabelecessem a nível regional. É que países vizinhos dispõem de um amplo espectro de experiências históricas comuns e de um fundo cultural semelhante, o qual promove uma compreensão recíproca e propicia uma conciliação pacífica dos interesses nacionais. Segundo Deutsch, a *Security Community* constitui uma comunidade de países em que “there is a real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way”.

### Barreiras internas: As relações civil-militares

A instabilidade dos sistemas governamentais democráticos, bem como a inexistência de legitimidade democrática das instituições de nível regional continuam a

ser um entrave para a evolução política no Sul da América Latina. A supremacia civil apresenta diversos graus de concretização nas democracias jovens, o que pode levar a limitações das capacidades dos governos eleitos democraticamente para definir e respectivamente moldar as políticas de segurança.

Em parte, as instituições militares perseguem os seus próprios interesses, que podem ser opostos aos dos representantes do governo na formulação de políticas de segurança, e eventualmente os militares oficiais tentam, em comissões secretas ou semipúblicas, cooptar representantes políticos. Existe o perigo de que esta autonomia das Forças Armadas, existente com diferentes graus de intensidade nos Estados ABC, leve, juntamente com déficits sociais e políticos, a políticas de segurança não-cooperativas. Neste sentido, por exemplo, os militares argentinos não têm mais uma representação permanente no Conselho de Segurança Nacional. É bem verdade que, juntamente com os membros do Gabinete, os quadros diretores dos serviços secretos (militares) estão presentes, mas a comissão para a política de segurança tem uma função exclusivamente consultiva. Em contrapartida, as Forças Armadas do Chile dispõem – com o *Consejo Superior de Seguridad Nacional* (CONSUSENA), o *Consejo de Seguridad Nacional* (COSENA), bem como com a *Junta de Comandantes en Jefe* (JCCJJ) – de instituições políticas em que os comandantes das três Forças Armadas podem apresentar diretamente ao Presidente as suas aspirações relevantes para a área da segurança. No caso brasileiro, por fim, os militares desempenham papéis centrais em quase todas as instituições da política de segurança do país. Assim, o *Gabinete de Segurança Institucional* (GSI) da Presidência, que incorpora também a *Agência Brasileira de Inteligência* (ABIN), está

controlada por um general do exército em função de ministro. O mesmo general é o secretário geral do *Conselho de Defesa Nacional* (CDN) que - prescrito pela Constituição - trata de assuntos relacionados com a soberania nacional e com a defesa do Estado democrático.

Na perspectiva das Forças Armadas da região, a democratização dos seus Estados poderia ser vista como uma evolução negativa, na medida em que, com a crescente consolidação da democracia, lhes seriam impostas mais restrições, mas poucas tarefas construtivas. Em vez de se ocuparem de tarefas governativas, do desenvolvimento econômico do país ou de debates ideológicos, os militares estão limitados às suas tarefas centrais. Hoje em dia, o autoritarismo militar dá a impressão de anacronismo, a luta contra “forças subversivas” tornou-se irrelevante e só dificilmente pode ser legitimada, de modo que muitas instituições militares da região permanecem sem um papel definido nas suas sociedades. Se os atores políticos civis não forem capazes de definir missões aptas a determinarem as ações das Forças Armadas, o primado da política estará em perigo, com as instituições militares delineando os seus próprios cenários de ameaça e doutrinas militares e assim preenchendo este vácuo funcional. A atribuição de novas tarefas aos militares dá a entender como será a natureza futura das respectivas relações civil-militares. Existem, pelo menos, duas tendências, que se salientam para a formulação de missões alternativas: a mobilização dos militares para o combate ao crime organizado (inclusive o tráfico de drogas) especialmente no Brasil e a “internacionalização” das Forças Armadas, que inclui tanto a cooperação regional em segurança como também missões no âmbito das Nações Unidas. Enquanto com respeito à participação nestas missões internacionais existe um consenso entre os

países ABC, a atuação interna das Forças Armadas pode ser um obstáculo significativo rumo a uma comunidade de segurança no Sul da América Latina.

### **Forças Armadas no combate ao crime organizado**

No Brasil, a mobilização de forças militares para a manutenção do direito e da ordem tem, mesmo depois da Constituição de 1988, uma base constitucional. Fernando H. Cardoso mobilizara os militares dentro do país, somente durante o seu primeiro mandato presidencial, com frequência maior do que a alcançada pelos seus três antecessores eleitos democraticamente. Unidades do Exército destroem laboratórios de drogas na região amazônica, a Força Aérea controla junto com o *Gabinete de Segurança Institucional* (GSI) o sistema para a vigilância abrangente da Amazônia brasileira (*Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM*) e a Marinha patrulha em rios e águas litorâneas.

