



DIPLOMACIA E POLÍTICA DE DEFESA

O Brasil no debate sobre a segurança
hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

<i>Ministro de Estado</i>	Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
<i>Secretário-Geral</i>	Embaixador Sérgio França Danese

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



<i>Presidente</i>	Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
-------------------	--

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

<i>Diretor</i>	Embaixador José Humberto de Brito Cruz
----------------	--

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

<i>Diretor</i>	Embaixador Maurício E. Cortes Costa
----------------	-------------------------------------

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

<i>Presidente</i>	Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
-------------------	--

<i>Membros</i>	Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão Embaixador José Humberto de Brito Cruz Embaixador Julio Glinernick Bitelli Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto Professor José Flávio Sombra Saraiva Professor Antônio Carlos Moraes Lessa
----------------	--

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Paulo Cordeiro de Andrade Pinto

DIPLOMACIA E POLÍTICA DE DEFESA

O Brasil no debate sobre a segurança
hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)



Brasília, 2015

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
André Luiz Ventura Ferreira

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2015

P659 Pinto, Paulo Cordeiro de Andrade.

Diplomacia e política de defesa : o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) / Paulo Cordeiro de Andrade Pinto. - Brasília : FUNAG, 2015.

262 p. - (Coleção CAE)

ISBN 978-85-7631-566-7

1. Segurança coletiva - América - aspectos históricos. 2. Guerra Fria. 3. Organização dos Estados Americanos (OEA). 4. Política de defesa - Brasil. 5. Defesa nacional - Brasil. 6. Segurança nacional - Brasil. 7. Brasil. Ministério das Relações Exteriores - atuação. 8. Diplomacia - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 341.167

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Agradecimentos

Agradeço o apoio dado por meus pais, Péricles e María Carmelita, e por minha mulher Vera Estrela, bem como a compreensão dos meus filhos Pedro, João Mateus e Gabriel. Sou grato também aos Embaixadores José Viegas Filho, Ronaldo Mota Sardenberg e Celso Luiz Nunes Amorim, meus antigos Chefes, pelas lições e pelo exemplo. Quero registrar o reconhecimento ao Secretário Guilherme Ferreira Sorgine, incansável revisor.

Sumário

Prefácio	11
Introdução	13
1. Sistema hemisférico – contexto histórico e base conceitual.....	25
1.1. Poder	26
1.2. Estratégia	30
1.3. Segurança internacional.....	33
1.4. Conceitos de segurança durante a Guerra Fria	36
1.5. Segurança cooperativa e defesa preventiva.....	40
1.6. O sistema hemisférico: a OEA e o Tiar	47
1.7. A Junta Interamericana de Defesa	58
1.8. Conclusão	66
2. Aspectos do debate acadêmico sobre segurança.....	67
2.1. Relações cívico-militares	67
2.2. O Programa Paz e Segurança nas Américas.....	69
2.3. Ampliação do debate	75
2.4. Conclusão	79

3. Reforma da segurança hemisférica, a reticência brasileira: 1992-1994	81
3.1. O início do debate.....	81
3.2. As medidas de fomento da confiança mútua na OEA.....	88
3.3. Visões divergentes: as discussões com a Argentina	90
3.4. Medidas de Confiança: a Reunião de Buenos Aires de 1994.....	92
3.5. Belém do Pará – a definição da posição do Brasil	97
3.6. A resistência à ideia da Reunião de Ministros de Defesa	101
3.7. A retomada do diálogo com os EUA.....	104
3.8. Conclusão	106
 4. O engajamento no debate sobre segurança – 1995-2000	 107
4.1. A preparação da Reunião Ministerial de Defesa	107
4.2. A Reunião Ministerial de Williamsburg	109
4.3. A Confiança e Segurança Regional – Santiago do Chile, 1995.....	117
4.4. As Operações <i>Green Clover</i> e <i>Laser Strike</i>	122
4.5. A Conferência Ministerial de Defesa de Bariloche	127
4.6. A continuidade do diálogo Brasil-Argentina – as reuniões de Avaré e de Itaipava.....	132
4.7. A Conferência Regional de São Salvador sobre medidas de confiança mútua.....	136
4.8. A Cúpula de Santiago – abril de 1998.....	140
4.9. Convergência de ações: a Reunião Ministerial de Cartagena e o programa de trabalho da Comissão de Segurança Hemisférica (CSH)	144

