

COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS
CURSO XXXVII

MONOGRAFIA

**FORTALEZAS E OPORTUNIDADES DO SISTEMA
INTERAMERICANO DE SEGURANÇA NO ATUAL
CONTEXTO MUNDIAL**



CEL. WILMAR TERROSO FREITAS

FORT LESLEY J. McNAIR - WASHINGTON, DC

MAIO 1998

**FORTALEZAS E OPORTUNIDADES DO SISTEMA
INTERAMERICANO DE SEGURANÇA NO ATUAL
CONTEXTO MUNDIAL**

FORTALEZAS E OPORTUNIDADES DO SISTEMA INTERAMERICANO DE
SEGURANÇA NO ATUAL CONTEXTO MUNDIAL

POR

CEL. WILMAR TERROSO FREITAS, BRASIL

Trabalho de Investigação apresentado ao Colégio Interamericano de Defesa como requisito para a obtenção do Diploma de aprovação do Curso Superior de Defesa Continental.

WASHINGTON, D.C., MAIO DE 1998

Resumo

O Sistema Interamericano de Segurança tenta renovar-se para enfrentar os novos desafios que surgem ao final do século com o fim da ordem bipolar que esteve regulando as relações internacionais nos últimos 50 anos.

A sua história revela que a segurança coletiva do Hemisfério foi baseada na solidariedade e na cooperação, como bases para a solução pacífica das controvérsias, cultivando o princípio da não intervenção e da soberania dos países membros. Esse *organismo regional* - situação que foi incorporada na Carta da ONU por concepção e árduo trabalho diplomático dos líderes americanos da época - logrou conquistar para o nosso hemisfério a posição de ser a área mais desmilitarizada e livre de conflitos do planeta.

Os principais documentos que representam os instrumentos de solução pacífica de controvérsias - o Tratado do Rio de Janeiro e o Pacto de Bogotá - perderam a sua credibilidade ao longo dos anos: este por não ter sido nunca invocado e aquele por não agregar significativo número de signatários, especialmente após a sua reforma.

A atualização do Sistema passa por uma ampliação do conceito de segurança e pela reforma nas funções da Junta Interamericana de Defesa e a vinculação de suas funções à Organização dos Estados Americanos.

O Colégio Interamericano de Defesa representa um grande patrimônio em termos culturais e um vasto potencial para a difusão, discussão e debates dos temas de segurança e defesa continentais. A participação de civis no seu Curso Superior de Defesa Continental o credita como um forte integrador de idéias e promotor das relações de amizade e confiança que são fatores essenciais na diminuição das tensões entre os países do continente.

As novas ameaças que surgem no horizonte hemisférico estão sendo enfrentadas pelo Sistema com a criação da Comissão de Segurança Hemisférica e com a realização de reuniões de alto nível para o debate e a formulação de políticas que respondam a esses novos desafios. A recente Cúpula de Santiago estabeleceu os marcos para o delineamento de um novo Sistema Interamericano de Segurança adequado ao novo milênio.

Certifico que li este Trabalho de Investigação e o encontro aceitável quanto ao conteúdo científico e linguagem.

CONSULTOR

DATA

Certifico que revisei este Trabalho de
Investigação e o encontrei ajustado à
Normativa e Metodologia do CID.

ASSESSOR COORDENADOR

DATA

NOTA ACLARATÓRIA

As opiniões emitidas no presente trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor e não representam a posição do CID.

AUTORIZAÇÃO

Autorizo ao Colégio Interamericano de Defesa a publicação deste trabalho como artigo para Leitura Seleccionada ou na Revista do Colégio.

CEL. WILMAR TERROSO FREITAS

Washington DC, 13 de maio de 1998.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO	
I Sistema Interamericano de Segurança - Origens e Evolução	3
1. Os Eventos Históricos.....	3
2. Os Princípios Orientadores.....	5
3. Os Interesses Hemisféricos.....	7
4. Os Objetivos Continentais.....	8
II A Organização e o Funcionamento.....	11
1. A Carta da OEA.....	11
2. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca ..	12
3. O Tratado Interamericano de Soluções Pacíficas.....	13
4. Outros Documentos.....	13
5. A OEA e seus Principais Componentes.....	14
6. A JID e o CID.....	17
7. Considerações sobre o Sistema.....	19
III Os novos Itens da Agenda de Segurança.....	22
1. As Mudanças de Polarização.....	22
2. A Percepção das Ameaças.....	23
3. A Segurança e seus Atributos.....	25
4. O Narcotráfico.....	29
5. A Promoção da Confiança.....	29
6. As Relações entre Civis e Militares.....	30
IV Fortalezas e Oportunidades.....	32
1. As Principais Dificuldades do Sistema.....	32
2. Os Pontos Fortes do Sistema.....	33
3. As Oportunidades do Sistema em Relação ao Novo Cenário.....	34
V Conclusões.....	36
APÊNDICES	
A. Conferências e Congressos Históricos do S. Interamericano ..	I
B. Resumo das Aplicações do TIAR.....	III
C. Relação de Membros da OEA e JID.....	IV
D. Principais Feitos da Junta Interamericana de Defesa.....	VI

BIBLIOGRAFIAVII

FORTALEZAS E OPORTUNIDADES DO SISTEMA INTERAMERICANO DE SEGURANÇA NO ATUAL CONTEXTO MUNDIAL.

Introdução

O Sistema Interamericano, decorridos 108 anos da histórica Conferência de Washington em 1890, é o organismo internacional do seu gênero mais antigo do mundo. Mais precisamente, suas origens remontam ao início do século passado, no Congresso do Panamá em 1826, onde se manifestaram as idéias e propostas de “...*formar uma confederação geral destinada a proteger e consolidar sua liberdade e independência...*”¹.

Esses anseios de liberdade e independência foram os grandes motivadores das conferências históricas que moldaram o Sistema Interamericano, culminando com a instituição da Organização dos Estados Americanos - OEA, da Junta e do Colégio Interamericano de Defesa, como os principais atores multilaterais no âmbito hemisférico, além de inúmeros outros órgãos e entidades dedicados aos temas regionais e sub-regionais.

Na busca dos fatores de fortalecimento e coesão do Sistema Interamericano, este trabalho procurou verificar quais seriam as fundamentações que mantiveram nossos povos sem significativas confrontações traumáticas desde as suas identificações como nações independentes. Esses fatores são os interesses, objetivos, princípios e normas que regeram e ainda regem as relações nesse hemisfério, fazendo com que desfrutemos da região mais pacífica e desarmada do planeta. Isto é obra do acaso, é fruto da índole de sua gente ou é expressão volitiva de seu povo e de seus líderes ao longo deste século? E como são vistos esses conceitos hoje em dia? Estão atualizados e mantêm a sua validade neste mundo em transição e vertiginosa evolução?

O fim da Guerra Fria antecipou em uma década o início do Século XXI e proporcionou o surgimento de novos temas, crises e conflitos que estavam, até então, obscurecidos pelo confronto Leste-Oeste. Foi necessário fazer um exame nos principais institutos do Sistema Interamericano, verificando o seu funcionamento e o seu inter-relacionamento.

Quanto ao Sistema Interamericano de Segurança, é possível questionar-se que, na realidade, não há a configuração formal de um *sistema*. Outro ponto estudado é o que se refere ao “status” da JID e qual pode ser o seu papel no atual contexto mundial onde a noção de segurança amplia-se e engloba atores dos campos político, econômico e social.

Nesse contexto, cresce de importância o trabalho da Comissão de Segurança Hemisférica, à qual estão atribuídas as tarefas de estudar e propor medidas para aumentar a transparência das políticas e sistemas militares, com o propósito de aumentar a confiança em

¹ The Inter-American System. The Inter-American Institute of International Legal Studies, p. VI

âmbito regional e promover a diminuição no risco de ocorrência crises e conflitos motivados por diferentes percepções de ameaças ou unilaterais noções de segurança.

Este estudo tratou de determinar quais são os documentos basilares do Sistema e quais são os fundamentos nos quais se sustenta, bem como qual foi a sua efetividade ao longo do tempo. Procurou, também, apontar as tendências existentes no pós Guerra Fria e identificar as fortalezas e oportunidades do Sistema Interamericano de Segurança, verificando a sua relação com as capacidades do sistema e concluindo com uma visão de futuro.

Ao longo do trabalho, as expressões *continental, interamericano, hemisférico e das Américas* são empregadas com as liberdades acadêmicas e literárias adequadas ao estilo e ao fluxo do texto e devem ser entendidas com a conotação mais ampla que o sentido permite, devendo ser consideradas como sinônimos e não excludentes em nenhum aspecto.

O Sistema Interamericano de Segurança está passando por um momento de definições importantes, isto é, estão sendo desenvolvidas novas políticas de segurança que poderão dar nova conformidade ao Sistema. Está ocorrendo uma evolução da segurança coletiva contra a agressão para o fomento da confiança, da prosperidade e dos institutos democráticos como garantes da segurança no hemisfério.

É possível especular que o Sistema Interamericano, como um todo, está evoluindo de sua antiga vocação para bipolar - segurança coletiva e desenvolvimento econômico e social - para uma situação em que as questões econômicas e sociais assumem papéis importantes e decisivos nos destinos dos países alterando, inclusive, os seus conceitos e noções de segurança e defesa.

CAPÍTULO I

Sistema Interamericano de Segurança - Origens e Evolução

“No dia em que nossos plenipotenciários intercambiarem seus poderes, uma era imortal será estabelecida na história diplomática das Américas”. Simón Bolívar.

1. Os Eventos Históricos

Era o Libertador Simón Bolívar que impulsionava, promulgava e tomava iniciativas de enviar notas aos governos dos países recém emancipados, entre os anos de 1822 e 1824, sugerindo-lhes essas idéias de união e solidariedade hemisférica com o objetivo de formar *“uma América unida e forte sob o escudo da lei e da democracia”*.

No entanto, somente após vários Congressos é que se concretizou a Primeira Conferência Internacional Americana em Washington (1889-1890) a qual adotou uma resolução estabelecendo uma associação com o nome de **União Internacional das Repúblicas Americanas** com o propósito de *“promover a coleta e a distribuição de informações comerciais”*. Na ocasião, foi também criado o **Bureau Comercial das Repúblicas Americanas**².

A Quarta Conferência Internacional Americana, em 1910, abreviou o nome para **União Pan-americana** que perdurou até 1948 quando, na Conferência de Bogotá, foi adotada a Carta da Organização dos Estados Americanos - OEA.

Ao início dos anos 40, a preocupação com defesa tornou-se mais concreta de tal modo que, em uma Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, ocorrida em Havana, os participantes concordaram em realizar consultas mútuas no caso da ocorrência de algum ataque proveniente de fora do continente. Eles deixaram por entendido, também, que um ataque a qualquer um dos países americanos seria visto como um ataque a todos os demais. Nessa ocasião, foi criado o **Comitê Interamericano de Paz** com a missão de mediar qualquer disputa entre os estados americanos.

O agravamento da Segunda Guerra Mundial, já com o Japão envolvido, e a percepção de um agravamento no grau de ameaça para a segurança hemisférica motivaram uma terceira Reunião de Ministros de Relações Exteriores que se realizou no Rio de Janeiro, em janeiro de 1942. Além da resolução recomendando o rompimento de relações diplomáticas com o Eixo, aquela reunião estabeleceu formalmente a **Junta Interamericana de Defesa - JID**, com a finalidade de coordenar políticas e ações militares.

² Essa Resolução foi adotada em 14 de abril de 1890, sendo essa data observada pelas repúblicas americanas como o Dia Pan-Americano para enfatizar os laços políticos, legais, econômicos e culturais que os unem.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, entre 21 de fevereiro e 08 de março de 1945, no México, ocorreu a Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e Paz, com três principais objetivos: estudar métodos de apressar a vitória; considerar a coordenação do *sistema regional* com a eminente conferência que trataria da futura *organização mundial* - e que viria a ser a ONU - e reforçar o *sistema interamericano* e a solidariedade econômica do hemisfério. Entre outras, ressaltam em importância as Resoluções VIII e IX que serviram de base para a posterior adoção dos dois mais importantes instrumentos do Sistema Interamericano, o TIAR e a Carta da OEA.

Na Resolução VIII, que ficou conhecida como a Ata de Chapultepec, e que tratava de “Assistência Recíproca e Solidariedade Americana”, os plenipotenciários dos Estados americanos recomendavam a celebração de um tratado para “...fazer frente às ameaças ou atos de agressão que, depois do estabelecimento da paz, se apresentem contra qualquer das Repúblicas americanas...” dando origem ao **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - TIAR** dois anos mais tarde, em 1947.

Na Resolução IX, intitulada “Reorganização, Consolidação e Fortalecimento do Sistema Interamericano”, os mesmos plenipotenciários resolveram encarregar o Conselho Diretor da União Pan-americana de elaborar um anteprojeto de pacto constitutivo para melhorar e fortalecer o sistema pan-americano, que veio a culminar com o mais importante documento do Sistema, três anos mais tarde na Conferência de Bogotá - a Carta da OEA ³.

No período entre 25 de abril e 26 de junho de 1945, na cidade de São Francisco, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, culminando com a assinatura da **Carta da ONU** e com a estruturação da **Corte Internacional de Justiça**. Graças aos esforços dos representantes americanos, após intensas discussões, a Carta do novo organismo abria espaço (Cap. VIII) para que se mantivessem em vigor ou se organizassem os órgãos regionais. Assim, pode-se dizer que o Sistema Interamericano, naquela época ainda não completamente institucionalizado, teve importante influência na Conferência que formalizou a ONU.

Em 1948, no período entre 30 de março a 2 de maio, ocorreu a IX Conferência Internacional dos Estados Americanos em Bogotá, a qual, em sua Resolução IX, referia-se à reorganização, consolidação e fortalecimento do Sistema Interamericano. Alguns analistas consideram que este foi um dos mais importantes eventos da história da relações do Sistema Interamericano. A Conferência deu a forma estrutural e o instrumento institucional que há muito se buscava, adotando a **Carta da Organização dos Estados Americanos**, motivo pelo qual alguns estudiosos referem-se a ela como a “assembléia constituinte” ⁴. A Carta entrou em vigor em 13 de dezembro de 1951, após a 14ª ratificação.

Outros documentos e resoluções importantes foram concluídos na Conferência, dos quais destaca-se o **Tratado Americano de Soluções Pacíficas** que ficou conhecido como o **Pacto de Bogotá**.

³ Sepulveda, C. El Sistema Interamericano, p. 29.

⁴ The Inter-American System, p.XXXII.

Ao final dos anos 50, surgia a idéia de criação de um instituto que estudasse os fatores constituintes do Sistema Interamericano, dando origem ao **Colégio Interamericano de Defesa - CID**, criado pela JID após debates e estudos que ocorreram no período entre 1957 e 1962.