Antes de tudo, o princípio da conveniência dos meios é um fator contrário à participação dos exércitos sul-americanos em missões de combate ao crime organizado ou a intervenções como a que sucedeu recentemente em março de 2003 no Rio de Janeiro para garantir a segurança pública durante o Carnaval. Mobilizar as Forças Armadas, bem equipadas, contra quadrilhas de traficantes de droga e criminosos violentos equivale à “realização de uma intervenção cirúrgica com uma serra elétrica”. As unidades do Exército poderiam ser treinadas para funções específicas de combate à criminalidade, mas o caráter incomparavelmente mais difuso do trabalho policial representa um verdadeiro desafio para a integridade hierárquica dos militares. Além disso, existe o perigo, absolutamente realista, de corrupção de

militares como indivíduos ou como instituição por parte de abastados barões da droga, motivo pelo qual também os representantes militares brasileiros vêem de forma crítica a participação, em programas de combate à droga, das Forças Armadas sul-americanas, exigida com urgência pelos EUA.

Quanto mais abrangente for o papel das Forças Armadas na política interna, tanto mais razões têm os generais para se sentirem novamente legitimados para participar da formulação da política interna, em vez de a implementar meramente de acordo com as indicações de atores civis autorizados democraticamente. No caso brasileiro, a militarização da segurança interna é favorecida por delimitações pouco nítidas entre as tarefas “subsidiárias” dos militares e as tarefas policiais propriamente ditas. Neste contexto, o aparato policial superdimensionado do país tem efeitos igualmente agravantes. É de se notar o fato de a Constituição brasileira incumbir, juntamente com a polícia civil, uma polícia uniformizada dos Estados da Federação – chefiada normalmente por um General do Exército –, bem como as Forças Armadas da manutenção da ordem pública. A Polícia Militar está subordinada a uma dupla chefia, com os governadores dos Estados e o Estado-Maior do Exército, o que dificulta tanto a delimitação transparente das competências de atores civis e militares como a eficiência e o profissionalismo da polícia militar brasileira.

### **Desenhos diferentes da futura cooperação regional em políticas de segurança**

As noções divergentes sobre o formato de uma futura cooperação em política de segurança constituem uma barreira muito alta rumo a uma comunidade de

segurança regional. A arquitetura de segurança deverá ser elaborada a nível bilateral, subregional ou hemisférico? A formação de um sistema de segurança subregional, que vá além de declarações diplomáticas de intenções é apoiada, sobretudo pelo Brasil, embora se tenha encontrado para esta posição, com o Chile, um partidário que – guiado pela sua concepção clássica de soberania – preferiria criar primeiro a nível regional uma estrutura sólida para a cooperação em segurança. Por outro lado, o empenho do Brasil é contido pelo fato que a região do Amazonas é vista como vulnerável em termos estratégicos e pelo fato de, neste contexto, a arquitetura de segurança subregional no Cone Sul trazer um aumento meramente marginal de segurança.

O Brasil e o Chile têm a mesma posição contrária a um sistema de segurança continental, por exemplo, sob a forma de uma institucionalização da Conferência Panamericana dos Ministros da Defesa. A Argentina – que, para descontentamento do Chile, adquiriu em 1997, por sugestão dos Estados Unidos, o status de aliado especial fora da OTAN e que, portanto, já está incluída numa aliança estratégica continental – defende uma arquitetura de segurança continental sob a égide dos EUA. O Brasil classificou, várias vezes, as medidas de formação de confiança no contexto panamericano como “desnecessárias” e resiste à hegemonia norte-americana em questões de segurança.

Como potência regional, o Brasil é considerado também como representante dos países subdesenvolvidos e emergentes num debate de política de segurança entre Norte e Sul, no qual é criticada especialmente a marginalização tecnológica da periferia. O apoio ostensivo da Argentina à linha dos EUA em muitos campos da política internacional e em quase todos os temas de política de segurança é visto, no

Brasil, com desagrado. O Ministro chileno de relações exteriores, Valdés, numa visita à Argentina, tendo em vista o relacionamento especial em política de segurança entre Washington e Buenos Aires, teceu o seguinte comentário: “El derecho internacional es el mejor derecho que tienen los países sin poder militar o económico. [...] a nuestros países no les conviene ni el caos internacional ni el orden impuesto por terceros”.

### **Institucionalização fraca da cooperação regional**

Divergentes entre si, as concepções dos países do Mercosul sobre uma arquitetura de segurança futura estão condicionadas pela escassa institucionalização de foros de cooperação regionais e vice-versa: esta escassa institucionalização também é um resultado daquelas divergências. A institucionalização do Mercosul continua fraca – apesar de incontestados avanços ao longo dos últimos anos. Isto também é válido para a área da política de segurança. Segundo indicações do Ministério da Defesa brasileiro, planeja-se instituir uma Agência de Segurança e Defesa permanente, com sede em Montevideu, na qual se deverá enfeixar o diálogo sobre política de segurança, realizado até ao presente a nível bilateral ou em foros do Mercosul. Até agora se têm procurado inutilmente instâncias supranacionais decisórias no Sul da América Latina. Entretanto, relações de segurança interestatais têm necessidade de instituições regionais fortes, que disponham de legitimidade suficiente para canalizar interesses particulares. A fundação de instituições comuns constitui uma base necessária, mas ainda insuficiente para forjar uma Comunidade de Segurança. A vontade política dos membros líderes de uma

potencial comunidade de segurança é imprescindível, particularmente para alcançar objetivos coletivos. Tomando em consideração as diferentes posições dos países ABC no processo de cooperação em política de segurança, a capacidade dos atores estatais de definir objetivos comuns deve, hoje, ser analisada com um certo ceticismo. A chave para a solução da problemática colocada pelas divergências de objetivos e pelos déficits de institucionalização encontra-se no diálogo aprofundado sobre segurança entre os países do Sul da América Latina.