4.10. A consolidação da Comissão de Segurança Hemisférica: a Convenção Interamericana para a Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais	146
4.11. Conclusão	149

5. Diplomatas e militares – a modernização da postura de Defesa	153
5.1. Relações Exteriores e Defesa.....	153
5.2. A necessidade de uma política de defesa	159
5.3. O Plano Plurianual - 1996-1999	165
5.4. A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional	169
5.5. A Política de Defesa Nacional.....	171
5.6. Debate acadêmico e Política da Defesa	175
5.7. O Ministério da Defesa	178
5.8. Conclusão	181

6. O futuro do debate sobre Segurança Hemisférica ..	185
6.1. Situação atual do debate sobre segurança hemisférica na OEA	185
6.1.1. Canadá	185
6.1.2. Jamaica	187
6.1.3. México	188
6.1.4. Venezuela	190
6.1.5. Estados Unidos	190
6.1.6. Brasil	191
6.2. O Brasil e seus parceiros.....	198
6.3. Novas ameaças	203
6.4. O Brasil e o hemisfério	206
6.5. Estado brasileiro e defesa.....	209
6.6. Defesa e desarmamento	212
6.7. Defesa e diplomacia	219
6.8. “A autoridade do Itamaraty”	223

Conclusão geral	227
Referências	237

Prefácio

Cabe alertar ao leitor que o presente estudo, elaborado entre 1998 e 2000, no âmbito do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, retrata uma situação pregressa. Na época, o autor trabalhava como membro da delegação do Brasil junto ao Conselho de Segurança da ONU (1998-1999) e também respondia pela representação brasileira na Primeira Comissão da Assembleia Geral (Desarmamento), primeiramente sob a chefia do Embaixador Celso Amorim e depois do Embaixador Gelson Fonseca. Trata-se, portanto, de período que antecedeu o estabelecimento formal do Ministério da Defesa. O texto foi escrito antes de um evento divisor de águas, o ataque às duas torres do World Trade Center de Nova York, em 11 de setembro de 2001. Nesses 15 anos, ocorreram significativos eventos bélicos, como a “guerra contra o terror”, que levou à invasão do Afeganistão por forças da OTAN; a segunda guerra do Golfo e a destruição do Estado iraquiano de Saddam Hussein; a intervenção na Líbia; a guerra na Síria; o significativo aumento do crime organizado internacional; e o surgimento do Jihadismo

internacional. Optei por não modificar ou tentar atualizar o trabalho. Apenas o adaptei para as exigências de uma leitura fora da Casa de Rio Branco. A alternativa seria ter de escrever um novo livro. Permanece, porém, a constante essencial, como escreveu o Embaixador Celso Amorim, em 11 de outubro de 2013: “Os nexos intrínsecos entre política externa e de defesa têm particular relevância no caso de um país como o nosso, que tem logrado viver em paz com todos os seus vizinhos há mais de cento e trinta anos”.

O trabalho reflete igualmente, em grande parte, a experiência profissional do autor como Diretor do Centro de Estudos Estratégicos da antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, em um momento de transição, no qual o Itamaraty e o extinto Estado-Maior das Forças Armadas – que tinha *status* de Ministério – representaram o País em um processo, iniciado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, para tentar enquadrar as Forças Armadas latino-americanas em um novo esquema conceitual de defesa. Posteriormente, serviu como Embaixador no Haiti (4 de julho de 2005 a 28 de fevereiro de 2008). A sugestão do autor, de criação de uma unidade específica para a defesa no organograma do MRE, foi acatada com o estabelecimento da Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF).

Introdução

Este trabalho estuda a evolução das posições do Brasil no debate sobre a reformulação do conceito de Segurança Hemisférica que se desenrolou na Organização dos Estados Americanos e em outros foros regionais desde o final da Guerra Fria até o ano 2000. Ao construir um mosaico sobre o tema, procura registrar a contribuição da diplomacia brasileira a um processo que envolveu a reformulação da política de defesa e contribuiu para a modificação da estrutura do Estado brasileiro nessa área.

