



SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

Professor Doutor do Departamento de Sociologia e Antropologia e do
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP/Marília.

E-mail: sergioaguilar@marilia.unesp.br

RESUMO: No período pós Guerra Fria, no campo da segurança, cresceram os mecanismos de cooperação e coordenação entre os Estados latino-americanos, no âmbito das chamadas medidas de confiança mútua. Esses arranjos se apresentam como instrumentos importantes e eficientes de articulação político-estratégica e auxiliam na manutenção da paz na região. O artigo apresenta algumas considerações sobre o cenário atual da América Latina em termos de segurança e defesa. Inicialmente, apresenta conceitos de segurança e defesa e percepções de ameaças pelos Estados. Em seguida, discorre sobre os mecanismos de cooperação e coordenação em segurança que foram estabelecidos no continente americano nos períodos da Guerra Fria e pós Guerra Fria. Finalmente, apresenta considerações sobre o cenário e as perspectivas das questões de segurança na região.

Palavras-chave: Segurança Internacional; América Latina; Cooperação; Coordenação.



RESUMÉN: En el periodo posterior a la Guerra Fría, en el campo de la seguridad, creció el número de mecanismos de cooperación y coordinación entre los Estados latino-americanos, en el ámbito de las llamadas medidas de confianza mutua. Esos acuerdos se presentan como herramientas importantes e eficientes de articulación político-estratégico y ayudan a mantener la paz en la región. El artículo presenta algunas consideraciones sobre el escenario actual de América Latina en materia de seguridad y defensa. Inicialmente, presenta los conceptos de seguridad y defensa y percepción de amenazas por los Estados. Luego, presenta los mecanismos de cooperación y coordinación en seguridad que fueron establecidos en el continente americano en los períodos de la Guerra Fría y post Guerra Fría. Por último, se presentan consideraciones relativas a la situación y las perspectivas de los problemas de seguridad en la región.

Palabras-clave: Seguridad Internacional; América Latina; Cooperación; Coordinación.

ABSTRACT: In the post Cold War period, in the security field, has increased the mechanisms of cooperation and coordination among the Latin American states, in the context of so called confidence-building measures. These arrangements presented as important and efficient tools of political-strategic articulation and assist in the maintenance of peace in the region. The paper presents some considerations about the current scenario in terms of security and defense in Latin America. Initially, presents concepts of security and defense and perceptions of threats by the states. Then, discusses the mechanisms of cooperation and coordination in security have been established on the American continent in the periods of the Cold War and post Cold War. Finally, presents considerations regarding the scenario and the prospects of security issues in the region.

KEY-WORDS: International Security; Latin America; Cooperation; Coordination



INTRODUÇÃO

A América Latina é considerada uma das regiões mais pacíficas do mundo. Se, por um lado, a comparação com os conflitos armados ocorridos no demais continentes corroboram essa assertiva, por outro lado, a situação de “pacífica” não quer dizer ausência de conflitos.

A partir do início do século XIX, quando iniciou a independência dos países na América, foram verificadas várias guerras entre Estados como: as guerras cisplatinas; do Pacífico; do Chaco, entre Bolívia e Paraguai; do México com os Estados Unidos (EUA); Peru-Colômbia pela região de Letícia; Peru-Ecuador, entre 1941 e 1942 e em 1995; do Futebol, entre Honduras e El Salvador; e das Malvinas, entre Argentina e o Reino Unido.

Com o final da Guerra Fria, a redemocratização da maior parte do continente, o controle civil das forças armadas, a influência dos debates e decisões acerca de temas de segurança nas organizações internacionais, dentre outros, criaram um ambiente para o estabelecimento de uma série de mecanismos de coordenação e controle no campo da segurança e defesa na América Latina. No entanto, as diferentes características das sub-regiões e, conseqüentemente, as diferentes percepções de ameaças, dificultam a formação de uma visão comum sobre segurança.

O artigo apresenta, inicialmente, conceitos de segurança e defesa e percepções de ameaças pelos Estados. Em seguida, discorre sobre os mecanismos de cooperação e coordenação em segurança que foram estabelecidos no continente americano nos períodos da Guerra Fria e pós Guerra Fria. Finalmente, apresenta algumas considerações sobre o cenário e as perspectivas das questões de segurança na América Latina.



ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE SEGURANÇA E DEFESA

O conceito de segurança é subjetivo e lida com diferentes percepções, riscos, probabilidades. Para Balázs, segurança internacional é determinada basicamente pela segurança interna e externa dos vários sistemas sociais. Para Lippman uma nação é segura na medida em que não está em perigo de ter que sacrificar valores chave se quiser evitar uma guerra, e é capaz, em caso de mudança, de mantê-los pela vitória nessa guerra. Wolfers admite que, objetivamente, segurança mede a ausência de ameaças para a aquisição de valores e, subjetivamente, a ausência do medo de que esses valores possam ser atacados (BUZAN, 1991: 16-17). Hurrell entende que a segurança se refere à interação entre forças materiais e entendimentos intersubjetivos. Segurança e securitização são processos intersubjetivos que se constroem socialmente já que mudam ao longo do tempo.¹

A ONU, em 1986, elaborou o conceito de segurança como sendo uma condição *"en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social..."* (ONU, 1985: 11).

No Brasil, a Escola Superior de Guerra (ESG) definiu segurança como "o sentimento de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes contra ameaças de qualquer natureza" (ESG, 2006: 51).