Em 1967, entre os dias 15 e 27 de fevereiro, realiza-se a III Conferência Extraordinária Interamericana na cidade de Buenos Aires, com a finalidade de analisar e dar corpo às reformas propostas pelos países membros, tendo sido aprovado o Protocolo de Reformas da Carta da OEA, o qual ficou conhecido como **Protocolo de Buenos Aires** e entrou em vigor em 27 de fevereiro de 1970.

Uma outra reforma da Carta da OEA ocorreu em 1985, durante a Assembléia Geral que se realizou na Colômbia, onde foi aprovado o protocolo que ficou conhecido como o **Protocolo de Cartagena das Índias**, o qual entrou em vigor 16 de novembro de 1988, sendo válido até os dias de hoje.

Como parte de um movimento no sentido de alinhar o Sistema Interamericano com as novas feições do cenário internacional e regional, a Assembléia Geral da OEA, em 1991, resolve elaborar uma agenda para consulta e reflexão sobre “Segurança Hemisférica” criando um grupo de trabalho para isso. Em 1992, na XXII Assembléia Geral em Nassau, foi criada a Comissão Especial de Segurança Hemisférica (CESH) com o objetivo de dar prosseguimento àquela agenda. Finalmente, durante a Assembléia Geral de 1995, ocorrida no Haiti, foi determinado ao Conselho Permanente estabelecer a **Comissão de Segurança Hemisférica - CSH**, a qual foi criada em 09 de agosto de 1995.

Esses foram os principais eventos que fazem parte da história e que consolidaram o Sistema Interamericano de Segurança ao longo deste Século, sendo possível concluir que esta forma de arranjo político, por meio de Conferências de alto nível e elaboração e aprovação de Resoluções consensuais, contribuíram para a formação e a preservação de laços de união e entendimento entre os países do hemisfério.

Um ponto de relevância que deve ser estudado, e que é fundamental para o perfeito entendimento do Sistema Interamericano de Segurança, é o que se refere aos valores, isto é, aos princípios que balizaram o comportamento político nesses tempos. O próximo item enfoca esse tema.

2. Os Princípios Orientadores

“...impressionante é a cena, de como esses países, com todas as possíveis diferenças entre eles em tamanho e população, estabeleceram a sua união na base da mais absoluta igualdade.” Joaquim Nabuco.⁵

Todas as expressões de vontade, desejos, aspirações e ideais que os povos americanos manifestaram ao longo do último século têm por base e são suportados por

⁵ Palavras do Embaixador do Brasil na cerimônia de inauguração do prédio da União Pan-Americana, conhecido desde então como a Casa das Américas.

determinados *princípios* que orientam, tanto os comportamentos individuais dos Estados, como as suas relações e interações no concerto das nações, seja em âmbito regional como mundial. Tais princípios, igualmente aos princípios que regem a sociedade e as relações humanas, têm um caráter de universalidade e são aceitos sem restrições.

Dentro das considerações iniciais no preâmbulo do TIAR, consta que os princípios ali consagrados “*devem ter-se por aceitos como normas de suas relações mútuas e como base jurídica do Sistema Interamericano*”.

Esses princípios estão formulados de maneiras diversas nos vários documentos que conformam o Sistema, no entanto, vamos transcrevê-los como podem ser vistos na Carta da OEA e no TIAR.

Quando da elaboração da Carta da OEA, os Estados membros reafirmaram vários princípios, os quais foram registrados no Artigo 3 do Capítulo II. Aqueles princípios tratam dos diversos aspectos que se interpõem nas relações entre os Estados, desde o reconhecimento do direito internacional como norma de conduta, até o respeito pela identidade cultural dos povos. Dentre eles, ressaltamos alguns que têm um maior relacionamento para o estudo da segurança, objeto deste trabalho, e faremos os comentários que nos parecem importantes sobre o seu significado.

Um dos princípios lá relacionados trata do “*fiel cumprimento das obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional*”. Trata-se, inegavelmente, de uma manifestação do espírito de ordem, integridade e respeito aos mais elevados preceitos do direito internacional, que orientavam os líderes americanos naquela época e que são válidos até os nossos dias. Pode-se entender, também, que foi uma referência ao TIAR, que já estava em vigor, e ao Pacto de Bogotá, que estava sendo elaborado simultaneamente com a Carta.

O princípio da não intervenção, retratado no segundo *propósito essencial* da Carta da OEA, é reconstituído outra vez no quinto princípio onde consta que todo Estado .. “*tem o dever de não interferir nos assuntos de outro Estado*”.

Um outro princípio diz textualmente: “*Os estados americanos condenam a guerra de agressão: a vitória não dá direitos*”. Este princípio reflete a repulsa máxima dos povos americanos contra as guerras de conquistas e, em última análise, trata de promover a convivência pacífica entre todos do continente e o respeito aos seus limites territoriais. Significa uma preocupação maior com agressões internas, pois é difícil imaginar um país americano empreendendo conquistas em outro continente. É possível ver também um brado de independência e de prevenção contra atos de conquista provenientes de fora do nosso hemisfério, podendo-se inferir que houve uma percepção de ameaça externa naquela época.

O oitavo princípio reafirmado pelos Estados americanos foi que “*a agressão a um Estado Americano constitui uma agressão a todos os demais Estados Americanos*”. Este enunciado, nada mais é do que uma forma de aliança interamericana que representa uma

dissuasão contra agressões externas e que está reafirmado em vários objetivos e políticas que são estabelecidos ao longo desse meio século de convivência.

Logo a seguir, relaciona-se um princípio voltado para a percepção de ameaças internas no continente que são as disputas entre os Estados americanos. Este princípio diz textualmente: “*As controvérsias de caráter internacional que surjam entre dois ou mais Estados americanos devem ser resolvidas por meio de procedimentos pacíficos*”. Tal princípio é fundamental para afastar qualquer sentimento belicista em relação a disputas que envolvem os Estados até os nossos dias.

O primeiro princípio retratado no TIAR é o de *solidariedade e cooperação interamericanas*. Este princípio, conforme os plenipotenciários registraram na Ata de Chapultepec, deveria ser aceito por todos com norma de suas relações mútuas e como “*base jurídica do Sistema Interamericano*”.

Dentre outros princípios, quase todos invocando desenvolvimento, justiça social e paz, esses “in retro” examinados nos parecem refletir as bases de um Sistema que percebe ameaças, formaliza alianças e repele forças negativas intrínsecas que poderiam debilitar o próprio Sistema e se relacionam diretamente com segurança do Continente Americano.

Esses princípios têm orientado as relações entre as nações deste hemisfério? Será que contribuíram para a paz continental? Será que estão atualizados?

A resposta que podemos dar a esses questionamentos é “sim”. O Continente Americano, mesmo com as suas escaramuças e os seus desvios da ordem democrática nas décadas de 60 e 70, é hoje a região mais desarmada do planeta e com um saldo muito pequeno de diferenças internas, todas ligadas a históricas contendas fronteiriças e em franco processo de solução diplomática.

Na Declaração de Princípios que resultou da Cúpula das Américas, realizada em 1994, no seu preâmbulo, os Chefes de Governo e de Estado de 34 Nações de nosso Hemisfério reiteraram “...*sua firme adesão...aos princípios de igualdade soberana dos Estados, a não intervenção, a autodeterminação dos povos e a solução pacífica de controvérsias.*” Esta Declaração é um claro depoimento de atualidade daqueles princípios elaborados na década de 40 e que são reafirmados agora, mais de 50 anos depois.

Apesar de os povos americanos terem uma herança européia semelhante e quase a mesma idade como Estados soberanos, há diferenças no progresso e na evolução dessas várias sociedades, o que nos leva a indagar quais seriam os interesses comuns que compartilham no concerto do Sistema Interamericano. O próximo tópico aborda esse assunto, perfilando os interesses maiores que visualizaram os povos americanos.

3. Os Interesses Hemisféricos

Perceber interesses comuns a uma enorme diversidade de países, em um nível continental ou hemisférico, é uma tarefa que tende a orientar-se para o caminho da retórica, da filosofia ou do exercício literário. No entanto, isto se torna possível se a nossa percepção

elevar-se aos mais altos patamares do relacionamento político. Além disso, os diversos países hemisféricos têm mantido uma postura comum em relação a determinados assuntos e aspectos ligados especialmente ao seu relacionamento mútuo. Tal comportamento levou-os a criar o organismo internacional regional mais antigo do mundo - a OEA.

No Artigo Primeiro da Carta que instituiu a OEA, os Estados Americanos ali registraram, entre outros, os seguintes interesses importantes, assim designados:

- “*oferecer ao homem uma terra de liberdade*”;
- “*conviver em paz*”;
- “*mútua compreensão e seu respeito pela soberania de cada um*”;
- “*melhoramento de todos na independência, na igualdade e no direito*”;
- “*a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região*”;
- “*uma intensa cooperação continental*”;

Antes ainda do que isso, em 1942, os Governos americanos representados na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e de Segurança do Continente, a qual culminou com a assinatura do TIAR, estiveram motivados por um “desejo” que consideramos ser, na realidade, o grande *interesse* das nações americanas com condições de amalgamar, até os dias atuais, todas as expressões de nosso continente, e que foi assim expresso no preâmbulo do Tratado:

- “*consolidar e fortalecer suas relações de amizade e boa vizinhança*”.

Conforme verificamos, esses enunciados dão uma visão panorâmica dos interesses maiores que, desde então, orientaram o estabelecimento de objetivos, políticas e estratégias até os nossos dias, permanecendo válidos e dignos do adjetivo *permanentes*, pela sua grandiosidade e fundamentação nos mais altos princípios da boa convivência entre os povos.

Esses interesses são válidos em nossos dias? Existem novos interesses que se antepõem ou adquirem maior prioridade?

Mais uma vez a resposta é positiva. Esses interesses permanecem válidos e consistentes nos dias atuais. Sem muito esforço, é possível vê-los permeando ou dando embasamento aos objetivos que foram estabelecidos pela Cúpula de Miami em 1994 e reafirmados na última Cúpula de Santiago em abril de 1998.

4. Os Objetivos Continentais

Ao conceberem a OEA e elaborarem a Carta, os Estados Americanos expressaram os *interesses* maiores dos seus povos e enunciaram outros conceitos básicos do que se pode entender como sendo os *objetivos* mais elevados que deveriam ser colimados na consecução e afirmação da Organização. Esses objetivos estão claramente indicados no Artigo 2 da Carta como *propósitos essenciais*, os quais passamos a relacionar:

- *Afiançar a paz e a segurança do continente;*
- *Promover e consolidar a democracia representativa dentro do respeito ao princípio de não intervenção;*
- *Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre os Estados membros;*
- *Organizar a ação solidária destes em caso de agressão;*
- *Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que se suscitem entre eles;*
- *Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural; e*
- *Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar o maior número de recursos ao desenvolvimento econômico e social dos Estados membros.*

Na busca por localizar a essência do que seriam os objetivos mais elevados vislumbrados pelos atores da cena política americana após a Segunda Guerra Mundial, chegamos também ao TIAR que foi o resultado e a formalização das recomendações contidas na Resolução VIII da Conferência Interamericana Para a Manutenção da Paz e a Segurança do Continente, realizada na Cidade do México, e que é anterior à própria criação da OEA. Nesse documento, logo no primeiro “considerando”, verifica-se que os participantes da Conferência recomendaram a celebração de um Tratado destinado a:

- *“...prevenir e reprimir as ameaças e os atos de agressão contra quaisquer dos países da América.”*

Este enunciado, posteriormente confirmado pela Conferência de Plenipotenciários para a Reforma do TIAR, em San José, Costa Rica, em julho de 1975, bem expressa um objetivo de segurança coletivo que foi consagrado por todos naquela ocasião. No entanto, o Protocolo de Reformas do TIAR até agora não entrou em vigor por falta de número suficiente de ratificações.

Esses objetivos estão propostos de maneira geral e são os balizadores para a aplicação da vontade e do poder em todos os seus campos de expressão: político, econômico, psicossocial e militar.

Esses objetivos têm validade até hoje? Surgiram outros em função de novos interesses que se antagonizam ou adquirem maior prioridade?

A resposta mais uma vez é positiva, isto é, embora os objetivos estejam mantidos, existem outros emergentes de uma nova conjuntura continental.

Em dezembro de 1994, em Miami, Estados Unidos, realizou-se a Cúpula das Américas onde compareceram, pela terceira vez, os Chefes de Estado e de Governo sendo que, desta vez, todos os presentes tinham a credencial do voto democrático, isto é, tinham sido eleitos em

seus países por um sistema universal e livre. Como resultado dessa reunião, foi emitida uma Declaração de Princípios que estabelece um “Pacto para o desenvolvimento e a prosperidade das Américas”. Na realidade, o pacto estabelece compromisso, objetivos comuns e convocam a todos os segmentos da nacionalidade para cooperar e participar desse esforço. Os quatro objetivos para as Américas são assim apresentados:

- Preservar e fortalecer a comunidade democrática das Américas.

Além de apoiar a OEA nos seus esforços em favor da paz e da estabilidade democrática, o pacto promove a modernização do Estado, a independência do poder judicial, os direitos da minorias, o combate a corrupção, a luta contra o crime organizado e as drogas ilícitas, lavagem de dinheiro, tráfico ilícito de armas e de substâncias químicas precursoras. Há também uma condenação formal ao terrorismo em todas as suas formas.

Esses temas, debatidos no mais alto nível e eleitos como prioritários e importantes pela cúpula governamental de nossos países, passam a fazer parte da agenda hemisférica e têm ocupado a cena de debates e discussões. Os delitos que ali são relacionados têm uma característica especial pois promovem a corrupção dos estamentos políticos e sociais onde se instalam e, portanto, são muito nocivos à estabilidade democrática e à paz interna. Eles também têm uma característica especial que é a transnacionalidade, conceito novo que implica em questões de soberania e mútua interferência cujas implicações serão abordadas em capítulo posterior.

Os outros três objetivos lançados pela Cúpula de Miami estão mais diretamente relacionados com o desenvolvimento, e são os seguintes:

- Promover a prosperidade por meio da integração econômica e o livre comércio.⁶

- Erradicar a pobreza e a discriminação em nosso hemisfério. e,

- Garantir o desenvolvimento sustentável e conservar o nosso meio ambiente para as gerações futuras.