A tese central é que não interessava ao Brasil o estabelecimento de um novo sistema homogêneo de segurança hemisférica, voltado apenas ao combate às chamadas novas ameaças – o narcotráfico, o crime organizado, as agressões ao meio ambiente – e à promoção da transparência tão somente entre os países da América Latina. Se fosse possível concordar com a necessidade de um sistema capaz de lidar com novas realidades, esse não poderia ser imposto. Ao contrário, deveria ser fruto de uma evolução que levasse em conta, além das novas ameaças, as peculiaridades sub-regionais, em particular a diferença de poder entre os Estados do continente americano, e as perspectivas de defesa de cada país. Um eventual novo sistema de segurança hemisférica

deveria ser construído mediante a reforma e a adaptação das instituições multilaterais existentes, principalmente porque não se percebia ameaça externa de caráter estatal de maior monta, em um futuro imediato.

Nesse contexto, o Brasil procurava conformar seu próprio espaço de segurança sub-regional, mediante a consolidação do processo de integração na América do Sul, a modernização das instituições nacionais relativas à defesa e segurança e o aperfeiçoamento da coordenação entre elas e o Ministério das Relações Exteriores.

O trabalho examina a interação entre o desenvolvimento das posições do Brasil no debate hemisférico sobre segurança e a construção de uma nova política de defesa. O tema é de singular interesse para o Ministério das Relações Exteriores, uma vez que a Política de Defesa Nacional, adotada em 1996, era “centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo”¹.

* * *

O símbolo do fim da Guerra Fria foi a inesperada derrubada do muro de Berlim em 9 de novembro de 1989. A subsequente queda dos regimes comunistas da Europa Oriental e a dissolução da União Soviética, no final de 1991, levaram os Estados Unidos e seus aliados ocidentais a anunciarem uma nova ordem mundial caracterizada pela preponderância da democracia representativa como modelo de organização nacional e pelas relações pacíficas entre os Estados.

Desaparecida a ameaça militar soviética e afastada a alternativa do socialismo real, surgiram várias iniciativas voltadas para a revisão dos mecanismos e organizações de segurança e defesa outrora estabelecidos com o objetivo de conter o avanço do comunismo. Alguns deles – o CENTO (*Central Treaty Organization*, que incluía Estados Unidos, Turquia, Irã, Paquistão) e o SEATO (*South East Asia Treaty Organization*,

1 BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1996, p. 8.

com os Estados Unidos, Vietnã do Sul, Malásia e Tailândia) – já tinham desaparecido durante o período da Guerra Fria em virtude de mudanças de atitude de alguns países membros. Por sua vez, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), situada na zona de maior confrontação e formada por países industrializados, como o principal instrumento de contenção do Pacto de Varsóvia, sobreviveu ao conflito como uma poderosa aliança militar com vocação a expandir-se.

Na América Latina, afastada da principal área de confrontação, a Guerra Fria manifestou-se, entre outros aspectos, mediante ações de guerrilha e de movimentos populares. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), instrumento regional criado durante a Guerra Fria para organizar uma resposta conjunta a eventual ataque externo, nunca chegou a ser efetivamente testado e tornou-se obsoleto com o episódio das Malvinas.

Terminada a Guerra Fria, iniciaram-se os movimentos para adaptar o quadro institucional dos arranjos de defesa nas Américas à nova realidade. Não se esperava, naquele momento, que a “segurança hemisférica” fosse tema que inspirasse preocupação ou urgência. Mesmo assim, no decorrer dessa década, os países das Américas engajaram-se em uma sequência de reuniões multilaterais que tinham como objetivo a conformação de um novo relacionamento entre as Forças Armadas dos países do Hemisfério. Países como os Estados Unidos da América, a Argentina e o Canadá sustentavam que os instrumentos em vigor já não mais respondiam às necessidades dos novos tempos.