É uma das funções básicas e indelegáveis do Estado. Este, para ser um ator independente tem que ter como princípio intrínseco a capacidade de assegurar a autonomia de suas decisões. Alguns instrumentos cumprem essa

¹ Assuntos considerados ameaças à sobrevivência nacional podem variar quanto ao tema, no tempo e no espaço. Ou seja, um mesmo assunto pode ser parte da esfera de segurança num país e não em outro, ou um mesmo assunto pode fazer parte da esfera de segurança num certo momento e deixar de fazer parte daquela esfera em outro momento. A securitização não é específica a algumas áreas. Da mesma maneira que um problema pode ser securitizado, pode ser dessecuritizado, ou seja, repolitizado. Por isso securitização e dessecuritização não são movimentos definitivos (WEAVER, 1995. WAEVER; BUZAN; WILDE, 1998).



função essencial do Estado, dentre eles o diplomata e o militar. Dessa forma, ambos são agentes do Estado capacitados a prestarem serviços e a cumprirem missões em prol do interesse do Estado de modo permanente e não apenas acionados quando se apresentam ameaças concretas.

A segurança é, portanto, questão substantiva em matéria de decisão política, e se pode qualificar de global, regional, sub-regional, nacional ou individual, segundo o marco de alcance que opera. É estruturada nesses diferentes níveis que interagem entre si.

Ainda segundo a ESG, a "sensação de se sentir seguro é função direta da ausência de fatores perturbadores que tenham a capacidade de alterar esse estado". Esses fatores perturbadores são as ameaças (ESG, 2006: 52). O dicionário Houaiss definiu ameaça como "prenúncio ou indício de acontecimento mais ou menos perigoso ou maléfico; constrangimento, intimidação, coação", e ameaçar como "promover, anunciar dano ou prejuízo, colocar em perigo" (Dicionário Houaiss, 2001). O Handon House a define como "*a declaration of an intention on determination to inflict injury, etc., conditionally upon some action or course; an indication or warning of probable trouble*" (Handon House, 1997). Pode-se, então, entendê-la como algumas circunstâncias que constituem um fator potencial de dano, que pode concretizar-se em certas condições, ou a manifestação que formula um ator (ou atores) com o propósito de transmitir a outro (ou outros) que tem a intenção e/ou a capacidade de produzir um dano a seus bens ou interesses. Assim, o reconhecimento de uma ameaça pressupõe a percepção de intenções ou ações de um ator que podem concretizar-se, implicando riscos para os envolvidos. A contraposição a uma ameaça específica, dimensionada, implica em um ato também específico e dimensionado.



Enquanto a segurança é abstrata, um estado, a defesa é um ato dirigido à determinada ameaça e pressupõe um eventual emprego de força, ou seja, o uso das Forças Armadas como elemento essencial (LEONEL, 1996).

Por conseguinte, a segurança nacional envolve toda a sociedade na superação dos antagonismos à conquista de seus objetivos, utilizando uma estratégia nacional integrada por todos os elementos do poder nacional. As ações de toda ordem realizadas têm como essência principal a manutenção da independência e da soberania da nação. Já a defesa nacional compreende atitudes, 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 (ESG, 2006: 56).

A função de defesa ainda é uma atividade exclusiva do Estado. Ela está centrada numa política de defesa, utilizando, principalmente, seu poder militar. Por meio dessa política, são estruturadas as Forças Armadas, sua organização, efetivo, missão, preparação, material, etc.

Os Estados podem definir e construir uma variedade de formas de ameaças fazendo com que as preocupações em segurança sejam diferentes em cada um deles. Os mais desenvolvidos têm menos preocupação com saúde, educação, moradia, questões que, no caso dos menos desenvolvidos, podem constituir ameaças à segurança.

Como há incertezas internas e externas, os Estados reexaminam constantemente o ambiente de segurança, seus objetivos, estratégias, capacidades e meios e os diversos elementos político, econômico, diplomático, militar. Essa análise torna possível o estabelecimento da estratégia que deve levar em conta todas as variáveis que influenciam o ambiente de segurança e refletir a estrutura do sistema internacional, o senso de segurança do próprio Estado, suas capacidades e debilidades.

Logo, as questões de segurança podem ser negociáveis. Mas defesa se constitui no que não é negociável, pois é responsabilidade indelegável do



Estado. O que é negociável se constrói através de hipóteses de convergência que envolvem acordos e compromissos políticos. A não ser em casos excepcionais, as sociedades não delegam a responsabilidade por sua defesa.

COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO EM SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA

No contexto da Guerra Fria e da confrontação ideológica entre as duas superpotências tivemos a intervenção na República Dominicana em 1965, as guerras civis na América Central com envolvimento dos Estados Unidos, e a “guerra interna” empreendida pelos regimes militares contra os grupos de esquerda na maior parte do continente. Naquele período, estabeleceu-se um mecanismo de segurança coletiva com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947, e um sistema de segurança regional composto pelo TIAR, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Junta Interamericana de Defesa (JID).

Por iniciativa dos EUA, foram criados mecanismos informais com o objetivo de manter o contato entre militares do continente por meio de programas de intercâmbio, medidas de confiança mútua e contatos pessoais com autoridades dos países latino-americanos (CENTRE FOR INTERNATIONAL POLICY, 2008). Também foram criados mecanismos formais como a Conferência dos Exércitos Americanos (CEA), Conferência Naval Interamericana (CNI), Conferência de Chefes das Forças Aéreas Americanas (CONJEFAAMER) e o Sistema de Cooperação das Forças Aéreas Americanas (SICOFAA) com o propósito de fomentar a discussão entre os militares do sistema interamericano sobre as principais ameaças a segurança continental e encontrar formas de enfrentá-las (AGUILAR, 2010).