Na recente Cúpula de Santiago, os Chefes de Estado e de Governo dos países americanos fizeram constar da Declaração final que: “A *integração hemisférica constitui um complemento necessário das políticas nacionais para superar os problemas pendentes e obter um melhor grau de desenvolvimento. Um processo de integração em seu conceito mais amplo permitirá, com base no respeito às identidades culturais, configurar uma trama de valores e interesses comuns que nos ajude em tais objetivos.*”

Depois dessa revisão dos aspectos históricos que embasaram o Sistema Interamericano, podemos concluir que sempre houve uma vontade política de associação para o tratamento coletivo de temas tão importantes como o desenvolvimento e a segurança continentais. Como se pode depreender dos interesses e objetivos vistos nos tópicos

⁶ Esse objetivo marcou a decisão de formação da Área de Livre Comércio das Américas - ALCA, onde serão eliminadas progressivamente as barreiras ao comércio e ao investimento.

anteriores, a preocupação com segurança, no seu sentido de percepção de ameaça externa, deixou de ocupar espaço considerável no cenário hemisférico e nos fatos políticos por aqui gerados, passando a ser sentida menos como uma necessidade e mais como um trunfo e uma conquista já consolidada.

Nesse momento histórico de mudanças globais, quando a interdependência passa a ser fator preponderante nas relações internacionais, e essas relações passam a ser mais afetadas por fatores exógenos e relativamente fora do controle regional, são visíveis algumas expressões de setores conservadores que antevêm colapsos onde provavelmente há apenas acomodação, que antevêm mudanças quando o que se pode prognosticar, a luz de análises realistas, são apenas evoluções, adaptações.

O próximo Capítulo procurará passar em revista os organismos do atual Sistema Interamericano e os principais pontos do seu funcionamento em relação aos temas ligados à segurança continental.

CAPÍTULO II

A Organização e o Funcionamento

1. A Carta da OEA

Como embasamento e guia dessa trajetória em busca da consolidação da segurança e do desenvolvimento para o hemisfério, foram elaborados vários documentos, frutos das reuniões que foram sendo promovidas entre os países americanos ao longo de décadas de convivência.

Os dois principais documentos que institucionalizaram o Sistema Interamericano de Segurança surgiram em decorrência da Ata de Chapultepec aprovada na Conferência Interamericana sobre Problemas de Guerra e Paz. O primeiro deles foi o TIAR, como já foi visto no Capítulo anterior, subscrito em 1947 no Rio de Janeiro e que traçou os princípios relativos à segurança coletiva, e o segundo foi a Carta da OEA que instituiu os princípios e propósitos da organização regional, os direitos e deveres fundamentais dos Estados membros, a estrutura dos órgãos e as funções e faculdades dos mesmos. Vale ressaltar que não há referência sobre a JID em nenhum dos documentos, embora ela já estivesse criada desde 1942, antecedendo a própria OEA.

Analisando primeiro a *Carta*, verifica-se que ela recebeu reformas em 1970 e, apenas três anos depois, em 1973, a Assembléia Geral iniciou um novo processo de reformas por meio da criação de uma “Comissão Especial para Estudar o Sistema Interamericano e Propor Medidas para sua Reestruturação”, que culminou com o Protocolo de Cartagena das Índias, Colômbia, em 1985.

Esse Protocolo agregou ao Capítulo I um parágrafo que contém duas limitações à atuação da OEA e que, de certo modo, a enfraquecem ou tolhem a sua iniciativa ⁷:

“A organização dos Estados Americanos não tem mais faculdades que aquelas expressamente conferidas por esta Carta, nenhuma de cujas disposições a autoriza a intervir em assuntos da jurisdição interna dos Estados.”

A primeira parte - “*A Organização... por esta Carta...*” - limita a ação do órgão ao estritamente previsto na Carta quando, na realidade, um organismo dessa estatura adquire personalidade própria e tem que assumir determinadas atribuições que, segundo parecer da Corte Internacional de Justiça em relação à ONU, são inerentes ao exercício da função.

A outra parte - “*...nenhuma de cujas disposições ...interna dos Estados.*” - também se constitui em limitação pois impede a ação multilateral em casos onde, mesmo tratando-se de assunto interno, há clara violação das disposições da Carta, como a interrupção da ordem democrática atingindo um dos altos interesses hemisféricos que é a democracia representativa.

⁷ Garcia-Amador. El Sistema Interamericano a un Siglo de sua Creación, p. 25

Com relação a essa limitação, a Assembléia Geral adotou Resolução onde prevê a ação no caso de ruptura da ordem democrática, o que será visto no Capítulo seguinte.

Com relação ao *interesse hemisférico* que diz: “...a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região”, o Protocolo de Cartagena das Índias o manteve, porém acrescentou a Alínea “e” ao Artigo 3 que diz: “*Todo o Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como organizar-se da maneira que mais lhe convenha...os estados cooperarão amplamente entre si, independentemente da natureza de seus sistemas políticos, econômicos e sociais.*”

Essas duas assertivas são contraditórias em essência e permanecem na Carta desde então, podendo-se considerar que essa inclusão também foi uma limitação ao mandato da OEA. Essa tendência conservadora também se manifestara anteriormente quando o TIAR foi emendado, o que será comentado dentro da apreciação que se segue sobre aquele Tratado.

2. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - TIAR

O Sistema Interamericano de Segurança reconhece como um de seus documentos importantes o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o TIAR, também conhecido como o Tratado do Rio de Janeiro, que foi elaborado em 1947 naquela cidade. Sobre esse Tratado, foi feito um Protocolo de Reformas elaborado em San José da Costa Rica em julho de 1975.

No período entre 1948 e 1980, o TIAR foi aplicado 18 vezes ⁸ sendo a situação cubana objeto de 5 aplicações. Na segunda delas, o Governo de Cuba foi excluído de participar do Sistema Interamericano. Em cinco oportunidades, houve solicitações para aplicação do TIAR porém não foram aceitas pelo Conselho Permanente.

O TIAR representa um pacto de defesa coletiva e ajuda mútua que tem por objetivo fundamental manter a paz e a segurança do continente. Basicamente, pelo TIAR, os Estados partes condenam a guerra formalmente e se obrigam a não recorrer à ameaça nem ao uso da força em qualquer forma incompatível com as disposições da Carta da OEA e da ONU.⁹ O Tratado também consagra que poderão ser aplicadas as medidas de legítima defesa individual ou coletiva, o que está em consonância com o Artigo 51 da Carta da ONU.

Outro ponto que o Tratado destaca, no seu Artigo 23, é que o Órgão de Consulta poderá adotar as medidas que escolher, dentre as previstas no Tratado, sob a forma de “Decisões” de aplicação obrigatória pelos Estados partes, ou sob a forma de “Recomendações” aos Estados partes. Todavia, em ambos os casos, de acordo com o mesmo Artigo 23, “*nenhum Estado estará obrigado ao emprego da força sem seu consentimento*”.

⁸ Vide Apêndice B.

⁹ Artigo 1º do TIAR e do Protocolo de Reformas.

O Protocolo de Reformas do TIAR não entrou em vigor por falta do número suficiente de ratificações, porém, é importante fazer uma análise dos principais tópicos que foram modificados em 1975.

A nova redação do Artigo 3 do Protocolo muda o teor da defesa coletiva que antes era direito de todos os Estados americanos e que agora passa a valer somente se o Estado atacado for parte integrante do TIAR, fazendo com que haja reciprocidade de obrigações.

Outra modificação importante no Artigo 6, que é o Artigo 5 do Protocolo, é que foi retirada a expressão *“agressão que não seja um ataque armado”*. Isso coloca o TIAR na condição de um instrumento de aplicação somente quando houver uma agressão que se enquadre como ataque armado. Essa modificação e a mudança do Artigo 3 constituem-se em significantes limitações ao campo de aplicação do Tratado.

O Protocolo também introduziu modificação na área geográfica de aplicação do TIAR¹⁰, que agora é mais estreita e exclui a Groenlândia que estava compreendida anteriormente. O limite exterior levou em consideração os vários interesses dos Estados partes e baseou-se na distância de 200 milhas paralela ao litoral.

Outra disposição nova no Tratado reformado - Artigo 11 - vincula a paz e a segurança no Continente americano com a *“segurança econômica coletiva”* dos Estados membros da OEA.

O Artigo 12 da reforma reafirma o *“...princípio da não-intervenção e o direito de cada Estado de escolher livremente sua organização política, econômica e social”* e representa uma garantia de que o TIAR não seja instrumento ideológico.

Em síntese, estas são as principais modificações introduzidas ao Tratado, que o limitaram e refletiram as preocupações vigentes na década de 70.

3. O Tratado Interamericano de Soluções Pacíficas - Pacto de Bogotá

O outro documento institucional do Sistema Interamericano de Segurança é o Pacto de Bogotá - Tratado Interamericano de Soluções Pacíficas - que foi assinado na mesma Conferência que aprovou a Carta da OEA em 1948. No seu Artigo II está estipulado: *“...a obrigação de resolver as controvérsias internacionais por processos pacíficos regionais, antes de levá-los ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.”*

Alguns dos Estados que o assinaram não o ratificaram e o Pacto foi denunciado por um dos Estados Partes em 1973. Além disso, 11 dos 14 países que aderiram à OEA, posteriormente à sua vigência, não aderiram a ele. Em resumo, somente 11 Estados estão comprometidos com o Pacto e, assim mesmo, somente entre eles.

O Pacto representou uma vontade política dos estados americanos no sentido de abolir o uso da força para a solução de controvérsias entre eles e dá mandato ao conselho da OEA para verificação do seu funcionamento. O TIAR resolveu alguns conflitos entre nações

¹⁰ Artigo 4º do TIAR e do Protocolo de Reformas.

americanas, como o que surgiu entre Nicarágua e Costa Rica e entre Haiti e República Dominicana.¹¹ O fato de ele não ter sido aplicado no conflito das Malvinas foi determinante para o seu descrédito.

4. Outros Documentos

Diversos outros documentos foram emitidos e consagrados pelos países americanos, na busca por atingir os objetivos estabelecidos pelo Sistema Interamericano, dentre os quais ressaltam-se:

- Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina - Tratado de Tlatelolco, aprovado na cidade do México em 14 de fevereiro de 1967, e subscrito finalmente em 1993 por todos os países latino-americanos;

- Ratificação da Convenção sobre Proibição do Desenvolvimento, Produção e Armazenagem de Armas Bacteriológicas, Tóxicas e sua Destruição, assinada em 1972;

- Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano, de 4 de julho de 1991, com o objetivo de defender e promover a democracia representativa e os direitos humanos;

- Convenção sobre a proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenagem e uso de Armas Químicas e sua Destruição, assinada em 1992;

- Declaração de Manágua para Promoção da Democracia e do Desenvolvimento, de 08 de junho de 1993 ;

- Declaração de San Carlos de Bariloche, onde se reafirma que a democracia representativa é a base fundamental da segurança hemisférica e se destacam as medidas de aumento da confiança e da segurança como instrumento idôneo para a manutenção da paz;

- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, assinado pelos Governos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá; e

- Compromisso de Mendoza e Declaração de Cartagena proibindo o Desenvolvimento, Produção, Armazenamento, Aquisição e Transferência de Armas de Destruição Massiva de Caráter Químico e Biológico.

5. A OEA e seus Principais Componentes

O principal organismo do Sistema Interamericano é a OEA, a qual está constituída pelos seguintes órgãos:

- Assembléia Geral;

- A Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores;

- Os Conselhos;

- O Comitê Jurídico Interamericano;

¹¹ Marquez, Guillermo C. Diário de las Américas, 6 set. 1984.

- A Comissão Interamericana de Direitos Humanos;
- A Secretaria Geral;
- As Conferências Especializadas; e
- Os Organismos Especializados.

Dentre esses organismos, vamos analisar mais de perto aqueles que são os formuladores de políticas interamericanas nas suas respectivas áreas de atuação.

A *Assembleia Geral*, que se reúne uma vez ao ano, é o órgão máximo da OEA ao qual compete decidir sobre as políticas gerais e as ações da Organização. Embora alguns assuntos previstos na Carta necessitem de dois terços dos votos para aprovação, as decisões da Assembleia Geral serão adotadas por maioria absoluta dos Estados membros.

A *Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores* tem a finalidade de “*considerar problemas de caráter urgente e de interesse comum*”¹² e poderá funcionar também como sendo o *Órgão de Consulta* previsto no TIAR. A Reunião poderá ser convocada pelo Conselho Permanente mediante solicitação de um Estado membro ou será também efetivada pelo Conselho no caso de um ataque armado ao território de um Estado americano¹³.

De acordo com o Artigo 65 da Carta, no caso de ser ativado o Órgão de Consulta previsto no TIAR, será estabelecida uma *Comissão Consultiva de Defesa - CCD* - para assessorar este Órgão nos problemas de colaboração militar, que “*...possam surgir da aplicação dos Tratados especiais existentes sobre matéria de segurança coletiva.*”

Por sua vez, o Artigo 68 ampara os governos, a Reunião de Consulta ou a Assembleia Geral para que determine a reunião da CCD para “estudos técnicos ou relatório sobre temas específicos”. De acordo com o Artigo 66, essa Comissão será integrada “*...pelas mais altas autoridades militares dos Estados americanos que participarem da Reunião de Consulta.*” É correto inferir que o nível hierárquico dos participante da CCD será mais elevado do que o que existe na Junta Interamericana de Defesa - JID.

Esse fato permite concluir que, por um princípio de hierarquia e funcionalidade, caso o Órgão de Consulta acione a CCD, esta poderia ter JID como um órgão consultivo, pois não é razoável imaginar-se que ambos - CCD e JID - estariam trabalhando separadamente em uma situação de crise ou conflito.

Segundo alguns autores, a CCD nunca foi acionada como um sinal de que não é bem vista a possibilidade de militarização do organismo, o que deixa uma incógnita sobre a sua efetividade, tanto na solução pacífica de controvérsias, como no assessoramento em assuntos de natureza militar ou de defesa.

¹² Carta da OEA, Art. 60.

¹³ Carta da OEA, Art. 64.

De acordo com a Resolução 1.080, aprovada na Assembléia Geral da OEA no Chile em 1991, foi prevista a convocação da *Reunião Ad Hoc de Ministros de Relações Exteriores* pela Assembléia Geral sempre que houver uma ruptura anormal ou abrupta da democracia no Continente. O propósito dessa reunião é examinar coletivamente os eventos e adotar decisões de acordo com a Carta e a legislação internacional. Por três vezes esse procedimento já foi acionado, devido a acontecimentos que tiveram lugar nos seguintes países: Haiti (1991), Peru (1992) e Guatemala (1993).

A OEA, como organização, desenvolve as suas ações por meio de dois conselhos principais que são o Conselho Permanente e o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral.