Assistiu-se, simultaneamente, a um substancial incremento do número de eventos de caráter acadêmico dedicados ao tema. A maior parte deles, financiados por instituições sediadas nos Estados Unidos da América, procurava dar sustentação teórica às iniciativas norte-americanas ou mobilizar em seu favor o apoio de intelectuais latino-americanos. Em livro sobre sua experiência como Secretário de Defesa, William Perry, referindo-se à relação com a China, sublinha que as discussões sobre defesa devem ser estendidas às comunidades

de estudos estratégicos em cada país e que se devem fazer esforços para expandir o diálogo informal (muitas vezes chamado de *track two*) sobre segurança e defesa². Sem pretender fazer um levantamento exaustivo desse aspecto da discussão, o trabalho procura registrar a influência desses eventos sobre o debate intergovernamental.

Os dois principais documentos que conformam as bases do Sistema Hemisférico de segurança coletiva – o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), de 1947, e a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), concluída em Bogotá em 1948 – foram concebidos quando “ainda estava fresca a memória da Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria já havia tomado as características de um grave conflito ideológico”³. Com a dissolução da União Soviética, fazia-se necessário aos Estados Unidos adequar o sistema interamericano à nova situação caracterizada pela preponderância militar norte-americana e a ausência de outro Estado com capacidade de atuação global.

De um momento para outro, o antigo adversário havia desaparecido. À exceção da Colômbia e, em menor medida, do Peru, os movimentos armados de esquerda não mais representavam ameaça apreciável à ordem institucional na maioria dos Estados latino-americanos. O colapso soviético aboliu o elemento que atribuía credibilidade à maior parte das hipóteses de conflito desenvolvidas durante o período da Guerra Fria. Com o desaparecimento do “inimigo extracontinental” e das fontes de apoio externo ao “inimigo interno”, restavam apenas as clássicas hipóteses geopolíticas, muitas delas herdadas de imprecisões das fronteiras coloniais ou de conflitos do século XIX.

No caso do Brasil, esses motivos estavam ausentes. A obra do Barão do Rio Branco resolvera os conflitos de fronteira. A histórica rivalidade com a Argentina⁴ foi sendo progressivamente diluída. O Acordo Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai, de 19 de outubro

2 CARTER, Ashton B.; Perry, J. William. *Preventive Defense: a New Security Strategy for America*. p. 108-109. Washington: Brookings Institution Press, 1999, 243 p.

3 COLINA, Rafael de la. *El Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1977, p. 51.

de 1979, permitiu a superação das controvérsias sobre o aproveitamento dos recursos hídricos, elidiu as objeções argentinas à finalização da construção de Itaipu⁴ e abriu caminho a outro significativo entendimento para a construção da confiança entre os dois países: o Acordo de sobre Cooperação em Matéria de Usos Pacíficos da Energia Nuclear de 1980. O Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, Abacc (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) eliminou as últimas desconfianças na área nuclear. A Declaração de Iguaçu, de 1985, e o Tratado de Assunção, de 1991, estabeleceram efetivamente um projeto de futuro comum – o Mercosul. O fim do regime militar na Argentina, em 1983, e a culminação, em 1985, do longo processo de redemocratização no Brasil permitiram a maturação dessa mudança da natureza das relações entre os dois vizinhos que decidiram se tornar sócios.

Na América do Sul, o Brasil não tem inimigos nem problemas de limites. Surgiram, contudo, dificuldades na fronteira, como a presença ilegal de garimpeiros brasileiros em países vizinhos ou a entrada, no território brasileiro, de guerrilheiros ou de tropas colombianas ao seu encaço. São situações típicas que requerem remédios limitados.

A expectativa geral no início dos anos 1990 era de um cenário internacional mais pacífico. Apesar da permanência da ameaça nuclear, a desnuclearização de três Estados oriundos da União Soviética – a Ucrânia, a Belarus e o Cazaquistão – e os acordos de redução dos arsenais nucleares pelos EUA e Rússia, bem como toda uma série de tratados⁵ na área das armas de destruição em massa, apontavam para um período de relaxamento e o fim das guerras por procuração no Terceiro Mundo. Essa situação resultaria na diminuição dos gastos com armamentos e

4 LÁNUS, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle: Política Exterior Argentina, 1945-1980*. Buenos Aires: Hyspamerica, 1986, v. II, p. 33.