Além de mecanismos multilaterais, uma série de arranjos surgiram por conta do relacionamento bilateral entre os Estados como a Missão Militar



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

Brasileira de Instrução no Paraguai (1942) para cooperar na formação e no aperfeiçoamento de militares paraguaios (LA PORTA, 1992), a Missão Militar Técnica Argentina (1949) e a Missão Naval Argentina (1953) para cooperar com o Exército e a Armada do Paraguai, respectivamente (GONZALEZ, 1998). Em 1970, foi estabelecida uma Missão Naval Argentina para prestar assessoramento técnico-profissional à força naval boliviana (BRASIL. AMRE, 1970).

Também no final da década de 1950, passaram a ser realizados exercícios conjuntos com o propósito de preparar as forças armadas latino-americanas para operarem junto com as forças dos EUA numa possível guerra contra as forças do Pacto de Varsóvia, especialmente no campo naval. Um exemplo é a operação UNITAS que começou em 1959, com a participação das marinhas da Argentina, Brasil, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela, foi estendida a diversos países latino-americanos, e é realizada até os dias atuais (AGUILAR, 2010).

Com o fim da luta ideológica entre as duas superpotências e a implosão da União Soviética, o governo norte-americano redefiniu sua estratégia de segurança. Ao mesmo tempo, na Europa, estava em andamento o processo iniciado em Helsinque (1969) e aperfeiçoado com as reuniões de Madri (1980) e Estocolmo (1986), que resultou na criação da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Organizações internacionais como as Nações Unidas (ONU) e a OEA priorizaram temas sobre cooperação, desarmamento e transparência dos gastos militares, dentre outros. Ou seja, o debate das questões da segurança internacional se dava a nível global e regional.

A OEA criou a Comissão de Segurança Hemisférica que teve papel central na promoção da cooperação em matéria de segurança, através de análises e recomendações que resultaram numa série de resoluções e no incremento de mecanismos regionais, sub-regionais e bilaterais (OEA, 1991).

Declarações no âmbito da OEA como a de Santiago (1995) e de São Salvador (1998) listaram medidas de fomento da confiança e da segurança no continente (BRASIL. MD, 1995. BRASIL. MD, 1998). A Declaração de Bridgetown



(2002) reconheceu o enfoque multidimensional na segurança do continente e que novas medidas deveriam ser desenvolvidas para enfrentar as “ameaças, preocupações e outros desafios” à paz e à segurança do hemisfério, incluindo “aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais” de acordo com as condições específicas de cada país ou sub-região (OEA, 2002, tradução nossa).

A Conferência sobre Segurança Hemisférica, realizada no México em outubro de 2003, reconheceu as diferentes perspectivas relacionadas com as novas ameaças e que a arquitetura de segurança deveria ser flexível, incluindo as particularidades de cada sub-região e de cada Estado (OEA, 2003).

No nível sub-regional, os entendimentos entre os governos do Brasil e da Argentina, na década de 1980, em torno da construção das usinas de Itaipu e Corpus e dos seus programas nucleares, e a redemocratização em curso nos dois países, permitiram a criação de vários mecanismos de coordenação e cooperação no campo da segurança. Em 1998, foi declarada a Zona de Paz do MERCOSUL, Bolívia e Chile e, em 2002, a Zona de Paz Sul-Americana (CAN, 2002).

A partir da década de 1990, as questões de segurança do continente passaram a ser tratadas nas reuniões de cúpula dos presidentes e nas conferências de ministros de defesa das Américas.²

Na parte norte do continente, em 2005, EUA, Canadá e México estabeleceram acordo para reforçar o esquema tri-nacional chamado Aliança para a Prosperidade e a Segurança da América do Norte (ASPAN) (MANAUT, 2009). Em 2007, a Iniciativa Mérida entre EUA e México tratou da cooperação e coordenação de combate ao narcotráfico e foi estendida, em seguida, à América Central e Caribe.

² A Conferência de Ministros de Defesa das Américas teve 12 edições até 2012.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

No âmbito do Sistema de Integração Centro Americana (SICA), foi criada uma Comissão de Segurança e, em 1995, foi aprovado o Tratado Marco de Segurança Democrática com o objetivo de estabelecer ou fortalecer os mecanismos de coordenação operacional das instituições envolvidas na luta contra a delinqüência e as ameaças à segurança como o terrorismo, tráfico ilícito de armas, narcotráfico e o crime organizado.³

Ainda na América Central, funciona desde 1997 a Conferência das Forças Armadas Centro-Americanas como foro de cooperação, coordenação e apoio mútuo. É composta por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana e tem vários países como observadores, incluindo o Brasil, Canadá, França, Reino Unido e EUA (GUATEMALA. MD, 2013).

Em 1996, os Estados do Caribe Oriental criaram o Sistema de Segurança Regional com assistência do Canadá, Estados Unidos e Reino Unido. Há, ainda, a Iniciativa de Segurança da Cúpula do Caribe, que reúne 15 Estados, incluindo Haiti e República Dominicana (RESDAL, 2012).