O *Conselho Permanente* é integrado por representantes de cada Estado membro com posto de Embaixador e tem como atribuição geral dirigir e coordenar os assuntos correntes da Organização. Em situação provisória, o Conselho poderá funcionar como Órgão de Consulta, em conformidade com o previsto no TIAR ¹⁴.

O Conselho desempenha as atribuições que lhe são inerentes pela Carta e realiza as tarefas que são impostas pela Assembléia Geral ou pela Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores. Além disso, qualquer Parte de uma controvérsia poderá submeter ao Conselho o problema e solicitar a sua interferência e recomendação ¹⁵. Para exercer essa função, o Conselho Permanente poderá estabelecer comissões “ad hoc” e terá mobilidade para realizar investigações “in loco” sobre os fatos da controvérsia.

O *Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral* realiza as suas ações, de acordo com os termos da Carta, nos campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico. Esse Conselho está composto por representantes dos Estados membros com nível ministerial ou equivalente. Embora suas ações não tratem especificamente de segurança, alguns temas, como o combate à pobreza crítica e o fortalecimento da democracia, têm reflexos na estabilidade social e política dos países americanos, podendo converter-se em fatores agregadores ou desagregadores do poder nacional.

Embora não tenha atribuições de formular políticas, a *Secretaria Geral*, com sede em Washington, DC., desempenha um importante papel no “perfil” da Organização, pois é um órgão eminentemente dinâmico e, sobretudo, trata dos assuntos orçamentários e administrativos, além de desenvolver os projetos de cooperação técnica.

Diversos outros organismos especializados integram a OEA com variados níveis de atribuições e diferentes tipos de organizações como institutos, comissões, comitês, corte e a Junta Interamericana de Defesa a qual será objeto de análise posterior ainda neste Capítulo.

Tendo em vista o propósito deste trabalho, é importante citar a *Comissão de Segurança Hemisférica* da OEA. Essa comissão foi criada recentemente com a atribuição de realizar estudos e elaborar recomendações que fomentem a cooperação para a segurança

¹⁴ Carta da OEA, Art. 82.

¹⁵ Carta da OEA, Art. 84.

hemisférica em seus diferentes aspectos. Após um longo período, onde a OEA manteve um “low profile” em termos de abordagem concreta dos temas relacionados com a segurança e a defesa coletiva do hemisfério, a Assembléia Geral decidiu criar, em 1991, um grupo de trabalho para pensar e recomendar sobre formas de cooperação para a segurança hemisférica em seus aspectos distintos. Esse grupo de trabalho evoluiu, no ano seguinte, para Comissão Especial de Segurança Hemisférica e, finalmente, para Comissão de Segurança Hemisférica - CSH.

A criação daquele grupo de trabalho representou uma saída, um novo “forum” para o debate e a discussão dos assuntos de segurança, entre os quais, figura a Convenção Interamericana para Facilitar a Assistência em Caso de Desastre, de 1991.

Outro Assunto que foi tratado pela Comissão foi a definição da vinculação entre a OEA e a JID. As discussões foram prolongadas e as alternativas estiveram entre a transformação do papel da JID e a sua extinção. É claro que essas posições extremamente divergentes levaram a que o assunto fosse “congelado”, e a comissão passou a ter como “carro-chefe” a discussão das medidas para o aumento da confiança e da segurança. O Secretário Geral da OEA, César Gaviria, expôs a sua visão sobre a relação OEA/JID no seu documento intitulado “Uma Nova Visão da OEA” em abril de 1995. Esse tema será abordado com mais detalhes no tópico seguinte, quando for analisada a JID.

6. A JID e o CID

A *Junta Interamericana de Defesa (JID)*, conforme visto nos antecedentes históricos, foi criada em 1942, em um cenário de ameaça externa ao continente decorrente da evolução da Segunda Guerra Mundial, e tinha como função coordenar os assuntos militares relacionados com a defesa continental. A missão da JID evoluiu, nos últimos anos, de acordo com as necessidades de modernização, sendo que a última modificação ocorreu em 27 de abril de 1995, na Seção 1063 do Conselho de Delegados. Naquela ocasião, foi modificado o Artigo 1 do Regulamento da JID que trata da sua missão, ficando assim expresso:

“A JID presta assessoramento à Assembléia Geral, à Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores e ao Conselho Permanente da OEA, através de suas propostas e trabalhos em assuntos de caráter militar, atua como órgão de planejamento e preparação para a defesa do continente americano e desempenha as funções consultivas que lhe competem para contribuir para a manutenção da paz e da segurança do continente”.

De acordo com essa resolução, a Junta fica caracterizada como um órgão de assessoria da OEA para assuntos militares que se relacionem com a segurança hemisférica, mantendo a sua destinação como órgão de preparação e planejamento da defesa continental.

Outra importante modificação, a qual foi feita em resposta a esses anseios de modernização que estão sendo manifestos por vários representantes, foi a eliminação da necessidade de votação para admitir novos membros, agilizando esse ingresso. Também foi estabelecido que qualquer membro da OEA tem o direito de fazer-se representar na JID.

A JID é composta pelos seguintes órgãos: Presidência, Conselho de Delegados, Estado-Maior, Secretaria e Colégio Interamericano de Defesa.(CID).

O cargo de *Presidente* é exercido por um Oficial-General do país sede, no caso os Estados Unidos, tendo como Vice-Presidente um Oficial-General de cada país membro alternadamente.

O *Conselho de Delegados* está constituído por representantes de cada país membro e é o órgão máximo da Junta. O Conselho tem competência para elaborar o Regulamento da Junta e emitir orientações aos Governos com respeito aos temas relacionados com defesa continental, além de “*exercer as funções consultivas que lhe cabem ou forem solicitadas pela OEA.*”

O *Estado-Maior* é um órgão técnico do Conselho de Delegados e compete-lhe elaborar os planos e os estudos que o Conselho determinar, contando com o concurso de oficiais-superiores dos países membros.

A *Secretaria* tem responsabilidades administrativas e logísticas e executa o orçamento da Junta.

A JID é um órgão autónomo integrado por representantes - os Delegados - dos Governos dos Estados americanos que pertencem à OEA e que solicitaram a sua admissão.¹⁶ Embora a sua existência independa da OEA, é esta quem lhe repassa os recursos financeiros que custeiam as suas atividades. A JID atua em função das disposições dos Governos dos Estados Americanos, seja por meio de Resoluções de Reuniões de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores, seja por meio das Delegações dos países integrantes da Junta.

A JID, ao longo da sua existência, realizou o seu trabalho no campo do planeamento e da doutrina militar, elaborando vários documentos como planos, manuais e estudos. A Junta também tem ação em outros campos relacionados com o campo militar como busca e salvamento, ação cívica e preparação para casos de desastres.¹⁷

Nos últimos anos, o assunto mais sensível dentro do sistema Interamericano tem sido a relação da OEA com as “*instituições interamericanas de defesa*”, maneira pela qual César Gaviria designou a JID e o CID no seu documento “Uma Nova Visão da OEA”. Esse debate, na realidade envolve dois aspectos: um é a definição da vinculação entre a JID e a OEA em termos jurídico-institucionais; o outro é uma nova missão para essa estrutura.

A Assembléia Geral da OEA, dentro do Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões, em junho de 1994, em Belém do Pará, Brasil, com base no Artigo 53 que estabelece a atribuição da Assembléia Geral para dirigir a ação política geral da Organização e determinar a estrutura e funções dos seus órgãos, organismos e entidades, determinou que fossem elaboradas as propostas para “*...precisar, ordenar e sistematizar a competência e forma de*

¹⁶ Vide Apêndice C.

¹⁷ Vide Apêndice D

funcionamento das diferentes instituições ligadas aos temas da segurança hemisférica.”

18

Em termos mais amplos, essas definições é que irão delinear o rumo que terão os instrumentos coletivos de segurança e defesa no novo contexto mundial. Segundo Gaviria, o objetivo imprescindível é adequar as áreas de responsabilidade da Junta e do Colégio.

Outro aspecto abordado por Gaviria em relação à Junta é que possam dela participar todos os países que fazem parte da OEA, inclusive os que não possuem forças armadas regulares. Isso já está acontecendo também no CID pois, no Curso Superior de Defesa Continental, há civis da área diplomática que vêm de países onde não há força armada regular, e há um oficial-superior de um país que não faz parte da JID.

O Colégio Interamericano de Defesa (CID) foi criado como parte da estrutura da JID para proporcionar o estudo do Sistema Interamericano e os fatores de poder - políticos, econômicos, psicossociais e militares - que influem na defesa do continente.

Anualmente realiza-se no CID o Curso Superior de Defesa Continental onde são desenvolvidas as atividades acadêmicas de investigação e de debates sobre os temas relacionados com a defesa e a segurança do Continente. Em complementação, e constituindo-se em relevante aspecto no aporte de conhecimentos, o Colégio proporciona viagens de estudo, tanto no âmbito dos EUA, como em outros países americanos. Um outro ponto de grande relevância é o Estudo de Países que é elaborado e apresentado à classe pelos Cursantes e que se constitui em elemento de atualização e homogeneização das realidades políticas, econômicas, psicossociais e militares dos países do Continente.

Somando-se a isso, em uma das fases do curso, é feito um estudo da situação mundial nos quatro campos do poder e apontados os seus reflexos na realidade e nos interesses continentais.

Somente militares participavam inicialmente do seus cursos, tendo posteriormente sido o mesmo estendido para civis indicados pelos governos. A par de seu importante papel no preparo dessas lideranças para assessorar no mais alto nível os seus governos em matérias ligadas à defesa continental, esses oficiais e civis têm a oportunidade de trocar um amplo conhecimento pessoal mútuo, solidificado em bases de convívio diário e trabalhos de grupo. Esse convívio e esses trabalhos proporcionam um conhecimento pessoal e profissional que se traduz em confiança recíproca e se constitui em um fator de integração hemisférica.

Pode-se concluir, portanto, que o CID atende, com grande oportunidade e com excelente qualidade, a dois novos temas que estão entrando para a nova agenda da segurança hemisférica: a relação entre civis e militares em um ambiente de democracia plena e a implementação de medidas que aumentem a confiança entre os países dos Sistema Interamericano como um todo.

7. Considerações sobre o Sistema

¹⁸ AG/RES. 1285 (XXIV-0/94). Resolução aprovada em 10 de junho de 1994.

Ao longo das pesquisas efetuadas para a elaboração deste trabalho, tivemos a preocupação de verificar se seria consistente visualizar-se um *Sistema Interamericano de Segurança* tal como o CID o relaciona entre os temas para monografia na sua Diretiva 3.7 Monografias, de setembro de 1997.

Pudemos apurar que o Sistema Interamericano tem suas origens e é citado formalmente ainda no século passado, porém não há citação sobre o Sistema Interamericano de Segurança. O Manual 2.9 - Delineamentos Básicos Gerais sobre Segurança Continental, de agosto de 1997, do próprio CID, aborda o tema em vários aspectos tais como, “Bases Jurídicas da Segurança e Defesa Continentais e Bases para a Formulação da Política de Segurança Continental” porém, não se refere em nenhuma ocasião a “Sistema Interamericano de Segurança”. O termo empregado é, exaustivamente, o Sistema Interamericano.

Tentando mais um recurso oficial disponível, fomos ao Manual 2.14, Glossário de Termos e Siglas, de agosto de 1997, do CID, e verificamos que também não contempla em sua relação de conceitos o Sistema Interamericano de Segurança. Lá consta o Sistema Interamericano, com a seguinte definição:

“É a totalidade das organizações, instrumentos legais e normas operáveis dentro do marco de referência do continente americano, estabelecidas para satisfazer os requerimentos políticos, econômicos, psicossociais e militares dos países que integram o sistema.”

O conceito *sistema*, de uma forma isolada, pode ser entendido, segundo vários autores, como um conjunto de partes que se relacionam segundo um processo próprio com uma finalidade específica.¹⁹ Holanda interpreta *sistema* como um conjunto das *instituições* políticas e sociais, e dos *métodos* por elas adotados, encarados quer do ponto de vista teórico, como do de sua aplicação prática.

Um sistema, em última análise, constitui-se de instituições ou órgãos (estruturas), um ou mais processos (regras e convenções) e os resultados ou saídas (produtos, serviços, etc.), sendo que as instituições ou órgãos têm um certo grau de hierarquia, na medida em que deve haver uma orientação política para decisão e uma coordenação ou execução, que devem ser permanentes.

No campo teórico, um Sistema Interamericano de Segurança seria composto por instituições ou instrumentos que teriam um relacionamento coordenado entre si, e a finalidade de promover, de forma articulada, as ações dirigidas para o estabelecimento de um grau de segurança determinado e as medidas de defesa necessárias que permitam o hemisfério desenvolver-se como um todo.

Se considerarmos a OEA e a JID como instituições desse “sistema”, surge o primeiro impasse, pois as ações de ambas são independentes, sendo que apenas o custeio da JID é proveniente da OEA. Além de não ter poder legislativo, ou de não poder concluir Tratados, a

¹⁹ Oliveira, Holanda. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, Brasil.

Junta é apolítica e não possui forças armadas sob seu controle direto, uma vez que a sua missão é apenas a de planejar a defesa do continente e assessorar a OEA quando solicitado. Suas recomendações vão diretamente aos governos, sem passar pelo Conselho Permanente ou por qualquer outro órgão da OEA.

As orientações políticas, portanto, são diferentes: enquanto a OEA as tem pelos Embaixadores “ad hoc” dos Governos, a JID as tem por meio de Delegados militares que recebem orientações e respondem a seus Ministérios ou Departamentos de Defesa, diretamente aos seus Governos, sem vinculação formal ao Conselho Permanente da OEA.

A recente criação da Comissão de Segurança Hemisférica, como parte integrante do Conselho Permanente, veio caracterizar a separação política da OEA em relação à JID. Cabe também ressaltar que, dos 35 países membros da OEA ²⁰, somente 25 ²¹ são afiliados à JID e destes, somente 18 mantêm representação junto ao Conselho de Delegados.

Seria possível concluir, neste ponto, que não está perfeitamente configurado um Sistema Interamericano de Segurança totalmente integrado e sim, um Sistema aberto que conta com uma entidade - a JID - que trata de assuntos de defesa, voltada apenas para uma atividade específica que é o planejamento, dissociada em parte do organismo regional mais abrangente que trata de segurança, e sem os meios de implementar um processo de solução pacífica de controvérsias, pois o TIAR está pouco ou quase nada efetivo, para não dizer inoperante e o Pacto de Bogotá nunca foi aplicado.

Por sua vez, a OEA dispõe de uma Comissão de Segurança Hemisférica, cujo temário não inclui aspectos de defesa. No entanto, a OEA está preocupada com o assunto em termos muito mais amplos, elaborando um conceito de segurança mais abrangente voltado para desastres naturais, crimes transnacionais, segurança econômica e outros.