A formação de confiança entre os países será acelerada pela democratização do diálogo sobre política de segurança. Este processo pressupõe, primeiro, que as políticas de segurança nacionais sejam desenvolvidas pelos atores civis democraticamente eleitos e controladas de forma confiável. A finalidade de um diálogo democrático sobre política de segurança consistiria em criar instituições regionais democraticamente legitimadas, em cujo topo instâncias decisórias supranacionais decidiriam o rumo da comunidade de segurança. Na perseguição deste objetivo, à primeira vista, irrealista, os países ABC têm à disposição instrumentos aptos a moldarem o diálogo aprofundado sobre política de segurança. Atores empenhados na cooperação regional em segurança estão em condições de contrapor-se a possíveis tensões a nível interestatal adotando medidas para a prevenção de conflitos, desenvolvendo um sistema de alerta precoce e instaurando mecanismos de resolução pacífica de conflitos. Continuando-se a incrementar a transparência tanto nas despesas com a defesa e na política de armamento, como no desenvolvimento de doutrinas de segurança, se estaria prestando uma contribuição para, a longo prazo, orientar as políticas de segurança no sentido da cooperação.

## As novas ameaças como aceleradores da comunidade de segurança?

Acresce uma série de novas formas de ameaça que podem ser definidas como transfronteiriças, mas não como interestatais e para as quais os países ABC se devem preparar. Os protagonistas destas novas ameaças não são mais os Estados-Nação, mas sim as guerrilhas, os paramilitares, o crime organizado (especialmente traficantes de droga e armas) e terroristas internacionais, que possivelmente se organizam nos chamados espaços fora do controle do Estado de Direito. O interesse comum dos países membros de uma potencial comunidade de segurança está no enfrentamento destes novos desafios à política de segurança, antes que estes se transformem em extensos conflitos militares, que ponham em questão a paz e a prosperidade da região. Para no futuro gerar estabilidade e progresso no Sul da América Latina e flanquear o processo de integração econômica, a cooperação em política de segurança entre os países desempenhará um papel tão importante como o que cabe hoje à consolidação da democracia dentro das fronteiras nacionais e ao respeito pelos direitos humanos.

Os ministros da Defesa de doze países da América do Sul se reuniram em 2003 pela primeira vez para discutir a segurança no continente e ações conjuntas a serem colocadas em prática. O anfitrião da reunião multilateral, o Ministro da Defesa do Brasil, José Viegas Filho, enalteceu as boas relações entre os países, e, entre estas ações conjuntas, citou a criação de uma força de paz e o combate unificado ao que chamou de crimes transnacionais. E o otimismo é tão grande que já se fala na criação de uma espécie de OTAN sul-americana. Através de debates e do diálogo permanente, se pretende chegar a um pacto militar no futuro. Primeiro vai-

se tentar definir conceitos apropriados para a segurança através de uma doutrina militar comum. Viegas Filho afirmou que existe uma identidade estratégica entre os países sul-americanos. Seguindo estritamente o caminho apontado pelo presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, que priorizou a aproximação aos países vizinhos em sua plataforma de política exterior, o ministro Viegas quer promover um intercâmbio de informações com seus colegas regionais. O mais importante, segundo o ministro brasileiro é que, também nas duas problemáticas, há uma convergência de idéias entre os parceiros. Por se tratarem de crimes transnacionais, narcotráfico e terrorismo poderiam ser combatidos através de ações conjuntas, da cooperação e da troca de informação entre os países sul-americanos. Ficou claro também que as ações individuais serão mantidas. “Cada país tem sua peculiaridade. Existem diferenças inclusive sobre a missão das Forças Armadas e nas legislações. Não podemos criar um sistema único à margem dessas diferenças”, explicou a ministra da Defesa chilena, Michele Bachelet, criticando indiretamente o papel interno das Forças Armadas brasileiras. De qualquer forma, a idéia de se criar uma doutrina de Segurança para a região já deixou de ser apenas um sonho. Embora seja uma idéia ainda no nascedouro, o relevante de tudo é que há disposição dos países sul-americanos para formar uma comunidade de segurança.

*Daniel Fledes é pesquisador do Instituto de Estudos Íbero-Americanos em Hamburgo onde trabalha no projeto de pesquisa “Surgirá uma comunidade de segurança regional? Uma investigação comparativa das políticas nacionais de segurança no sul da América Latina”, financiado pela Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG – Comunidade Alemã de Pesquisa). Endereço eletrônico: fledes@iik.duei.de.*