A Comunidade Andina das Nações celebrou o Compromisso de Lima - Carta Andina para a Paz e a Segurança, durante Conferência de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa, em 2002, afirmando o compromisso de formular uma política comunitária de segurança, instaurar uma zona de paz no território da Comunidade, limitar os gastos de defesa externa, controlar as armas convencionais, consolidar a proscricção de armas nucleares, químicas e biológicas, erradicar o tráfico ilegal de armas de fogo, munições, explosivos e minas antipessoais, assim como ampliar e reforçar as medidas de fomento da confiança da lutar contra o terrorismo (CAN, 2002). Na sequência, aprovou as Diretrizes de Política de Segurança Externa Comum e, em 2010, princípios orientadores e a agenda estratégica com o objetivo de desenhar componentes

³ O SICA é composto por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá (SICA, 1995).



e programas de segurança regional, desenvolver uma estratégia de segurança cidadã e implementar a Carta Andina para a Paz e a Segurança (CAN, 2010).

No MERCOSUL foram criados grupos de trabalho sobre terrorismo, cooperação sobre assuntos fronteiriços e de armas de fogo e munições, e a Reunião de Ministros do Interior/Justiça. Foram estabelecidos: o Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional⁴; um mecanismo conjunto de registro de armas, explosivos e munições; o Centro de Coordenação de Capacitação Policial; o Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME); o Programa de Ação do Mercosul de Combate a Ilícitos no Comércio Internacional e a Rede Internacional de Inteligência de Segurança Pública (RESINF). Em 2006, foi aprovado o Acordo-Quadro entre os membros do bloco e seus associados sobre cooperação em matéria de segurança (AGUILAR, 2010).

Ainda no campo das relações multilaterais, como uma instância de consulta, cooperação e coordenação, foi criado em 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), com o objetivo de consolidar a zona de paz no sub-continente, construir uma identidade de defesa levando em conta as características sub-regionais e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Em maio de 2011, na VI Reunião de Ministros do CDS foi criado o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, que funciona em Buenos Aires e aborda temas de políticas de defesa, cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de defesa e formação e capacitação na área (UNASUR, 2013).

Além dessa série de mecanismos multilaterais, regionais e sub-regionais, a partir da década de 1990, os países latino-americanos criaram mecanismos

⁴ O Plano substituiu o Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional, aprovado pela decisão Nr 05/98 e o Plano de Segurança para a Tríplice Fronteira (MERCOSUL. CMC, 1999).



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

bilaterais para lidar com as questões de segurança, defesa e cooperação em desastres naturais.

No Cone Sul, a criação de mecanismos se deu a partir das reuniões em nível de Ministros de Defesa e de Relações Exteriores realizadas em Tandil (1996) e Itapaiva (1997), no caso de Brasil e Argentina, e Zapallar (1996) e Campo de Mayo (1998), entre Argentina e o Chile. Foram criados o Mecanismo de Itaipava entre Brasil e Argentina e o Comitê Permanente de Segurança (COMPERSEG) entre a Argentina e o Chile. Esse último resultou em entendimentos como a cooperação no território antártico, agenda de desarmamento e realização de exercícios conjuntos e no Acordo de Cooperação em Matéria de Catástrofes entre os dois países em 1999 (ARGENTINA, 2000).

Além desses, uma série de mecanismos denominados 2 + 2 foram estabelecidos bilateralmente, compostos por representantes dos ministérios de relações exteriores e de defesa. Peru e Chile criaram o Comitê Permanente de Consulta e Coordenação Política para fortalecer e intensificar a confiança mútua no campo da segurança e defesa. Os dois países mantêm, ainda, rodadas de conversações entre comandantes de forças armadas que em 2013 já estava na 26ª edição (CHILE. MRE, 2013). Peru e Bolívia têm o Mecanismo de Consulta e Coordenação (MCC 2+2), criado em 2008, além de uma Comissão Binacional Fronteiriça. No âmbito do MCC 2+2 foram acordados o estabelecimento de uma metodologia de medição de gastos em defesa, o intercâmbio de informação e cooperação entre as forças aéreas com o estabelecimento de protocolos para deixar mais eficaz o combate a atividades ilegais, bolsas para capacitação e formação militar, dentre outras ações (PERU. MRE, 2013).

Nas diversas reuniões desses mecanismos, as discussões sobre temas de segurança resultam no estabelecimento de medidas de coordenação e cooperação, além de acertos referentes a intercâmbio de instrutores e alunos de escolas militares, exercícios conjuntos, visitas e programas de intercâmbio acadêmico, dentre outras.



SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

Em alguns casos, a coordenação também se dá de maneira trilateral como o caso da Reunião Trilateral entre Bolívia, Brasil e Peru em Matéria de Luta Conjunta contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos resultou na criação de um grupo de trabalho pra elaborar um plano de ação nesse campo (PERU. MRE, 2013).

Em janeiro de 2013 foi realizada a Primeira Reunião de Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), um mecanismo de concertação política para reforçar as estratégias regionais e globais de segurança. A CELAC foi gestada a partir da relação estabelecida entre a América Latina e Caribe e a União Européia (UE). A partir da década de 1990, as cúpulas ibero-americanas e as reuniões de ministros de relações exteriores do Grupo do Rio e da UE permitiram a conformação de uma associação estratégia bi-regional que resultou na criação da CELAC. Nos aspectos da segurança, a Declaração de Santiago aprovada ao final da cúpula, condenou o terrorismo, destacou os compromissos para o fomento da cooperação para a paz e a solução pacífica de conflitos, a promoção do desarmamento e da não proliferação, e o apoio a Estratégia de Segurança Regional da América Central (CONTRERAS, 2013).

SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

As percepções das ameaças são afetas a cada Estado e estão intimamente ligadas à sua localização e à sua capacidade. Assim, tanto as características como as percepções de ameaças e as prioridades de segurança são diferentes em cada sub-região do continente americano. As diferenças e similaridades têm relação com a situação do sistema internacional e regional em determinadas épocas. Se o período da Guerra Fria conduziu às percepções de ameaças vindas do bloco liderado pela União Soviética e produziu doutrinas de



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

segurança nacional com foco na luta interna, seu fim resultou no alargamento do conceito de segurança, que passou a abranger, também, a segurança das sociedades e indivíduos e não apenas a manutenção da soberania do Estado. Ou seja, mudanças de contexto, novas abordagens, novas ameaças, conduziram a estudos que apresentaram novas formas de segurança.

Em 1980, o Informe Brandt da Comissão Independente para o Desenvolvimento Internacional da ONU introduziu o termo “segurança econômica” referindo-se à ameaça representada pela falta de desenvolvimento nos países do sul. Os Estados estariam seguros ao se perceberem livres de agressões, discriminações ou segregações de natureza econômica e para seguirem sua busca pelo desenvolvimento e crescimento (BRANDT, 1980).

Em 1982, a Comissão Independente para Assuntos de Segurança e Desarmamento da ONU (Comissão Palme) apresentou o conceito de segurança comum e a idéia da multidimensionalidade da ameaça que seria preponderantemente militar, mas também relacionada com o bem-estar econômico, saúde, princípios e ideais dos povos (PALME, 1982. SNYDER, 1999). Em 1987, a Comissão Brundtland introduziu o conceito de segurança do meio-ambiente (BRUNDTLAND, 1987). Por sua vez, o Programa Mundial de Alimentos da ONU já havia se manifestado quanto à segurança alimentar. Em 1993, surgiu o conceito de “segurança humana”, através de comissões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dando uma ênfase maior à segurança da pessoa, ao desenvolvimento humano e à segurança alimentar, laboral e ambiental (ONU. PNUD, 1994).

Esses novos conceitos foram incorporados, no todo ou em parte, por diversos tratados regionais como o Tratado Quadro de Segurança Democrática (1995)⁵, na América Central, o Sistema de Segurança Regional do Caribe (1996)

⁵ Assinado em 15 de dezembro de 1995 pelos governos da Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador e Panamá. O tratado substituiu, inclusive, as normas relativas a segurança e defesa contidas na Carta da Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA) (NICARAGUA. MRE, 2007).



SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

(Regional Security System, 1996) e a Carta Andina para a Paz e a Segurança (2002). Desses documentos e dos relatórios enviados pelos Estados americanos à OEA, percebe-se as especificidades nas diversas regiões do continente.

Em termos gerais, os problemas comuns em segurança na América Latina dizem respeito ao crime organizado, tráfico de drogas e de armas, porosidade das fronteiras, lavagem de dinheiro, possível apoio logístico e financeiro a grupos terroristas, pobreza e carências sociais.

Na América do Norte há o alinhamento entre Canadá, EUA e México nas questões de segurança, e as prioridades presentes nos arranjos regionais dizem respeito ao combate ao terrorismo e o controle das fronteiras relacionadas com o tráfico internacional de drogas e crimes conexos.

Na América Central e Caribe, há uma dependência em relação à política de segurança dos EUA. As percepções de ameaças se relacionam com gangues chamadas de *maras* e *bandillas*, no âmbito interno, e com o crime organizado, tráfico de drogas e armas e a lavagem de dinheiro de caráter transnacional. Além disso, há preocupações com os efeitos que os desastres naturais podem gerar na segurança e algumas questões fronteiriças entre Estados. Os diversos acordos de cooperação bilaterais e regionais destacam o controle das fronteiras relacionado com essas ameaças.

A América do Sul sempre sofreu menos constrangimento do poder dos EUA o que facilitou a criação de arranjos sub-regionais. Pode ser dividida em duas sub-regiões: o Cone Sul que se apresenta mais estável por conta dos inúmeros arranjos em segurança capitaneados por Brasil e Argentina, e a Comunidade Andina com focos de instabilidade interna na Colômbia, por conta da luta contra as FARC, e na Venezuela, relacionada com o governo Chavez e seu sucessor. O sub-continente também apresenta alguns contenciosos interetatais como: entre Bolívia-Chile-Peru, ainda como conseqüência da Guerra do Pacífico; entre Colômbia-Ecuador-Peru em razão da transnacionalização da



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

luta contra as FARC, que pode ser estendido também para a fronteira Colômbia-Venezuela; a Fronteira Venezuela-Colômbia no lago Maracaibo; e a região de Essequibo entre Venezuela e Guiana.

Nesse cenário, há o entendimento comum de que as ameaças geradas por atores não estatais perpassam as fronteiras e dificultam a ação dos Estados. Nesses casos, o aumento do poder militar ou de forças policiais não seriam, por si só, suficientes para fazer frente a esses atores, que só podem ser combatidos com esforços integrados de diversos países. Logo, a insuficiência do esforço unilateral do Estado e da inaplicabilidade da segurança coletiva contra esses atores, os melhores mecanismos para o combate dessas ameaças transnacionais e não estatais estariam no campo da segurança cooperativa. Essa é entendida como um “sistema de relações interestatais que, ao coordenar políticas governamentais, previne e contém as ameaças aos interesses nacionais e evita que as percepções dos Estados sobre estas se transformem em confrontações ou em tensões abertas” (VILLANUEVA, 1999, tradução nossa). É nesse sentido que se conformaram os diversos mecanismos no campo da segurança na América Latina.