César Gaviria, na sua “Nova Visão...” referiu-se explicitamente a esse assunto quando escreveu:

*“É essencial conseguir que o **Sistema Interamericano de Defesa** ²² se integre fundamentalmente com nossa Organização e que suas atividades sejam complementadas pelos distintos componentes da OEA e com eles interajam.”*

Temos aí, de maneira clara, um conceito que se enquadra perfeitamente para a JID como sendo um componente de um sistema de *defesa* e não de *segurança*, devendo-se apenas considerar que carece de instrumentos para a efetiva implementação das ações devido ao processo de obsolescência do TIAR que tornou-se pouco efetivo e perdeu credibilidade desde o episódio das Malvinas.

A idéia de segurança coletiva com a formação de alianças continua sendo o fundamento das formulações de defesa nas principais áreas estratégicas do mundo. Isso implica que as políticas nacionais têm que estar harmonizadas com as estratégias militares respectivas para que

²⁰ Somente 34 estão atuando pois o Governo de Cuba está suspenso.

²¹ Somente 24 têm condições de atuar pela suspensão do Governo de Cuba.

²² A marcação em negrito é do autor.

as relações políticas e os planejamentos militares não tenham rumos diferentes ou compartimentados.

É possível visualizar-se um Sistema Interamericano de Segurança se forem consideradas a Assembléia Geral e o Conselho Permanente como os órgãos políticos e a Comissão de Segurança Hemisférica como o órgão que tenha a atribuição de dinamizar os programas e atividades que forem determinados, aí incluindo a JID sob sua coordenação ou sob coordenação do Conselho.

Pode-se também visualizar um Sistema de Defesa Continental integrado pela JID/CID, como o definiu César Gaviria, porém estará faltando um meio eficaz de implementar a solução pacífica das controvérsias.

No entanto, parece-nos que esses aspectos formais sobre se há ou não a conformação de um Sistema de Segurança não têm a importância que possam aparentar, pois o que importa realmente é até que ponto esses organismos, órgãos e entidades representam a expressão da vontade política dos países americanos. Quanto a isso, não há dúvida de que ambos, tanto a OEA como a JID, representam exatamente os papéis que lhes foram atribuídos por aqueles que, afinal de contas, integram os seus quadros e são a sua razão de ser.

CAPÍTULO III

Os Novos Itens da Agenda de Segurança

1. As Mudanças de Polarização

O fim do confronto Leste-Oeste e todo o seu corolário ideológico, bem como o conseqüente esgotamento da estratégia de enfrentamento que representou a Guerra Fria, ambos muito bem simbolizados pela queda do muro de Berlim, trouxeram fatos novos e, na realidade, mudaram a face das relações internacionais.

A bipolarização nas formulações dos estrategistas e dos políticos deixou de dominar a cena-de-ação que colocava praticamente todas as questões de um lado ou de outro das esferas de influência dos dois blocos de poder: de um lado, os EUA e a grande aliança européia representada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e de outro, a URSS e seus satélites europeus aglutinados no Pacto de Varsóvia.

Um outro tipo de polarização contemporânea e sobrevivente da Guerra Fria foi a polarização Norte-Sul. De um lado, resplandecem as grandes potências do hemisfério norte, e do outro, tentam desenvolver-se os países do chamado Terceiro Mundo, espalhados ao redor do globo ao longo do Trópico de Capricórnio.

Embora, do ponto-de-vista continental americano, aquelas situações de enfrentamento não representassem ameaça direta à integridade ou soberania dos Estados americanos, o alinhamento automático com a potência americana, o grande apelo do conflito “democracia versus comunismo” e as graves conseqüências de um conflito com potencial de efeitos globais eram, no mínimo, preocupação de praticamente todos os países.

Assim, é natural que algumas questões de importância relativa menor que o “conflito global” ficassem como que esquecidas ou não sofressem o debate necessário na agenda política americana, surgindo agora como situações novas do pós-Guerra Fria quando, na realidade, sempre estiveram presentes. Tais questões não são privilégio da América pois manifestam-se da mesma maneira em outros países em desenvolvimento em outras partes do mundo.

É possível concluir que houve, e está ainda havendo, uma reformulação nas agendas das relações internacionais e nas políticas externas desses países em desenvolvimento, trazendo ao debate essas “novas” temáticas.

É possível visualizar que a bipolarização evoluiu para uma situação de multipolaridade se considerarmos os diferentes centros de poder nas suas diferentes expressões. Não obstante, se considerarmos apenas o poder militar, o que se constata é uma unipolaridade com os EUA na vanguarda, tanto em quantidade como em qualidade de meios, sistemas e fator humano.

As mutações que ocorreram na última década têm seu nascedouro em três campos principais: o político, o econômico e o militar.²³

O primeiro campo, de cunho político, levou os sistemas totalitários a cederem espaço para os regimes democráticos. Está havendo uma maior valorização da democracia em relação aos regimes autoritários ou discricionários.

O segundo campo, de cunho econômico, fez com que as economias planificadas perdessem posição para as abertas e voltadas para o mercado. Nestas, o Estado mínimo regulador permite iniciativas espontâneas das sociedades e da iniciativa privada. Está acontecendo, paralelamente, um fenômeno de globalização dos agentes econômicos e de regionalização de mercados.

O início desta década foi marcado por tendências para a integração econômica nas Américas, traduzindo-se em vários acordos como o MERCOSUL, o NAFTA, e outros como o Grupo dos Três, a CARICON e os destinados a revitalizar o Pacto Andino e o Mercado Comum Centro-americano. Durante a Cúpula das Américas, realizada em abril de 1998, os governantes americanos firmaram compromisso com o estabelecimento da Área de Livre Comércio nas Américas - ALCA, com a eliminação progressiva das barreiras comerciais e de investimentos até o ano 2005.

Por último, no campo de cunho militar, apresenta-se uma nova face das Forças Armadas como instituições, deixando de supervalorizar os objetivos próprios e passando a conviver em maior harmonia com a sociedade que lhes dá suporte.

O aspecto militar mais relevante foi a consagração de uma única superpotência, localizada no nosso hemisfério, com poderes e alcance globais - “global reach” - tanto em inventário e pessoal, como em tecnologia e informação. Em relação ao Continente Americano, a extrema assimetria de poder ficou mais evidente e indiscutível, estando os EUA à frente de todos os demais países americanos. Este é um fato relevante porém não é novo no contexto regional pois, de há muito, a sua influência e supremacia militar é sentida na região.

No entanto, do ponto de vista dos interesses, os EUA ainda os têm voltados para outras regiões do globo - Europa, Oriente Médio e leste da Ásia - onde seus parceiros ou adversários exercem seu jogo estratégico. As suas preocupações continuam sendo mais extracontinentais do que para a América Latina e Caribe.

Para as demais nações americanas, o final da Guerra Fria significou o desvanecimento da ameaça comum que representava o expansionismo comunista, seja de orientação moscovita, cubana ou chinesa. Se, por um lado, o comunismo era preocupação, por outro, foi motivo de monopolização de esforços de defesa, em detrimento de outros aspectos mais diretamente ligados aos verdadeiros interesses nacionais de muitos países. Assim, nesta última década, desenvolveu-se um sentido revisionista no seio dos países americanos, não só na percepção das ameaças, como na avaliação de sua influência em relação aos também revisados interesses nacionais.

²³ Vieira, G. A Defesa Nacional, V. 765, p.5

Alguns autores consideram que a nova ordem político-estratégica do mundo não trouxe muitas mudanças para o Sistema Interamericano do ponto de vista da Segurança Hemisférica, pois a América Latina continua ocupando um lugar modesto no rol das preocupações estratégicas dos Estados Unidos e Europa. Porém, pode-se atribuir ao fim da Guerra Fria o bom encaminhamento e a solução pacífica dos conflitos na América Central.

2. A Percepção das Ameaças

“As percepções de segurança nos países do “sul” e naqueles do “norte” são diferentes no melhor dos casos e, em seus aspectos mais sérios, são contraditórios.” V. Gamba-Stonehouse

O tradicional enfoque que sempre foi dado pelos sistemas de segurança internacionais ou nacionais foi o da concepção das ameaças como incursão político-militar potencial que, em termos mais concretos pode ser traduzida como uma ameaça territorial ou política à soberania dos Estados ²⁴. A manifestação mais antiga e mais concreta de percepção de uma ameaça comum ao hemisfério foi o TIAR. Naquela ocasião acreditava-se que a segurança das Américas estava ameaçada por um inimigo externo ao continente que, de certa forma, representava uma expectativa de investida de uma ex-potência colonial ²⁵.

No entanto, uma análise do que está estabelecido no TIAR mostra uma preocupação muito forte com a preservação da autonomia dos Estados e com uma possível intervenção dos Estados Unidos, ou outro país preponderante nos contextos sub-regionais. Tanto o TIAR como a Carta da OEA manifestam uma bem definida percepção de ameaça interna ao sistema a qual resultou em restrições ao seu pleno desenvolvimento e necessária evolução, inibindo ações renovadoras necessárias devido às mudanças nos paradigmas da segurança continental.

A Carta da OEA, em sua Primeira Parte, no Capítulo VI intitulado Segurança Coletiva, apresenta o tema com dois artigos, o 27 e o 28. O Artigo 27 nada mais é do que a repetição de um princípio que consta no Artigo 3, Alínea ”g”, um pouco mais ampliado:

“Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os demais Estados americanos.”

Por sua vez, o Artigo 28 relaciona os tipos de agressão que poderão ser enquadrados nesse caso:

- *Ataque armado;*
- *Agressão que não seja um ataque armado;*
- *Conflito extracontinental;*
- *Conflito entre dois ou mais Estados americanos; e*

²⁴ Evans, Garret. Cooperation for Peace.1993.

²⁵ Gamba-Stonehouse, V. Ensayos. Alternativas...

- Qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América.

Após o estabelecimento do regime cubano em 1959, a ameaça deixou de ser percebida como de natureza “colonial” e passou a ter cunho ideológico. Em consequência, as estruturas de segurança passaram a refletir essas preocupações, especialmente se considerarmos a influência dos EUA no processo.

A percepção de ameaça típica da Guerra Fria era o de agressão ou ataque armado, o que justificou o conceito de segurança coletiva ao longo daquelas décadas. Nos dias atuais, os novos tipos de ameaças à estabilidade das nações americanas estão mais ligadas a questões de origem interna do que a ataques fronteiriços. No entanto, esses conflitos têm apresentado reflexos que transcendem os limites nacionais, colocando em choque e em discussão a efetividade das ações coletivas - sejam da OEA ou da ONU - diante da soberania dos estados.

Por outro lado, as ameaças são percebidas diferentemente, tanto pelos Estados Unidos, como pela maioria dos países do Continente. Mesmo entre esses países, algumas ameaças comuns são percebidas e avaliadas de diversas maneiras, tanto pelo seu teor como pela magnitude com que são manifestadas.

Como exemplo, os EUA vêem a produção e o tráfico de drogas como uma ameaça ao seu objetivo de reduzir o consumo de drogas. No entanto, do ponto de vista da maioria dos países do hemisfério, especialmente onde há cultivo de folha de coca e produção de pasta de cocaína, a ameaça deve incluir também a alta demanda nos Estados Unidos, a qual mantém o mercado motivado para esse “rentável investimento”.

Nesses países, a corrupção das instituições nacionais causa o desmonte dos valores sociais e leva ao desordenamento nas ações governamentais. A associação do negócio das drogas com os movimentos guerrilheiros está sendo a maior ameaça já enfrentada por alguns países sul- americanos, pois ambos os crimes se reforçam e dificultam as ações repressivas.

Assim, esse assunto, embora haja algumas divergências sobre como e com que intensidade ou abrangência se deva combatê-lo, tem a característica de poder transformar-se em uma ameaça de nível sub-regional que irá adentrar o próximo século, agravando-se em alguns países onde a sua expressão é marginal ou apenas preocupante.

Com a nova ordem mundial, antigos e centenas conflitos que antes estavam sufocados pelos alinhamentos automáticos e pela sua pequena dimensão em relação à ameaça de uma guerra nuclear total, ressurgiram em vários pontos do globo, inclusive no “berço da civilização moderna”, a Europa . Esses conflitos, quer sejam de natureza territorial, étnica ou até econômica, surgem na cena mundial e encontram os sistemas de segurança - da ONU ou regionais como OTAN e OEA - em situação de despreparo para o seu enfrentamento, pois que a sua concepção e preparo visavam a uma ameaça tipicamente militar.

O próximo item discorrerá sobre o conceito de segurança que, afinal, ainda é um dos interesses e objetivos da aliança hemisférica e é objeto de um capítulo na Carta da OEA.

3. A Segurança e seus Atributos

O tema da segurança tem suscitado muitas divergências de interpretações e é objeto de muitas considerações e estudos nos últimos anos, não só no âmbito da JID, como no da OEA e em outros organismos não governamentais como o Woodrow Wilson Center for Scholars, a Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, do Chile e o Centro Latino Americano de Desarme - CLADDE.

As expressões substantivas mais empregadas para definir segurança, seja em documentos oficiais, seja em ensaios e trabalhos acadêmicos são:

- ... *uma situação...*
- ... *um grau de proteção...*
- ... *um estado de tranqüilidade...*
- ... *uma condição...;*
- ... *um grau de garantia...;*
- ... *um processo de garantia...;*
- ... *ausência de ameaça..., etc.*

Basicamente, as definições estabelecem, além das interpretações que estão relacionadas, mais dois pilares para definir o conceito: a sua relação com os mais altos valores ou interesses hemisféricos ou nacionais, dependendo da amplitude do conceito, e a sua interdependência com os atores ou fatores exógenos. Se é possível uma simplificação de tão diverso tema, poder-se-ia resumir que a segurança é proteção de interesses contra ameaças.

Em recente Estudo de Estado-Maior ²⁶, o grupo encarregado pela JID para atualizar os conceitos de Segurança Hemisférica e Defesa Continental pesquisou e analisou várias definições, tanto do ponto de vista objetivo, como do subjetivo, chegando à conclusão que “*a segurança hemisférica é a condição que se alcança mediante o conjunto de ações que permitem o desenvolvimento harmonioso do Sistema Interamericano.*”

Segundo o Manual 2.14 do CID - Glossário de Termos e Siglas, Segurança Coletiva é a “*garantia proporcionada a cada um dos integrantes de um grupo de Estados, decorrente de convenções entre eles estabelecidas, para a solução pacífica de suas controvérsias e o apoio mútuo contra a agressão de outro Estado.*”

A Carta da OEA tem um capítulo intitulado Segurança Coletiva com apenas dois artigos - 27 e 28 - os quais não expressam qualquer definição sobre esse conceito. O Artigo 27 qualifica o território, a soberania e a independência como os três valores a serem preservados e mantidos pela ação solidária dos povos americanos. O Artigo 28, por sua vez, relaciona apenas os tipos de agressão que poderão ser enquadrados como violadores desses valores. Quanto às medidas ou processos que possam ser aplicados, o Artigo diz que serão os

²⁶ EEM-1-JID, 12 JUN 97. “Atualizar os Conceitos de Segurança Hemisférica e Defesa Continental...”