5 A Convenção para a Proibição de Armas Químicas entrou em vigor em 29 de abril de 1997. Em março do ano seguinte entrou em vigor a Convenção para a Proibição, Armazenamento e Utilização de Minas Antipessoal e sua Destruição. Em abril de 1998, a França e a Grã-Bretanha ratificaram o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT).

no incremento do investimento em áreas mais produtivas: seriam os “dividendos da paz”.

O cenário internacional, porém, não ficou mais tranquilo. Se nas Américas as situações de guerra civil na Guatemala, Nicarágua e El Salvador foram solucionadas, o conflito interno colombiano agravou-se paulatinamente e passou a ser acompanhado no foro da Organização das Nações Unidas (ONU). Em outras partes do planeta ressurgiram focos de violência impelidos por extremismos de cunho étnico, nacionalista ou religioso, que muitas vezes expressam-se por meio de manifestações genocidas, atentados terroristas e associações com o crime organizado. Os territórios da antiga Iugoslávia, os países do Cáucaso e da Ásia Central, além de grande parte da África são exemplos contundentes desses fenômenos. Variam as causas locais, mas o sentido geral é que a promessa de paz não se realizou.

Essas mudanças radicais levaram muitos países a atualizar suas percepções estratégicas. Os Estados Unidos, o Canadá, a Argentina e vários dos pequenos Estados do Caribe passaram a arguir a tese de que o fim da bipolaridade havia retirado a razão de ser do sistema de defesa hemisférico, concebido na década de 1940 e voltado contra ameaças “estatais” exteriores ao continente – primeiramente, as potências do Eixo e, depois, a União Soviética. Apontava-se para o surgimento de novas “ameaças transnacionais”, que exigiam a construção de um novo sistema de defesa.

Apesar de compartilhar a percepção da mudança, o Brasil não aceitava, na sua inteireza, a natureza do novo diagnóstico. Discordava por exemplo da necessidade de uma reforma imediata do sistema de defesa hemisférico, sem uma reflexão mais acurada. Afinal, mesmo no decorrer da Guerra Fria, as percepções de ameaça não se mantiveram estáticas. Variaram no tempo, e de país para país, sem que tivesse sido necessário fazer uma reconstrução radical do sistema interamericano. Este foi evoluindo mediante a adaptação das relações entre os Estados e de algumas reformas tópicas. A partir de sua situação relativamente

segura, o Brasil considerava não haver ameaça externa imediata e identificável que exigisse a definição de uma visão internacionalmente acordada do entorno de segurança.

Com base nessa premissa, o Brasil engajou-se na discussão com os seus principais parceiros no hemisfério – a Argentina e os Estados Unidos da América –, mas procurou protelar o progresso do processo de revisão, bloqueando as iniciativas inaceitáveis e transformando aquelas que não lhe eram favoráveis.

Ganhou, assim, tempo para realizar uma reflexão informada sobre sua própria situação em termos de segurança internacional e de defesa nacional, temas que detinham menor prioridade na agenda política interna.

Esse processo de negociação foi conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores em estreita cooperação com a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e com os antigos ministérios militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas – Emfa e Casa Militar da Presidência da República). A presença de diplomatas na direção da SAE (Secretaria-Executiva, no período 1992-1994, e Ministro-Chefe de 1995 a 1998) facilitou a fluidez do diálogo com aquele órgão.

No mesmo período, diplomatas e oficiais das Forças Armadas trabalharam conjuntamente na formulação de uma Política de Defesa Nacional (PDN) e na definição das competências internacionais do Ministério da Defesa (MD). A adoção da PDN e a criação do MD dotaram o Estado brasileiro de novos instrumentos que possibilitam atuação mais eficaz de Política Externa na área de segurança.