No campo da defesa, os países latino-americanos permanecem com suas forças armadas voltadas para a defesa territorial contra uma ameaça externa, mas, de maneira geral, perceberam que o entendimento e o conhecimento mútuos reduziram a possibilidade de confrontos armados, aumentando a propensão para a solução pacífica das controvérsias existentes ou que possam surgir. Assim, foram estabelecidas ações no campo das medidas de confiança mútua entendidas, inicialmente, como um processo que para tornar possível o incremento da segurança entre dois ou mais atores internacionais, com o objetivo de afastar a possibilidade do conflito armado, limitar armamentos e/ou reduzir gastos militares, e ampliar as possibilidades de cooperação (PALMA, 1988).



Na realidade a segurança cooperativa seria mais uma situação do que um sistema, em que medidas de confiança mútua são aplicadas gradualmente, de comum acordo, até chegar a uma relação de cooperação, bilateral ou multilateral. Tais medidas de confiança dão maior transparência e reciprocidade nas relações interestatais. São implementadas gradativamente, porque partem de compromissos de pequeno alcance que podem, inclusive, não serem obrigatórios, até etapas mais avançadas com o estabelecimento de mecanismos de verificação, prevenção e gerenciamento de conflitos, desenvolvimento de capacidades militares integradas, dentre outros, quando então haverá um comprometimento formal dos envolvidos na cooperação, podendo até evoluir para o estabelecimento de um sistema de segurança ou de defesa coletivo ou a integração de forças armadas.

A implementação das medidas de confiança mútua deve, necessariamente, manter o sentimento de segurança do Estado que atualmente abrange um campo mais vasto. Essas medidas inter-relacionam fatores como capacidade militar, tecnologia, poder econômico, desenvolvimento, estabilidade social e política, tanto no âmbito interno, como no relacionamento externo, diferente do início da época moderna e o nascimento do Estado-nação quando a segurança era definida principalmente pelo ângulo da guerra interestatal e da sobrevivência do Estado.

Embora nem todos os Estados apresentem um grau aceitável de estabilidade política, a implantação de regimes democráticos e a implementação das medidas de confiança mútua e de mecanismos de cooperação e coordenação em segurança permitiram melhores condições para a solução pacífica de conflitos.

Na América do Sul, questões como as do limite marítimo entre Chile e Peru e o caso das "papeleiras", entre Argentina e Uruguai, foram levadas à Corte Internacional de Justiça. O limite marítimo entre Suriname e Guiana foi arbitrado



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

pela ONU em 2007. O surgimento de governos que poderiam gerar instabilidade na América do Sul como os do Equador, Bolívia e Venezuela tiveram no governo brasileiro e na UNASUL um papel importante na condução política das controvérsias que surgiram conseguindo manter uma zona de estabilidade na sub-região. Atualmente, diminuiu a possibilidade do espraiamento da luta das forças armadas colombianas contra as FARC para os países vizinhos.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano tem a intenção de criar espaço de discussão para problemas de segurança no sub-continente, colaborando para a manutenção da estabilidade regional em segurança. O Surgimento desse mecanismo tem relação com a baixa prioridade que os EUA conferem à América Latina em termos de segurança.

Durante a Guerra Fria, as intervenções norte-americanas foram internas para conter a expansão comunista no continente. Suas prioridades estavam na defesa da Europa com a Organização do Tratado do Atlântico Norte e na Ásia, para impedir o avanço do comunismo na região. No pós Guerra Fria, o discurso se deu em torno da consolidação da democracia no continente como valor universal e como forma de manter a região estável. As ações visaram a combater o crime organizado transnacional e o tráfico internacional de drogas. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, a prioridade se voltou para o Oriente Médio e a Ásia, sobrando para a América Latina a pressão para que os Estados adotassem medidas de prevenção e combate ao terrorismo e aumentassem a eficácia do combate ao crime organizado, entendido como "facilitador" do terrorismo. O uso das forças militares na "guerra ao terror" no Afeganistão e Iraque teve suas conseqüências com o maior envolvimento militar norte-americano na Colômbia.

O desinteresse dos EUA pela América Latina permitiu uma margem de manobra para o Brasil assumir um papel de líder regional e articulasse a criação de instituições sub-regionais no campo da segurança como o CDS. No



entanto, enquanto os EUA têm poder e disposição de impor ou persuadir os países da América Central e Caribe a aceitar sua visão estratégica, o Brasil não tem esse mesmo poder nem intenção, esforçando-se para desenvolver uma política de segurança cooperativa e fortalecer os governos e a democracia no sub-continente, mantendo-o estável.

O fim da Guerra Fria e a ampliação do termo segurança abarcando diversos setores como ambiental, societal, econômico, além do militar, resultaram na proposta dos EUA para que os países latino-americanos envolvessem suas forças armadas no combate às “novas ameaças”. Ou seja, houve uma pressão pela mudança das funções das forças armadas em direção a questões afetas a segurança pública e às forças policiais. A intenção de envolver militares latino-americanos na “guerra contra o terror” ou no combate ao crime organizado e ao narcotráfico faz parte do interesse dos EUA em permitir que seus militares estabeleçam conexões em diversas regiões no mundo. Em contraposição, o Brasil se apresentou como incentivador da criação de instituições e mecanismos próprios sul-americanos para a discussão e a solução de problemas de segurança no âmbito sub-regional, além da postura de mediador adotada em várias ocasiões como no golpe na Venezuela em 2002.