“estabelecidos nos tratados especiais existentes sobre a matéria.” Ambos os artigos e, por consequência, o capítulo, não definem o conceito *segurança coletiva* no contexto do Sistema Interamericano.

Isto remete a questão da Segurança Coletiva para o TIAR e para o Pacto de Bogotá, que são os Tratados de solução pacífica de controvérsias adotados pelo Sistema Interamericano de Segurança.. E aqui fica a indagação de como pode isso ser viável com o Protocolo de Reformas do TIAR não ratificado pela maioria dos Estados americanos, e com o Pacto de Bogotá em situação ainda mais crítica? E deve-se considerar que os Tratados não foram sequer assinados pelos países que recentemente entraram para a OEA.²⁷

A noção de segurança coletiva da Carta esteve, e ainda está, ligada a circunstâncias de natureza militar, onde um grupo de nações abre mão do uso da força entre eles - pacto de não agressão - e compromete-se, com uma ação coletiva, a sair em defesa de um Estado membro que se encontre em situação de agressão. Essa noção tem suas raízes e fundamentações em uma situação de percepção de ameaça do período após a Segunda Guerra Mundial e do período da Guerra Fria.

Atualmente, no entanto, admite-se que os problemas de segurança, além das situações de ameaças ou conflitos militares, podem dar acolhida a ameaças à estabilidade política, ao bem-estar econômico, à saúde dos cidadãos e ao meio ambiente.

É nesse contexto que surgiu a noção de Segurança Cooperativa, a qual tem sido objeto de controvérsias e desencontro de idéias, mas que procura, de uma maneira ampla e abrangente, dar respostas a esses problemas para os quais os atuais instrumentos não são mais viáveis.

É possível fazer uma comparação do que está ocorrendo no setor regional com o que ocorreu a nível global com a ONU onde, diante das novas ameaças à paz mundial, desenvolveram-se e aperfeiçoaram mecanismos de resposta mais adequados como são as operações de paz que, embora de há muito existentes, ampliaram o seu espectro de reação.

Por meio do Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano²⁸ os países americanos decidem iniciar um processo de renovação e redimensionar o conceito de Segurança Hemisférica. O grupo de trabalho encarregado do assunto - o qual posteriormente passou a ser a atual Comissão de Segurança Hemisférica - apresentou o seu relatório em 17 de maio de 1993 intitulado “Contribuição para um Novo Conceito de Segurança Hemisférica - Segurança Cooperativa”. Como elementos fundamentais desse conceito, o documento aponta:

- *Interesses compartilhados;*
- *Situações antagônicas comuns; e*

²⁷ Países do Caribe insular e anglo-parlante.

²⁸ AG/RES 1080, de junho de 1991.

- Vontade manifesta de todos os membros de se unirem para a obtenção dos mesmos objetivos comuns.

Entre outras considerações, o documento esclarece que, neste mundo cada vez mais interdependente, a segurança de cada país membro deve ser garantida pelos demais com a aplicação do Poder em todas as suas expressões.

Segundo Augusto Varas ²⁹, a segurança cooperativa hemisférica pode ser definida como “*um sistema de interações e interestatais que, coordenando políticas governamentais, previne e detém as ameaças aos interesses nacionais e evita que as percepções que delas tenham os diversos Estados se transformem em tensões, crises ou abertas confrontações.*” Porém, não se deve pensar que esse tipo de cooperação deva ser feito nos moldes de associações regionais de largo espectro e de grande densidade.

Um dos motivos que levam a essa busca de novos mecanismos é justamente a falta de agilidade das opções atualmente desenvolvidas pela OEA, por exemplo. Assim, associações do tipo regional ou sub-regional teriam mais possibilidades de sucesso no desenvolvimento de políticas de segurança regionais ou sub-regionais que tenham convergência e não divergência com os interesses do atual Sistema Interamericano.

Um aspecto importante do corolário da segurança cooperativa é a aceitação de que existe uma relação entre a percepção de segurança que têm mutuamente dois ou mais Estados. Isto é, a segurança de um Estado depende da sua percepção e da que outros têm dele. ³⁰ Nesse sentido, enquadram-se perfeitamente as medidas de cooperação no sentido de aumentar a confiança e a segurança hemisféricas - ou aumentar a confiança mútua - assunto que será ampliado em item específico no seguimento deste trabalho.

A partir de 1991, a Assembléia de Santiago estabeleceu princípios e objetivos intitulados “Cooperação para Segurança e Desenvolvimento no Hemisfério - Contribuição Regional para a Segurança Global”, os quais enfatizam a relevância das condições sócio-econômicas para a segurança, porém estabelece objetivos relacionados com o controle de armamentos e o aumento na transparência dos processos de aquisição e controle de armas. ³¹

A Assembléia de Manágua concedeu mandato à Comissão de Segurança Hemisférica - CSH - para aprofundar estudos nos seguintes assuntos:

- Relacionamento OEA-ONU em assuntos de segurança regional;*
- Controle de armas e desarmamento global e regional;*
- Relação entre limitação de armas visando ao desenvolvimento e questões ambientais;*
- Prevenção da proliferação de armas de destruição em massa;*

²⁹ Varas, La Seguridad Hemisférica Cooperativa..., p.9.

³⁰ Aravena, F. Rojas. Medidas de Confiança Mútua, p 42.

³¹ Vaky, Viron P. The Future of the O.A.S., p 21.

- *Transparência nas aquisições e transferência de armamento;*
- *Aperfeiçoamento nas medidas de prevenção e solução de conflitos;*
- *Passos para a construção de confiança e troca de informações técnico-militares; e*
- *Relações civis-militares.*

Como se pode ver, a CSH recebeu mandato para tratar de assuntos que incidem diretamente na área militar e que implicam no diálogo e relacionamento com a JID, e dela poderá obter assessoramento técnico em diversos assuntos. A recente Cúpula de Santiago reforçou o papel da Comissão no trato dos assuntos de segurança pois os Chefes de Estado e de Governo recomendaram à OEA as seguintes ações:

- *Efetuar o seguimento e aprofundamento dos temas relativos às medidas de fomento da confiança e da segurança;*
- *Realizar uma análise sobre o significado, alcance e projeção dos conceitos de segurança internacional no hemisfério, com o propósito de desenvolver os enfoques comuns mais apropriados que permitam abordar seus diversos aspectos, incluindo o desarmamento e o controle de armamento; e*
- *Identificar as formas de revitalizar e fortalecer as instituições do Sistema Interamericano relacionadas com os distintos aspectos da segurança hemisférica.*

O Plano de Trabalho estabelece, também, três importantes marcos para dar andamento a esse processo:

- A realização de uma Conferência Regional para aprofundar a confiança recíproca nas Américas;
- A realização de uma Conferência Especial sobre Segurança, patrocinada pela OEA, ao início da próxima década; e
- O exame dos resultados na próxima Cúpula.

Este último mandamento significa que a CSH e a OEA deverão produzir um resultado que possa ser levado para apreciação da próxima Cúpula. Como há muito não se via, o assunto *segurança* está sendo tratado e considerado no mais alto nível do Sistema Interamericano, devendo marcar-se por eventos e discussões significativos nos próximos anos.

4. O Narcotráfico

O narcotráfico é um dos temas mais debatidos na arena da segurança hemisférica nos últimos anos. Esse problema é visto como uma ameaça que afeta de várias maneiras os países americanos, especialmente agora quando se comprova a sua associação com os movimentos guerrilheiros. Essa associação garante a proteção aos traficantes e, de acordo com informações do Conselho de Segurança Nacional e dos Departamentos de Estado e da Defesa dos Estados Unidos, há indícios de que os guerrilheiros estão engajando-se também na produção.

Na realidade, o narcotráfico é apenas uma quarta parte de um complexo processo que inclui demanda, financiamento, produção, distribuição e legalização dos lucros. Assim, há um mercado com alta *demanda*, não só no nível hemisférico como no global, liderado pelos Estados Unidos, que é abastecido por uma larga *produção* que, além de raízes culturais, obedece às leis de oferta e procura. A dinâmica do processo é dada por mecanismos de *tráfico* que empregam todos os meios de transportes possíveis e disponíveis, tanto em linha direta entre produtor e consumidor, como de forma triangular ou indireta, passando por terceiros países. As atividades que são levadas a efeito para a aquisição de precursores químicos, montagem e operação de laboratórios, transporte e distribuição exigem esquemas de financiamento de grande porte que são possíveis por meio de corrupção, crimes conexos e “lavagem” de dinheiro.

Os pontos mais sensíveis desse problema são os relativos ao tráfico e à corrupção. O narcotráfico emprega aeronaves e embarcações em roteiros transnacionais que não respeitam fronteiras nem soberania, causando incidentes internacionais e motivando acordos e mobilização conjunta, tanto interagências, como entre os países da região.

O outro ponto presente nessa problemática e que é nocivo à estabilidade política e social dos países americanos é a corrupção que o sistema promove em todos os níveis das instituições. Essa corrupção é desenvolvida no sentido de contornar as barreiras que são construídas para obstaculizar ou tentar controlar esse tráfico. Porém, é a associação do narcotráfico com os movimentos guerrilheiros no noroeste da América do Sul que introduziu um aspecto político-militar ao problema, na medida em que equipamentos, e mesmo efetivos militares, são chamados a apoiar as ações de repressão, surgindo as alegações sobre desvios da missão institucional dessas forças e os questionamentos relativos a soberania, interferência em assuntos internos e limites da cooperação internacional.

5. A Promoção da Confiança

“...entendimento e confiança mútua constituem a pedra fundamental da construção de um sistema eficaz...” Gen. Ex. Gleuber Vieira

Um outro assunto que ocupa a agenda de segurança interamericana é o tema do fortalecimento das medidas de confiança e de segurança entre os países do hemisfério, sendo que foi objeto da Declaração de Santiago e aprovada na Quarta Seção Plenária da OEA realizada em novembro de 1995. Na recente Segunda Cúpula das Américas, realizada em Santiago do Chile em abril de 1998, a Declaração final afirma:

“Continuaremos fomentando a confiança e a segurança entre nossos países por meio de medidas tais como as assinaladas nas declarações de Santiago e San Salvador...”

A Declaração de San Salvador, à qual se referem os Chefes de Estado, foi o resultado de uma importante conferência sobre esse assunto realizada naquela cidade no mês de fevereiro de 1998, com as presenças do Secretário Geral, Dr. César Gaviria, de delegados dos países americanos e do Presidente da JID. A Declaração afirma que *“a confiança mútua*

fortaleceu-se pela cooperação interamericana para fazer frente a problemas comuns que afetam a segurança dos Estados”.

A Declaração reconhece os avanços que ocorreram nesse campo no hemisfério e relaciona ações para serem desenvolvidas pela CSH, a Secretaria Geral, a Assembléia Geral e a própria OEA. Segundo Rosas ³², “A OEA, como foro político interamericano, foi revitalizada com o tratamento da matéria de MFM e da Segurança...”, e podemos acrescentar que fortaleceu o Sistema Interamericano de Segurança, na medida em que os trabalhos integraram a CSH e a JID. Vale salientar que a JID tem como uma de suas responsabilidades manter um inventário das medidas aplicadas e informadas pelos países americanos.

A tese parte do princípio de que o fim da Guerra Fria criou condições melhores para a paz e a segurança no hemisfério. Como corolário dessa tese, estão sendo debatidas e promovidas várias idéias que são *chamadas medidas de fortalecimento da confiança e da segurança* ou, por alguns, *medidas de confiança mútua*. Essas medidas constituem-se de ações bilaterais ou multilaterais que têm por objetivo a prevenção de ocorrência de situações potenciais que possam ser catalisadoras de crises ou sua evolução para um conflito.

Muitas dessas idéias estão sendo concretizadas no nível sub-regional ou bilateral, e muitas medidas e acordos anteriormente estabelecidos podem ser considerados dentro desse novo conceito, pois o seu propósito e o seu efeito buscam a transparência das políticas e das estratégias nacionais em relação aos países vizinhos e ao contexto regional.

6. As Relações entre Civis e Militares

As forças armadas são as maiores e mais bem organizadas instituições na maioria dos países, inclusive nos Estados Unidos, obtendo altos índices de aprovação em pesquisas que são periodicamente realizadas. Nos últimos anos, houve diminuição das ameaças previsíveis e uma diminuição de cerca de 1/3 em média nos efetivos das forças armadas regulares dos países do hemisfério.

Ao mesmo tempo, surgem novos focos de emprego para os militares em missões de paz da ONU. Essas missões trazem como benefício para os países que delas participam, além do treinamento das tropas e o contato com forças estrangeiras, uma certa vantagem no campo das relações exteriores.

Por outro lado, as forças militares estão participando, cada vez mais, em missões de apoio a situações de emergência devido a desastres naturais, e em situações de presença nos remotos pontos do território nacional, como zonas rurais e selva escassamente povoada. Isso faz com que os militares venham assumindo alguns papéis para os quais não estão exatamente preparados e vocacionados. Isso pode tornar-se um fator negativo, tanto para a instituição defesa, como para a democracia. Os setores mais preocupados com uma preponderância do poder militar preocupam-se com o fato de que, se a situação social não melhorar, possam os

³² Rosas, Maria C. Relatório sobre a Segunda Conferência Regional sobre Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança. CID. 9 Mar 1998.

militares serem chamados a fazer novamente esse resgate político-social, como ocorreu nas décadas de 60 e 70.

Outro aspecto recente relacionado com esse assunto é que há poucos civis conhecedores das organizações e das agendas de defesa para a formulação de políticas nesse setor e, além disso, os políticos não respeitam e poucos têm as noções de hierarquia, objetivos de longo prazo e planejamento estratégico.

A OEA inclui muitos temas no conceito de segurança e deixa de lado a defesa, porém os novos arranjos regionais levarão à necessidade de coordenação nesse nível entre políticas de defesa, podendo-se prever um incremento do diálogo entre civis e militares nesse processo que transcende o nível nacional.

