

Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-guerra fria: entre a hegemonia e a multidimensionalidade.

Graciela De Conti Pagliari

doutoranda Relações Internacionais – UnB.

A emergência de novas ameaças globais e seus reflexos tem sido uma preocupação para todos os países do hemisfério – especialmente considerados para este trabalho os do Cone Sul e Andinos. No entanto, deve-se equilibrar a necessidade de encontrar respostas sem que isso signifique “securitizar” todos os temas. Isso passa pela definição dos temas de segurança para o hemisfério e como esses interagem com os atores, e, a partir daí, pela coordenação das políticas a serem desenvolvidas.

O processamento político e os atores na nova agenda de segurança hemisférica

As atuais questões que dizem respeito à segurança internacional partem de dimensões novas e mais complexas na ordem internacional do pós-Guerra Fria. O fato é que as mudanças desencadeadas com o término da bipolaridade produziram diferentes reflexos entre os diversos Estados e regiões.

Os países do hemisfério começaram a refletir sobre a necessidade de revitalizar as instituições de governo regionais, de atualizar os mecanismos de segurança hemisférica e de analisar o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional no hemisfério, com o propósito de desenvolver os enfoques comuns mais apropriados que permitam examinar seus diversos aspectos e identificar as formas de revitalizar e de fortalecer as instituições do Sistema Interamericano.

Na década de 1990 iniciou-se a discussão sobre a segurança hemisférica levando em conta os novos parâmetros regionais e mundiais. Então em 2002 lançou-se a Declaração de Bridgetown, mediante a qual, adotou-se uma abordagem multidimensional para a segurança hemisférica. Mas a discussão envolvia, além da segurança coletiva, outros

assuntos prioritários para os países latino-americanos: o comércio regional, a defesa da democracia e a proteção aos direitos humanos.

As reflexões produzidas no âmbito da Comissão de Segurança Hemisférica (CSH) foram tratadas na Conferência Especial sobre Segurança, realizada em outubro de 2003 no México, onde novas abordagens à questão da segurança nas Américas foram apontadas, no entanto, não se indicou o surgimento de novos mecanismos de segurança e nem uma resposta única e coesa de todos os países.

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

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

A indicação dos temas da nova agenda

Os novos temas de segurança decorrem, em grande medida, de um recuo da atuação estatal e a importância dos mesmos pode ser reduzida ou aumentada toda vez que um conjunto novo de ameaças emerge na agenda de segurança global¹.

Os desafios que a região enfrenta manifestam-se politicamente em fragmentação que fica caracterizada quando se examina a Colômbia e se observa que as suas

preocupações estão centralizadas no combate ao narcotráfico e às guerrilhas e às aquisições militares e o uso das forças armadas para enfrentar estas ameaças. Dessa forma, tem recebido apoio norte-americano via Plano Colômbia.

O objetivo é analisar se esta nova agenda como está sendo proposta inclui as necessidades dos países latino-americanos ou se apenas se volta à nova estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos pela qual o combate ao narcoterrorismo e à corrupção são prioridades.

A América Latina não tem uma unidade de iniciativas políticas e o fato de a região ter se democratizado e os laços econômicos intra-regionais não serviram de estímulo para um institucionalismo interamericano e intralatino-americano, segundo Hirst (1995)². Não há uma coincidência plena nas agendas de segurança dos países da América Latina e, ao mesmo tempo, a nova agenda apresenta tanto possibilidades quanto obstáculos para a configuração de uma agenda de segurança que seja plenamente compartilhada entre os países do hemisfério³. Apesar dessas diferenças há o compartilhamento da essencialidade em se revitalizar as instituições hemisféricas, no entanto, a abrangência dos temas indica uma pauta ampla o que faz com que se reduzam os espaços e as possibilidades de ação e de tomada de decisões.

Passa-se da ameaça externa como a questão principal da segurança internacional para se indicar como foco central as ameaças autóctones e eventuais conflitos intra-hemisféricos. Quer dizer, segundo Pericás Neto (1997)⁴ que, uma vez que não se identifique ameaça externa com credibilidade, o problema central passa a ser combater as ameaças que surgem dentro de cada país – como as organizações que controlam o tráfico de drogas – ou impedir os conflitos entre Estados da região.

A superioridade norte-americana que se mostra no sistema internacional no pós-Guerra Fria tem trazido inúmeras implicações para a agenda de segurança do hemisfério, onde os diversos desacordos entre as questões de segurança serviram para negociar acordos bilaterais em detrimento da multilateralidade.

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

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

Dessa forma, passa-se a referência, como indicativo de análise, de duas ameaças dentre aquelas apresentadas na agenda, sendo as que mais se destacam nas discussões em função do imenso poder de arregimentação que os Estados Unidos detêm para a sua agenda: terrorismo e tráfico de drogas.