CONCLUSÕES

No atual sistema internacional interligado, a distância entre a periferia e o centro foi encurtada. Instabilidades internas têm repercussão regional e crises regionais acabam tendo consequências globais. É difícil que os Estados se isolem no âmbito de suas fronteiras e fiquem imunes a alguns problemas externos, ou que consigam resolver unilateralmente todos os seus problemas de segurança. Há, de qualquer forma, a participação ativa ou passiva nos problemas de segurança em geral.



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

A América Latina, por estar afastada dos centros nevrálgicos de insegurança do globo, Europa (palco das duas maiores guerras mundiais), Ásia, Oriente Médio e África, manteve uma postura de distanciamento dos problemas globais de segurança. No entanto, hoje há a visão de que deve participar, se envolver, e até influenciar nas crises que possam ameaçar seus interesses. Isso significa ter uma participação mais ativa nos processos de segurança regionais e globais, dos foros multilaterais e dos empreendimentos pela resolução dos conflitos como as operações de paz.

Não tendo capacidade econômica, política ou militar para influenciar de maneira decisiva em crises que surjam ou mesmo no debate internacional sobre segurança, cabe a institucionalização de mecanismos coletivos como a UNASUL e seu CDS para, coletivamente aumentar a capacidade de influenciar e, ao mesmo tempo, procurar firmar uma visão comum de segurança.

Mas o sistema interamericano, estruturado em torno da OEA, TIAR e da JID, não conseguiu expressar um consenso em torno das questões de segurança no continente. Não há uma agenda comum em matéria de segurança regional nem uma articulação de políticas de defesa entre os países americanos. A OEA é fortemente influenciada pelos EUA que têm suas prioridades em segurança voltadas para outras regiões. As assimetrias e as diferentes características de cada sub-região se fazem presentes em diversas áreas. As percepções, preocupações e prioridades em segurança são diferentes em cada uma delas. Não há uma identidade regional ao mesmo tempo em que foram conformados diversos grupos de integração sub-regional (MERCOSUL, Comunidade Andina, Caribe, América Central, NAFTA).

Além disso, a aceitação dos conceitos de "segurança humana" e "segurança multidimensional" abriu um amplo espectro de possibilidades no qual qualquer coisa pode ser classificada como ameaça a segurança o que acaba dificultando entendimentos e a conformação de uma visão comum na região.



Havendo dificuldade de definir exatamente as ameaças, há dificuldade em estabelecer claramente situações que devem ser tratadas no âmbito da política, das polícias ou das forças armadas. Assim, enquanto alguns Estados mantêm suas forças armadas direcionadas exclusivamente para a defesa territorial contra ameaças estatais externas, outros seguem a cartilha dos EUA e direcionam suas forças militares também para o combate a ameaças que seriam da alçada das forças policiais, com todas as conseqüências para o preparo e emprego dessas forças (instrução, equipamento, etc.).

Percebe-se que, no geral, que a atual agenda de segurança na América Latina se relaciona com atores não estatais geradores de insegurança que, por serem transnacionais, impõem aos Estados a adoção de medidas de coordenação e cooperação. Os mecanismos, foros políticos de discussão e tratados, de caráter coletivo (regional ou sub-regional), bilaterais ou trilaterais, ajudaram a melhorar as relações entre os países latino-americanos no âmbito da segurança e defesa.

A nova dinâmica de integração regional, o desenvolvimento político interno dos países, as mudanças na natureza dos conflitos, as diferentes percepções de ameaças sub-regionais e o enfoque mais abrangente do termo segurança são fatores que determinam os arranjos de segurança e defesa na América Latina.

Apesar dos diversos contenciosos que ainda existem a situação da segurança na América Latina apresenta-se como promissora na medida em que os problemas têm sido tratados no âmbito político ou nas instâncias jurídicas internacionais.

Assim, há um ambiente saudável no campo da segurança e defesa entre os países latino-americanos. O atual estado das relações na América Latina tem garantido a possibilidade de resolver pacificamente os conflitos que surjam entre os Estados, aprimorar os instrumentos coletivos de prevenção e combate



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

às “novas ameaças”, relacionar a segurança com o desenvolvimento no âmbito da chamada “segurança multidimensional”, permitindo que se implementem projetos e programas conjuntos de “segurança alimentar”, “polícia democrática”, etc. Em suma, é um caminho para que se estabeleça uma zona de paz em toda América Latina e que sirva de modelo para outras regiões do mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. 2010. *Segurança e Defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Idéias.

ARGENTINA. 2000. *Ley 25240 - Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes con Chile*. Buenos Aires: Boletín Oficial, 26 de janeiro.

BRANDT, Willy. 1980. *North-South: a programme for survival*. Londres: Pan Books.

BRASIL. AMRE. 1970. Embaixada do Brasil em La Paz. Ofício n. 261 de 21 de julho.

_____. MD. 1995. *Declaração de Santiago sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança*. AG/OEA. 4ª Sessão Plenária. Santiago, 10 de novembro.

_____. 1998. *Declaração de São Salvador sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança*. AG/OEA. 5ª Sessão Plenária. San Salvador, 28 de fevereiro.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. 1987. *Our common future*. Londres: Oxford University Press.

BUZAN, Barry. 1991. *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2a Ed. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

CAN. 2002. *Compromisso de Lima*. Lima, 17 junho. In: http://www.comunidadeandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm (acessado em 05 de abril de 2007).

_____. 2010. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. *Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina*. In:



http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda_Estrategica2010.pdf (acessado em 21 de abril de 2013).

_____. 2002. *Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana*. Equador. In: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm (acessado em 04 de abril de 2007).