CAPÍTULO IV

Fortalezas e Oportunidades

1. As Principais Dificuldades do Sistema

Os estudos e manifestações das diversas correntes de pensamento sobre a atual situação e possível evolução da JID partem de dois pontos principais: o primeiro considera que a JID esgotou suas possibilidades de contribuir para a segurança continental e, portanto, tornou-se injustificável. O segundo argumenta que, mediante modificações na sua missão e posicionamento em relação à OEA, a Junta poderá prestar ainda serviços e permanece sendo um foro válido para a discussão dos aspectos militares da segurança hemisférica.

Um outro ponto argumentado é que a não existência de uma força armada à disposição dos órgãos que coordenam os Acordos e Tratados de Segurança Coletiva reduz a confiabilidade desses organismos pela falta de poder coercitivo.

Segundo Cesar Sepúlveda ³³ a falha principal do Sistema Interamericano está relacionada com a inexistência de um sentimento autêntico de regionalismo que seja base para a construção de uma estrutura orgânica sobre ele.

Como um elemento de longo prazo, critica-se o distanciamento dos EUA da América Latina, que foi motivado pelos interesses dessa grande potência estarem no Oriente Médio e Sudeste Asiático além, é claro, do seu papel no confronto Leste-Oeste.

A obsolescência do TIAR como um instrumento de solução pacífica de controvérsias, um instrumento que se mostrou eficaz em várias situações na América Central e no Caribe, é um dos maiores sintomas de que o Sistema Interamericano necessita repensar e adaptar-se aos novos rumos que o tratamento da questão da segurança continental ou hemisférica está tomando.

Considerando-se apenas os aspectos que se relacionam com a JID e o CID, é possível considerar-se que um ponto que representa uma debilidade ao sistema é o fato de que o Presidente da JID é também o Diretor do CID. Tal fato merece uma reflexão, na medida em que o Plano de Estudos do CID é submetido à aprovação do Conselho de Delegados e que os recursos para o Colégio são repassados da Junta. Aos críticos, e aos analistas menos ponderados, fica fácil atribuir a essa situação o grande esvaziamento de pessoal de apoio técnico que o Colégio vem tendo nos últimos anos e o fechamento recente da sua gráfica.

Esse grau de dependência e de ambivalência funcional pode retirar efetividade e diluir as ações do Colégio no pleito de questões, não só administrativas como também acadêmicas. No entanto, é necessário reconhecer que o apoio de infra-estrutura para ambos os organismos - a JID e o CID - são proporcionados pelo país anfitrião. Pode-se vislumbrar algumas

³³ El Sistema Interamericano, p.72-75.

vantagens no fato de o Presidente da Junta e o Diretor do CID serem norte-americanos, pois têm mais facilidade de acesso aos órgãos equivalentes e ao apoio administrativo e operacional proporcionado pelas organizações sediadas em Washington.

Um ponto de crítica ao CID é o fato de não contar com uma equipe de professores em caráter permanente, ou com permanência superior a dois anos. Isso ocasiona uma dificuldade para os Assessores, recém-chegados a cada ano, vislumbrarem novas possibilidades e rumos em um caminho que ainda não percorreram. As modificações que, a cada ano, possam ser introduzidas no Curso para o ano seguinte, são elaboradas por um “staff” que é composto de poucos oficiais que cursaram o ano anterior e por uma maioria chegada no ano em curso e que está desenvolvendo e acompanhando um curso que ainda está ocorrendo e cujos resultados podem ser apenas estimados.

Entretanto, não nos parece legítimo assumir que o sistema não tenha condições de reagir e seja incapaz de reciclar-se. O grande patrimônio em diálogo e entendimento, acumulado ao longo de meio século de debates, discussões e de promoção da paz, é moeda de alto valor que deve ser considerada em uma época em que a nova situação mundial leva a trocas e transformações políticas nos níveis sub-regionais, regionais e mesmo mundiais, transformações que são motivadas e embaladas por uma inexorável globalização econômica que passou a orientar os destinos do mundo moderno nos seus mais diversos aspectos, inclusive o de segurança.

2. Os Pontos Fortes do Sistema

Uma das mais palpáveis vantagens do Sistema Interamericano é o reconhecimento e a manutenção da individualidade e a autodeterminação dos Estados membros. Esses Estados claramente apoiam a JID como um órgão independente dentro do Sistema Interamericano.

Não se pode ignorar também que a América latina tem os seus interesses vinculados aos Estados Unidos, não só para o seu desenvolvimento, como para a sua segurança. Também seria ilógico não reconhecer que há, entre os países latino-americanos, uma percepção de hegemonia quanto àquela potência.

Assim, no atual quadro político e estratégico unipolar, com predominância de iniciativas e de poder por parte dos Estados Unidos, a independência política da JID em relação OEA, pelo menos formalmente, pode ser considerada um fator positivo no sentido de filtrar investidas hegemônicas por parte da grande nação do norte.

Na visão do Embaixador Einaudi ³⁴, um dos motivos que criam barreiras à subordinação da JID à OEA é o temor de que os Estados Unidos usem esse poder para interferir militarmente. Segundo ele, caso a OEA tenha uma força militar, será possível que aquele país, mediante seu peso político, possa empregar essa força em intervenções no âmbito do hemisfério, sob pretextos que atendessem a seus interesses políticos, como imposição de políticas ambientais, de direitos humanos ou de combate à produção e tráfico de drogas. Como exemplo de atitudes que induzem a percepções de ameaça desse tipo, tivemos o recente

³⁴ La Política de Seguridad en el Hemisferio Occidental, p. 49.

pronunciamento de um Oficial-General dos EUA que admitiu ser válido intervir com força armada caso o Brasil fizesse agressões ecológicas à Amazônia³⁵.

Enfim, se forem considerados esses temores, a relativa independência da JID pode ser considerada como um ponto forte na estrutura do Sistema de Segurança Interamericano pois todos os seus atos são coletivos e cooperativos.

Outro aspecto de importância e que realmente dá uma dimensão integradora ao Sistema é o CID. Ali, todos os atos procuram estimular a cooperação internacional e o trabalho conjunto. Não será absurdo especular que, em relação à cooperação e integração entre os membros do hemisfério, o Colégio tem destacada vantagem em relação à JID.

Essa vantagem tanto é intensiva como é qualitativa. Ela é muito mais intensiva tendo em vista que os cursantes mantêm uma convivência cerrada durante todo um ano, seja em palestras no auditório, como em viagens e visitas de estudo. É desnecessário demonstrar que o ambiente acadêmico é ideal e promotor de interação intelectual e social. Além dessa natural ambientação, os cursantes são induzidos ao debate em trabalhos de comitê, simpósio e seminários onde, mais importante do que os resultados, são os métodos e os processos de trocas de idéias.

Essa vantagem também é qualitativa pois a presença de civis no curso representa um acréscimo em termos de conhecimentos e comportamentos políticos e, mais do que tudo, um meio de integração civil-militar que está na ordem-do-dia das agendas de segurança.

As boas relações entre civis e militares são desenvolvidas no Colégio, não só pela interação entre cursantes e membros do Departamento de Estudos, como também pelo trato desse assunto no currículo de maneira aberta e franca em palestras e debates. Há uma clara visão do papel importante que essa relação tem por parte de todos os integrantes do Colégio: a direção política da nação no seu mais alto nível é a responsável pelo desenvolvimento do poder nacional em todas as suas expressões, inclusive a militar.

3. As Oportunidades do Sistema em Relação ao Novo Cenário

“Pensar em novas propostas para a segurança na América Latina requer duas reflexões prévias. A primeira deve considerar a existência de desafios convencionais e tradicionais à segurança. A segunda deve considerar a emergência de novos desafios, requerendo abordagens inovadoras.” R. A. Dreyfuss

Os cientistas políticos são mais cautelosos na formulação de cenários futuros ou visões prospectivas, na medida em que ainda estão sentindo os efeitos do surpreendente crepúsculo do bloco político e econômico soviético, ao início desta década, o qual não tinha sido concretamente previsto ou vislumbrado em cenários ou projeções mais arrojadas.

A OEA adentra o Século XXI com objetivos claramente definidos, tanto na sua Carta como nas Declarações resultantes das Conferências e Cúpulas hemisféricas de alto nível, e continuará a ser o foro político natural para o diálogo, a cooperação e o entendimento.

³⁵ Carlos Chagas. Revista Manchete. “Análise”. n.º 2403. Rio de Janeiro, 25 Abr. 98.

É grande o potencial para a promoção da paz e para a solução pacífica das pouco previsíveis controvérsias que possam perturbar a harmonia do continente, sendo que o fortalecimento da OEA representará a consolidação dos princípios democráticos elaborados ainda no século passado e válidos até os dias de hoje.

O momento atual representa uma oportunidade importante para a autêntica confirmação de um Sistema Interamericano de Segurança que tenha a credibilidade dos países do hemisfério e o reconhecimento e o respeito da comunidade internacional. A vinculação da JID com a OEA e a conseqüente submissão de seu trabalho a uma orientação desse Organismo é o caminho a seguir. Esse sistema tem condições de concretizar-se e viabilizar-se com base em dois aspectos principais:

O primeiro diz respeito a uma manifestada vontade e intenção dos líderes do continente, no âmbito da OEA, de onde partiu a iniciativa de atualizar o conceito de segurança, repensar as funções de defesa da JID e a sua relação com a Organização.

O segundo está ligado à reconhecida capacitação da JID para funcionar dentro de um conceito de segurança mais abrangente, mantendo as suas funções de defesa, de forma a assessorar civis e militares em alto nível, seja por intermédio do Conselho de Delegados, como pelo CID.

Um terceiro fator que poderia ser acrescentado em apoio a essa tese é o de que poderia haver uma certa racionalização dos custos atualmente direcionados para a JID/CID, bem como é possível que a sua nova situação seja um fator que influa no sentido de uma maior aceitação no âmbito hemisférico e motivo de adesões dos países que não fazem parte da Junta atualmente.

Porém, há uma barreira a ultrapassar que reside na ainda não totalmente lubrificada relação entre civis e militares no âmbito doméstico em alguns países latino-americanos. Alguns civis vêem os militares com a desconfiança de que possam ocupar lugar de maior destaque com sua integração formal à OEA, e esses vêem com apreensão a liderança dos civis, não raramente mais orientados para políticas governamentais conjunturais do que para políticas nacionais de longo prazo baseadas nos permanentes interesses nacionais. Embora, no contexto regional interamericano, isso possa passar desapercibido nas expressões diplomáticas do Conselho Permanente, no nível interno em muitos países latino-americanos essa visão é, senão ostensiva, pelo menos latente.

CAPÍTULO VI

Conclusões

“Com início em 1990, as nações do hemisfério desenharam uma agenda extensa para a organização (OEA) baseada na assunção de valores compartilhados, sistemas políticos similares, crescente interdependência econômica e preocupações comuns.” Viron P. Vaky

As vozes que proclamavam, ao início do século passado, as idéias de *união, proteção mútua, liberdade, independência, império da lei e da democracia*, expressavam os primeiros sentimentos de que havia muitas coisas em comum e que poderiam ser compartilhadas pelas nações americanas. Esse foi o nascedouro da União Pan-Americana que, embora com uma justificação inicialmente comercial, abria caminho para a sua sucessora, a Organização dos Estados Americanos - OEA.

Essa Organização representa a formalização dos instrumentos para a consolidação daquelas idéias que eram muito originais, tanto no contexto americano, como no âmbito global dando a forma atual ao Sistema Interamericano. Tanto os princípios que orientaram a conformação do Sistema, quanto os elevados interesses continentais que foram invocados naquela ocasião têm consistência nos dias atuais e estão expressos na Carta da OEA, assinada em 1948 e vigorando a partir de 1951. Esse sistema configura uma aliança que mantém a individualidade e a autodeterminação dos Estados membros.

O tratamento dos assuntos de segurança e defesa iniciou-se com a criação da Junta Interamericana de Defesa - JID - e com a elaboração da Carta da OEA, complementadas pela assinatura de dois Tratados que foram o Tratado Americano de Soluções Pacíficas - Pacto de Bogotá - e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - Tratado do Rio de Janeiro. Posteriormente foi criado o Colégio Interamericano de Defesa - CID - sendo possível, então visualizar-se um Sistema Interamericano de Segurança.

Porém, essa estrutura menor - JID e Tratados - é considerada uma estrutura de defesa, ou um Sistema Interamericano de Defesa, voltado para o planejamento e avaliações de ameaças de caráter militar que insere-se, então, dentro daquele sistema maior, voltado para a segurança. O fato de que os integrantes da JID somam pouco mais da metade dos países membros da OEA tira-lhe algum peso como instituição representativa do hemisfério.

Esse sistema tem como característica principal a independência da JID em relação a OEA e a sua modesta atuação nos episódios que perturbaram a segurança do continente. Isto foi causado por ter a OEA mantido, ao longo dos anos, um distanciamento intencional da JID que depende de solicitação do órgão regional para poder intervir em qualquer conflito, explicado pela sua determinação de não militarizar a Organização.

Por sua vez, os dois Tratados não representaram o grande papel que lhes caberia no contexto regional: o Pacto de Bogotá nunca foi invocado e o Tratado do Rio de Janeiro, além de não ter entrado em vigor o seu último Protocolo de Reformas, não foi aplicado no conflito das Malvinas.

No mundo pós-Guerra Fria, há menos previsibilidade nas ameaças e, portanto, ficam mais difíceis o trato dos assuntos de defesa e a preparação do poder militar para aplicação tanto em dissuasão como em persuasão. Soma-se a isso o fato de que as mudanças havidas no panorama internacional, com o fim desse confronto Leste-Oeste, estão dando uma nova face às ameaças continentais, criando novas percepções e apreensões com a segurança das nações que integram o continente.

Os mandatários americanos reunidos em Miami consideraram o flagelo das drogas ilícitas, com o seu conseqüente tráfico e os crimes que lhe são conexos como *‘uma das ameaças mais graves à democracia no Hemisfério.’* Também como uma agressão à democracia foi classificado o terrorismo, constituindo-se, além disso, em uma violação dos direitos individuais e coletivos.

O conceito *segurança* está definido, no âmbito de cada nação ou sociedade, nas respectivas constituições ou é decorrente de legislação de alto nível. Essas legislações regulam a abrangência e os limites do conceito sendo que, em alguns casos, mesmo não havendo uma formalização de suas definições, a segurança é um sentimento da nação ou da sociedade daquilo que lhe garante ou venha de encontro aos seus mais altos interesses.

No entanto, no campo das relações multilaterais, a segurança continental ou regional não é a simples soma das seguranças individuais dos componentes. Ela é mais do que isso, pois deve-se considerar a sinergia envolvida nos processos de relacionamento, recíprocas percepções de ameaças e poderes nacionais muito diferenciados. Por conseqüência, as concepções e as noções são diferenciadas, de acordo com as percepções de cada nação, soberana nas suas interpretações e na formalização dos atos que refletem a tradição a cultura, os anseios, as perspectivas e as apreensões em relação à consecução dos mais altos objetivos nacionais.