Terrorismo: O posicionamento dos Estados Unidos nas discussões acerca da redefinição dos conceitos das instituições de segurança do hemisfério estava centrado na insuficiência dos atuais mecanismos, pois concebidos para enfrentar ameaças externas, sendo que as atuais ameaças têm sua origem, essencialmente, dentro da região. E assinalam como ameaças contemporâneas a serem enfrentadas o terrorismo, o narcotráfico, os desastres naturais, as organizações criminais transnacionais e a imigração ilegal como ameaças transnacionais, ainda as ameaças à democracia e aos direitos humanos. Portanto, o sistema interamericano revisto deveria ser capaz de dar respostas multilaterais em caso de ameaça aos governos da região, de maneira que pudessem se antecipar a elas e adotar medidas coercitivas antes que se convertam em um conflito.

O terrorismo encarado como fenômeno de ameaça à segurança indica a utilidade que mecanismos de alerta prematura, de prevenção e de antecipação dos conflitos possam

ter. Os mecanismos do sistema de segurança hemisférica não proporcionam esses instrumentos. Para que isso seja possível, pois o caráter multidimensional da segurança indica a necessidade de medidas de ação efetiva para prevenir a violência e outras ameaças não militares, a literatura refere a conveniência de abordar dois aspectos essenciais para o Estado de direito e para a democracia: o exercício de forma plena da soberania estatal em todo o conjunto do território e o monopólio estatal da violência. Somente considerando estes aspectos de forma clara e em conjunto é que se poderá avançar em medidas efetivas de solidariedade e de segurança coletiva.

As questões de ameaça à segurança, especialmente o terrorismo, não se detêm na fronteira dos Estados. E, essencialmente, a responsabilidade em áreas como a segurança pública e o Estado de direito permanecem com o Estado-nação, que, teoricamente, conserva em seu poder o monopólio legítimo da coerção democraticamente controlada.

Uma questão importante para os governos da América Latina é estabelecer, neste momento, o papel das forças armadas e quais passam a ser as tarefas dos organismos estatais de segurança. Não há unanimidade de pensamento acerca dessas questões, basta ver que, para os países andinos, o combate ao narcotráfico é feito pelas forças armadas, diversamente do que entendem os países da América do Sul. A falta de consenso decorre, sobretudo, da transição para a democracia onde as forças armadas receberam tratamento diverso em cada um dos países o que torna difícil indicar a sua situação em cada um deles.

Para indicar o seu papel na nova agenda de segurança, cabe diferenciar as ações que dizem respeito à segurança e à defesa. Para esta última, onde o essencial é a preservação do Estado como unidade soberana autônoma, as forças armadas desempenham um papel central, quando as circunstâncias assim o requerem. Enquanto a principal preocupação das forças armadas classicamente tem sido a proteção das fronteiras, ou seja, a segurança externa, a responsabilidade da manutenção da ordem pública tem sido da polícia e do sistema judicial. Com relação às novas ameaças a preocupação está na militarização do seu tratamento, ou seja, cada uma das áreas deve ter respeitado o seu eixo de fixação para que seja possível desenvolver políticas adequadas. Portanto, os assuntos

de polícia, meio ambiente, bem-estar social ou relações exteriores devem ser tratados como tais, quer dizer, como assuntos não diretamente ligados ao uso potencial da força. Os temas da agenda social e econômica devem merecer respostas políticas eficazes e não serem enfocados primordialmente pela ótica da segurança a fim de não corromper a natureza das funções específicas das forças armadas, previstas em cada um dos Estados.

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

Segundo Hurrell (1998)⁵ uma resposta regional efetiva quanto à nova agenda não é uma tarefa simples, porque há pouco consenso sobre o que ela representa ou implica. Enquanto as ameaças tradicionais são sentidas por todos ao mesmo tempo, as novas minam o consenso regional devido aos diferentes parâmetros dos interesses dos Estados e no apropriado papel das forças armadas. Além disso, a interdependência entre os Estados é forte, contribuindo para aumentar os níveis de vulnerabilidade. O poder na região é extremamente desigual sendo, segundo este autor, a combinação entre a interdependência e a desigualdade de poder, a maior dificuldade de um arranjo de segurança regional.

As drogas e o Plano Colômbia: No pós-Guerra Fria a prioridade inicial dos EUA estava no combate ao narcotráfico visando a debelar sua rede de produção e distribuição, mas após os atentados de 11 de setembro, a primazia passou a ser a luta contra o terrorismo. O ressurgimento da violência em alguns países da América Latina com a conseqüente militarização da sociedade contrasta com a tendência à desmilitarização e ao desarme na América Central e a cooperação, decorrente da integração e da restauração democrática, entre as forças armadas no Cone Sul.