CENTRE FOR INTERNATIONAL POLICY. 2008. Latin America Working Group. *Foreign Military Interaction (FMI)*. In: <http://www.ciponline.org/facts/fmi.htm> (acessado em 25 de julho de 2008).

CHILE. MRE. 2013. *Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa del Peru y Chile*. In: http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20130503/asocfile/20130503160804/declaracion_iv_reunion_2_2.pdf (acessado em 10 de maio de 2013).

CONTRERAS, Carmen Marianella. 2013. *La I Cumbre CELAC-UE: una asociación birregional más pragmática y equilibrada*. Caracas: Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales. In: <http://www.covri.org/resources/uploads/17-02-2013/51215687e51a4.pdf> (acessado em 21 de abril de 2013).

COQUI, Martha Bárcena. 2000. La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, Tlatelolco, n. 59.

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. 2001. Rio de Janeiro: Objetiva.

ESG. 2006. *Manual Básico. Elementos Doutrinários*. Rio de Janeiro: ESG.

GONZALEZ, Fabio Ruperto Martinetti. 1998. *As Forças Armadas Nacionais e suas Perspectivas de Integração no Mercado Comum do Sul (Mercosul)*. Monografia. Rio de Janeiro: ECEME.

GUATEMALA. MD. 2013. *Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas*. In: <http://www.mindef.mil.gt/mdf/cfac/historia.html> (acessado em 21 de abril de 2013).

Handon House Webster's Unabridged Dictionary. 1997. 2a Ed. Nova Iorque: Handon House.

LA PORTA, Marco Antonio de Mattos. 1992. Missão Militar Brasileira: 50 anos de amizade. *Revista do Exército Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 129, n. 3, jul./set.

LAFER, Celso. FONSECA Jr, Gelson. 1997. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões). In FONSECA JÚNIOR, Gelson. CASTRO, Sergio Henrique Nabuco (Orgs.) *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: IPRI/FUNAG/Paz e Terra, p. 49 – 77.

LEONEL, Benedito Onofre Bezerra. 1996. Segurança e Defesa no Século XXI. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, a. 12, n. 32.



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

MANAUT, Raúl Benítez. 2009. La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica. *Revista Mexicana de Relaciones Exteriores*, n. 87, jul/out., p. 215-242. In: <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n87/benitez.pdf> (acessado em 21 de abril de 2013).

MERCOSUL. CMC. 1999. Decisão n. 22 e 23/99. *Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional*. XVII CMC. Montevideu, 7 de dezembro.

NICARAGUA. MRE. 2007. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. In: http://www.cancilleria.gov.ni/docs/files/sica_segu95.pdf (acessado em 05 de abril de 2007).

OEA. 2002. AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). *The multidimensional approach to hemispheric security*. Bridgetown, 2 de junho.

_____. 1991. AG/RES 1123 ((XXI-0/91). *Cooperation for Security in the Hemisphere*. OENSer.PIXXI.O.2. Twenty-First Regular Session. June 3 - 8, 1991. Proceedings, v. I. Santiago, 20 de agosto.

_____. 2003. Documento OEA/Ser.K/XXXVIII CES/DEC.1/03rev.1. *Declaração sobre Segurança nas Américas*. 28 de outubro.

ONU. 1985. Documento A/40/553. *Estúdios sobre los conceptos de seguridad*. Nova Iorque.

_____. PNUD. 1994. *Relatório do PNUD*. Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Nova Iorque.

PALMA, Hugo. 1988. Medidas de Confianza Recíproca. In: *Seminário Internacional de Seguridad Democrática Regional: una concepción alternativa de seguridad*. Documento de Trabajo. Santiago: Comisión Sudamericana de Paz.

PALME, Olf. 1982. *Common Security: a blueprint for survival*. Nova Iorque: Simon and Schuster.

PERU. MRE. 2013. *Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia y de la República del Peru*. Santa Cruz de la Sierra, 15 de março. In: <http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Declaraciones%20Conjuntas/Declaraci%C3%B3n%20Conjunta%20II%20Reuni%C3%B3n%20+2%20Per%C3%BA%20Bolivia.pdf> (acessado em 21 de abril de 2013).

Regional Security System. 1996. Saint Georges. Granada, 5 mar. 1996. In: <http://www.state.gov/t/ac/csbm/rd/4367.htm> (acessado em 05 de abril de 2007).

RESDAL. 2012. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Resdal. In: <http://www.resdal.org/atlas/atlas12-05-relaciones-hemisfericas.pdf> (acessado em 21 de abril de 2013).



SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

SICA. 2011. *Declaración de Guatemala*. Ciudad de Guatemala, 22 de junho.

_____. 2005. *Reunión del Consejo de Ministros de Gobernación y/o Seguridad Pública y Ministros de Defensa de Centroamerica*. Managua, 31 de agosto.

_____. 1995. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Honduras, 15 de dezembro. In: http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=trat_974_4_04102005.htm (acessado em 22 de abril de 2013).

SNYDER, Craig A. 1999. *Contemporary Security Strategy*. Londres: Macmillian Press.

UNASUR. In: <http://isags-unasul.org/interna.asp?lang=3&idArea=38> (acessado em 22 de abril de 2013).

WAEVER, Ole. BUZAN, Barry. WILDE, Jaap de. 1998. *Security: a New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.

WEAVER, Ole (Org.). 1995 *On Security*. New York: Columbia University Press.

Recebido em: 15.07.2013

Aprovado em: 28.07.2013