A natureza da segurança mudou e isso levou a OEA a criar a Comissão de Segurança Hemisférica com a missão de ser um novo polo de debates sobre os novos aspectos que podem ser explorados para a promoção da cooperação para a segurança hemisférica. Essa Comissão, configurada como um órgão vinculado ao Conselho Permanente, está promovendo a implementação de medidas de aumento da confiança e da segurança, que dão transparência sobre as atividades militares, diminuindo as causas de desconfianças, tensões e hostilidades no hemisfério.

O momento atual representa a oportunidade de modernizar o Sistema Interamericano de Segurança e implica em debater algumas questões que ficaram latentes ao longo dos anos. Entre essas, destaca-se a ampliação do conceito de segurança e a formulação de uma clara estrutura para o Sistema, dando-lhe o mandato de integrar segurança e defesa sob uma mesma organização, a OEA.

Essa plena integração com a OEA tem uma forte barreira a ultrapassar que reside no fato de que ainda não estão bem lubrificadas as relações entre civis e militares no nível nacional, com o seu reflexo no nível regional. Outro obstáculo são as desconfianças que ainda persistem em alguns países membros de que os Estados Unidos, ou outro país com maior peso político, possam usar essa função militar que a Organização poderia passar a ter em proveito de seus próprios interesses.

No entanto, essa integração tem condições de concretizar-se e viabilizar-se pois há vontade e intenção da maioria dos líderes das nações hemisféricas, no âmbito da OEA, de atualizar as funções da JID e clarificar o seu grau de relação jurídico-institucional com a Organização de onde recebe seus recursos financeiros. Por sua vez, a JID tem plena capacidade de reformular-se e de adaptar-se a novas atividades, podendo inclusive manter as suas funções de defesa e um determinado grau de independência em relação à OEA.

A Segunda Cúpula das Américas representará um marco na história da segurança hemisférica. De maneira inequívoca, a Cúpula deu clara determinação à OEA para elaborar os instrumentos necessários ao desenvolvimento de definições, códigos, processos e estruturas de um sistema que, baseado nos princípios já seculares de autodeterminação e repúdio à agressão, seja voltado para o futuro e tenha transparência, multilateralidade e eficiência.

As novas ações e posturas da JID demonstram que está no caminho das mudanças exigidas pela modernidade e que tem condições de contribuir com a OEA para o fortalecimento do Sistema Interamericano de Segurança, viabilizando os interesses e objetivos da Carta da OEA e dos Tratados, fortalecendo a paz nas Américas.

A esses dois fatores, deve-se somar a sua condição excelente para formar assessores de alto nível, tanto civis como militares, por meio do CID. Esse Colégio promove, desde que foi criado, uma autêntica integração hemisférica por meio de seu Curso Superior de Segurança Continental. Tanto militares, como civis, são envolvidos pelas temáticas de segurança e defesa, estudando as conjunturas mundiais e regionais em prol de uma avaliação da situação continental frente às ameaças que são por eles mesmos determinadas.

Neste fim de século, quando a informação e o conhecimento tornam-se o bem mais valioso e importante em qualquer tipo de disputa, desde as puramente comerciais até as de cunho político-estratégico, o Colégio Interamericano de Defesa constitui-se na grande oportunidade e inestimável instrumento de pesquisa, debate e harmonização de idéias e compromissos do Sistema Interamericano de Segurança. O intercâmbio de idéias e o livre debate em um ambiente de altos estudos pode ser considerado, também, como propício para a divulgação e implementação de medidas de fortalecimento da confiança e da segurança.

Se alguma recomendação coubesse ser feita no sentido de equacionar as grandes questões da segurança regional, essa recomendação seria investir no Colégio Interamericano de Defesa com a finalidade de aproveitar, tanto a sua excelente condição para elaborar estudos específicos sobre temas de interesse do Sistema Interamericano de Segurança - resultado alcançável a curto prazo, como a sua tradição na formação de futuros líderes dos países de nosso hemisfério - resultados já alcançados no longo prazo.

APÊNDICE A

CONFERÊNCIAS E CONGRESSOS HISTÓRICOS DO SISTEMA INTERAMERICANO

1. O Congresso do Panamá - 1826.
2. Congressos Latino Americanos - 1847/1889
3. A Primeira Conferência Internacional Americana - Washington, 1889/1890.
 - União Internacional das Repúblicas Americanas;
 - Bureau Comercial das Repúblicas Americanas
4. A Segunda Conferência - México, 1901/1902.
5. A Terceira Conferência - Rio de Janeiro, 1906.
6. A Quarta Conferência - Buenos Aires, 1910.
 - União Pan-americana
7. A Quinta Conferência - Santiago, Chile, 1923.
8. A Sexta Conferência - Havana, 1928.
9. A Sétima Conferência Internacional dos Estados Americanos - Montevideú, 1933.
10. A Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz - Buenos Aires, 1933.
11. Conferência Interamericana para Manutenção da Paz - 1936
12. A Oitava Conferência - Lima, 1938.
13. Primeira Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores - 1939
14. Conferência Internacional dos Estados Americanos em Conciliação e Arbitragem - 1939
15. Segunda Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores - 21 a 30 Jul. 1940
16. Terceira Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores - 15 a 28 Jan 1942.
 - Criação da Junta Interamericana de Defesa - JID
17. A Conferência Interamericana sobre Problemas de Guerra e Paz - México, 21 Mar/8 Abr 1945.
 - Ata de Chapultepec
18. Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional - San Francisco, EUA, 25 Abr/26 Jun. 1945.

19. A Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e Segurança Continentais - Rio de Janeiro, Brasil, 15 Ago/02 Set 1947.

- TIAR

20. A Conferência para a Reorganização do Sistema Interamericano - Bogotá, 1948.

- Carta da OEA

- Tratado Americano de Soluções Pacíficas - Pacto de Bogotá

21. A Conferência para o Fortalecimento do Sistema - Rio de Janeiro, 1965.

22. Cúpula das Américas - Miami, Estados Unidos, Dez 1994.

- Pacto para o Desenvolvimento e a Prosperidade: Democracia, Livre Comércio e Desenvolvimento Sustentável nas Américas.

23. Quarta Seção Plenária - Santiago, Chile, 10 Nov 95

- Declaração de Santiago sobre Medidas para o fortalecimento da confiança e segurança.

24. Primeira Conferência de Ministros de Defesa das Américas - Williamsburg, Estados Unidos, 1996.

25. Segunda Conferência Regional sobre Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança. San Salvador, 25 a 27 de fevereiro de 1998.

26. Segunda Cúpula das Américas, Santiago, Chile, abril de 1988.

APÊNDICE B

RESUMO DAS APLICAÇÕES DO TIAR

No período entre 1947, ano de sua assinatura, e 1964, o Tratado do Rio foi invocado nas seguintes oportunidades ³⁶:

- 1948-1949: Conflito entre Costa Rica e Nicarágua;

- 1954: Situação na Guatemala;

- 1955-1956: Conflito entre Costa Rica e Nicarágua;

- 1957: Disputa de fronteira entre Honduras e Nicarágua;

- 1959: A situação cubana foi objeto de 5 aplicações do TIAR sendo que, na segunda delas, Cuba foi excluída de participar no Sistema Interamericano.

³⁶ The Inter-American System, p. 122

- 1959: Situação na Nicarágua
- 1960-1962: Aplicação de medidas na República Dominicana;
- 1963-1965: Situação entre República Dominicana e Haiti; e
- 1964: Situação entre Panamá e os Estados Unidos.

Em outras ocasiões, houve solicitações para aplicação do TIAR, porém não foram aceitas pelo Conselho Permanente da OEA, como sejam:

- 1949: Solicitação do Governo do Haiti;
- 1955: Solicitação do Governo do Equador;
- 1959: Solicitação do Governo da República Dominicana;
- 1961: Solicitação do Governo do Peru; e
- 1962: Solicitação pelo Governo da Bolívia.

O Tratado não foi aplicado no Conflito das Malvinas, apesar dos esforços da Argentina para tal.

APÊNDICE C

RELAÇÃO DE MEMBROS DA OEA E DA JID

PAÍSES DA OEA QUE SÃO MEMBROS DA JID

1. ANTIGUA E BARBUDA *
2. ARGENTINA
3. BARBADOS *
4. BOLÍVIA
5. BRASIL
6. CHILE
7. COLÔMBIA
8. COSTA RICA
9. CUBA (SUSPENSO) *
10. EL SALVADOR
11. EQUADOR

12. ESTADOS UNIDOS
13. GUATEMALA
14. GUIANA *
15. HAITI *
16. HONDURAS
17. MÉXICO
18. NICARÁGUA *
19. PANAMÁ *
20. PARAGUAI
21. PERU
22. REPÚBLICA DOMINICANA
23. TRINIDAD E TOBAGO
24. URUGUAI
25. VENEZUELA

Obs: Os sete países assinalados com um asterisco não enviaram representantes para o Conselho de Delegados.

PAÍSES DA OEA QUE NÃO SÃO MEMBROS DA JID

1. BAHAMAS
2. BELIZE
3. CANADÁ
4. DOMINICA
5. GRANADA
6. JAMAICA
7. SAINT KITTS-NEVIES
8. SAINT LUCIA
9. SAINT VINCENT E GRANADINAS
10. SURINAME

APÊNDICE D

PRINCIPAIS FEITOS DA JID

Os mais importantes trabalhos e publicações da Junta Interamericana de Defesa são os seguintes:³⁷

- Planos Estratégicos Básicos;
- Manual de Planejamento da JID;
- Defesa Civil contra a Guerra Nuclear, Biológica e Química;
- Estudo sobre Operações de Socorro para Casos de Desastre;
- Plano de Desminado para a América Central;
- Dicionário de Termos Militares;
- Plano de Coordenação para a Defesa do Tráfego Marítimo Interamericano;
- Ação Cívico-Militar;
- Estudo para Factibilidade sobre a Interoperabilidade dos Sistemas de Armas e Comunicações dos Países Membros da JID;
- Análises Periódicas de Inteligência; e
- Manual para Operações de Manutenção da Paz.

³⁷ Fonte: Home Page da JID na Internet.

BIBLIOGRAFIA

- a. Aravena, Francisco R. ed. Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua. FLACSO-Chile, 1996.
- b. _____. Medidas de Confianza Mutua: Verificación. FLACSO-Chile, 1996.
- c. Bailey, Norman. Re-Examining the Inter-American Security System. Washington, DC, 1991.
- d. Bertram, Christoph. "Multilateral Diplomacy and Conflict Resolution". Survival, V. 37, n° 4, Winter, 1991.
- e. Child, Jack. "El Sistema Interamericano: un análisis histórico-sistémico". La Revista del Colegio Interamericano de Defensa, Vol. VII, n° 1.
- f. Dimenstein, Germán D. "El Sistema Interamericano: del Unilateralismo a las Nuevas Formas de Concertación Política". Palestra proferida na inauguração do Instituto de Estudos Internacionais de la Escuela Superior de Administración Pública.
- g. Einaudi, Luigi R. "La Política de la Seguridad en el Hemisfério Occidental". Military Review. Septiembre/Octubre, 1997.
- h. Evans, Gareth. Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond. St. Leonards, Australia. Allen and Unwin Ltd.
- i. Gamba-Stonehouse, Virginia. Alternativas para el Logro de una Seguridad Colectiva en Sudamerica. Publicado originalmente no Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Peru, 1991.
- j. Gaviria, César. Uma Nova Visão da OEA. Secretaria Geral da OEA, Washington DC, 06 dez 1995.
- k. Harding, James R. "La Seguridad Global y Hemisferica en la Posguerra Fría en Términos de Amenaza y Gasto Militar". Fuerzas Armadas y Sociedad. FLACSO-CHILE, V. IX, n° 3, julio-septiembre, 1994.
- l. Inter-American Institute of International Legal Studies. The Inter-American System: Its Development and Strengthening. New York, Oceana, 1966.
- m. Iricibar, Manuel A. e Scherer, Juan E. "La Seguridad Colectiva Interamericana". Monografía. Revista do Colégio Interamericano de Defesa. Washington, DC., 1991-1992 .
- n. Junta Interamericana de Defesa. "Estudo de Estado-Maior EEM-1". Washington, DC., 12 Jun 97.

- o. Márquez, Guillermo M. Diário de las Américas. “El Fracasso del Tratado de Asistencia Reciproca”, 6 set. 1984.
- p. Oliveira, M.C. de Castro. Elementos Teóricos de Sistemas. Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, Brasil, 1995.
- q. Organização dos Estados Americanos. “Instrumentos Jurídicos sobre Solução Pacífica de Controvérsias”. Doc. 1560/85. Parte III, 01 maio 1985.
- r. Organização dos Estados Americanos. “Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - Aplicações.” Vol. I, 1973 e Vol. II, 1982.
- s. Perry, William. e Primorac, Max. “The Inter-American Security Agenda”. Journal of Interamerican Studies and World Affairs.
- t. Rolleston, M. “The Strategic Environment of 2010. Strategic Forum. nº 118, julho, 1997.
- u. Rosenau, James, N. “Security in a Turbulent World”. Current History. V. 94, nº 592, maio, 1995.
- v. Rozas, Maria C. Relatório da Segunda Conferência Regional sobre Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança. CID, 9 mar 1998.
- w. Salas, Bernardo C. “Papel de la Junta Interamericana de Defensa en el Contexto Interamericano para el Siglo XXI”. Monografia sem publicar. Colégio Interamericano de Defesa. Washington, DC., abr 1997.
- x. Spracher, William C. e Mason, Daniel O. “The Inter-American Defense Board”. Revista del Colegio Interamericano de Defensa. Vol XX. Washington, DC, 1994.
- y. Tulchin, Joseph S. Reflections on the Defense Ministerial. Peace and Security in the Americas. FLACSO, Chile, Ago, 1995, V. 5.
- z. Vaky, Viron P. e Muñoz, Heraldo. The Future of The Organization of American States. The Twentieth Century Fund Press, New York City, 1993.
- a1. Varas, Augusto. La Seguridad Hemisférica Cooperativa de Post-Guerra Fria. FLACSO, Santiago, Chile, Ago. 1994.
- b1. Vidigal, Armando A. F. “Integração Sul-Americana: segurança Regional e Defesa Nacional.” Caderno Premissas. Rio de Janeiro, Brasil, N. 14, Dez 1996.
- c1. Vieira, G. Perspectivas para um Futuro Sistema de Segurança Hemisférica. A Defesa Nacional, Nº 765 Jul/Set 94. Simpósio na Universidade de Miami, 22/25 Fev 94.