Para a região andina há o problema do narcotráfico, assim, o governo colombiano de Andrés Pastrana anunciou o Plano Colômbia. Originalmente traçado com o objetivo de alcançar a paz, erradicar a droga, promover desenvolvimento alternativo, os direitos humanos e uma reforma judicial. A ajuda oriunda dos EUA e o apoio firme do caráter militar

desencadeado pelo Plano deu o tom de assistência militar, pois, a partir daí, novas brigadas antinarcóticos do exército foram treinadas. Este Plano é um exemplo considerável de ação que visa a transformar a agenda norte-americana em agenda multilateral das Américas. Contudo, não tem sido muito clara esta incorporação, eis que o apoio ao Plano Colômbia não tem sido unânime havendo rejeição a imagem de “narcoterror”, que serve para justificar um aumento da presença militar dos Estados Unidos na América do Sul. O governo colombiano tem agido de forma a manter, a todo custo, o país como área de interesse para os Estados Unidos, objetivando a manutenção da ajuda norte-americana.

A questão da instabilidade na Colômbia e da transposição de suas fronteiras alcançando seus vizinhos, evoca a importância da estabilidade regional. No limite, a segurança de um país não pode estar baseada em vizinhos não estáveis, pois as ameaças não se atêm às fronteiras físicas. A política dos EUA para as drogas, considerada como questão de segurança nacional, converteu-se na maior fonte de insegurança para a região.

Os países latino-americanos não têm políticas de Estado para controlar a escalada da violência, nem instituições suficientemente fortes e enfrentam uma fragilidade democrática. No caso da Colômbia, as drogas têm uma conotação de maior gravidade porque fomentam guerrilhas internas, incentivando a guerra por território, na qual a população civil é o perdedor imediato. O problema da transposição da fronteira colombiana do combate às drogas, deve ser encarado considerando que as agendas externas dos países são construídas também em função de suas questões internas. Quer dizer, se há uma intensa fumigação das áreas de plantio, necessariamente vai implicar em conseqüências também para os países vizinhos, seu solo, a saúde de suas populações e suas dinâmicas internas em como lidar com o problema das migrações, das pessoas que se deslocam de seu habitat em decorrência dessas fumigações.

Estas questões internas são compostas também por fatores externos a elas, como o indicativo de que é a partir de uma agenda norte-americana que se produz a agenda dos nossos países, especialmente dos andinos, segundo Bonilla (2003)⁶, porque a ênfase tem

sido dada a dinâmicas bilaterais ao invés de multilaterais. Assim, se está criando uma agenda sub-regional sem integrar os demais países também implicados nesta problemática.

Procurou-se discutir como o reflexo da reavaliação dos temas e mecanismos se coloca para a América Latina referente a sua relação assimétrica com os Estados Unidos. A agenda multidimensional adotada reflete, em certa medida, uma nova forma da reiteração da relação hegemônica entre os Estados Unidos e os demais latino-americanos. Pois, apesar de todas as percepções e ameaças à segurança dos diversos países estarem ali indicadas, não foram criados mecanismos de resposta a esses problemas. Faltou também a coordenação de posições para um entendimento comum, tendeu-se a especialização dos temas de maneira sub-regional. Os enfoques adotados pela OEA são, como ressaltam muitos dos membros, reflexo da agenda norte-americana de ênfase do combate às drogas e terrorismo, não contemplando medidas adequadas às demais questões de segurança.

O fato é que a América Latina está profundamente dividida, a crônica instabilidade política e a escalada da violência, diferenciam a agenda da região andina da do Cone Sul, onde houve um aprofundamento da democracia. Do mesmo modo, há uma diferença de posicionamento no que se refere às políticas de defesa e segurança: para os andinos caberia aos militares o combate às drogas, já para o Cone Sul isso seria uma tarefa das forças policiais locais. Portanto, concepções diversas sobre a segurança mundial no pós-Guerra Fria, não criam a convergência necessária para a formação de uma agenda comum.

¹HIRST, Monica. Seguridad regional en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 25-80.

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

³ GÁLVEZ, Sergio G. Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica. **Comité Jurídico Interamericano – OEA, doc. 35/99**. Brasil, 55º Período Ordinario de Sesiones, 1999.

⁴ PERICÁS NETO, Bernardo. Perspectivas do Sistema Interamericano. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, v. 1, p. 123 - 134.

⁵ HURRELL, Andrew. Latin America's New Security Agenda. **International Affairs**, v. 74, n 3, p. 529 - 546, July 1998.

⁶ Conforme palestra proferida por Adrian Bonilla, no Seminário “**Agenda de Segurança Andino-Brasileira**”, ocorrido nos dias 20 e 21 de out. de 2003, em Brasília.