A posse de um instrumento militar ágil e eficaz capacita um país pacífico como o Brasil a assumir novas obrigações internacionais na área da manutenção da paz e segurança internacionais, ao mesmo tempo em que fortalece sua capacidade de dissuasão. Desde 1989, com o envio de observadores militares para Angola (UNAVEM I), o país voltou a ter ativa participação nas missões de paz das Nações Unidas. O quadro de situações que requerem uma participação militar brasileira, em apoio à

atuação diplomática, expandiu-se e tomou formas diversas. Dentre elas cabe assinalar a iniciativa de restabelecer a paz entre o Peru e o Equador e, em setembro de 1999, a participação, pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria, em uma força militar multinacional – a INTERFET – enviada ao Timor Leste para manter a paz, até que as Nações Unidas pudessem constituir sua própria força de paz. A criação do Ministério da Defesa deveria não somente incrementar a agilidade na organização de operações combinadas, mas também propiciar a conformação de uma percepção compartilhada, entre as Forças Armadas, da realidade interacional. Para ser coerente com a política externa brasileira, essa visão deveria desenvolver mecanismos para incorporar os pontos de vista da diplomacia. Antecipava-se, assim, a necessidade de que o Itamaraty e novo Ministério da Defesa viessem a aperfeiçoar mecanismos de trabalho conjunto na formulação de cenários da conjuntura internacional nas questões referentes à paz e à segurança internacionais.

* * *

Em face dessas premissas, o trabalho é organizado nas seguintes linhas.

O primeiro capítulo faz breve histórico do desenvolvimento do sistema de segurança hemisférico até o fim da Guerra Fria. Dá atenção à aplicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e, especialmente, ao desenvolvimento institucional da Junta Interamericana de Defesa (JID), organismo internacional independente, de natureza militar, que tem a peculiaridade de ser financiado pelos Estados membros da OEA. A natureza da JID e sua relação com a OEA tem sido um dos temas recorrentes do debate hemisférico.

O segundo capítulo traça um quadro, não exaustivo, do debate acadêmico desenvolvido no âmbito interamericano. Trata-se de discussão paralela, promovida principalmente por instituições norte-americanas, com o objetivo de aprofundar, na academia e na sociedade civil, a sensibilização sobre questões de defesa nacional e influenciar

o pensamento dos órgãos do Estado. Esse debate recebeu amplo apoio do Governo dos Estados Unidos, mediante o envolvimento de órgãos do Departamento de Defesa, como o Comando Sul, a *National Defense University* (NDU) e o Centro Hemisférico para Estudos de Defesa criado em 1997. Também no Brasil desenvolveu-se importante debate acadêmico sobre a estrutura de segurança e defesa. Esse debate representa o início de um maior envolvimento da sociedade civil e do Congresso Nacional em assuntos que se constituem em quase monopólio das instituições diplomáticas e militares.

O terceiro capítulo relata o debate sobre a reforma do sistema, iniciado em 1990 e intensificado com a criação da Comissão Especial de Segurança Hemisférica da OEA em 1992, culminando com a realização da Cúpula das Américas, em Miami, em dezembro de 1994. Desde o começo do exercício, o Brasil adotou uma posição de reticência em relação à aplicação multilateral de conceitos de segurança e de medidas de promoção da confiança (CBMs) no hemisfério, uma vez que aqueles conceitos tinham sido inicialmente desenvolvidos para uma situação de Guerra Fria na Europa. Os Estados Unidos e a Argentina defendiam posições divergentes. Os EUA desejavam promover o engajamento dos países latino-americanos na luta contra as chamadas novas “ameaças transnacionais”. A Argentina, por sua vez, procurava aproveitar-se das iniciativas norte-americanas para estabelecer mecanismos que limitassem o que percebia ser um crescente “desequilíbrio estratégico” em favor do Brasil.

O capítulo quarto dá continuidade ao exame das discussões no seio da OEA e nas reuniões *ad hoc* de Ministros da Defesa do hemisfério. Como o debate na OEA progredia lentamente, os EUA promoveram a criação de um foro livre das regras de procedimento estabelecidas naquela organização, as quais, a seu ver, limitavam a latitude da discussão temática. O Brasil inicialmente resistiu à ideia, conseguindo, mediante a negociação diplomática, evitar uma primeira tentativa de reunião ministerial. A intensificação do diálogo com os EUA levou o Brasil a

participar da primeira reunião ministerial de defesa das Américas, (Williamsburg, EUA, 1995), bem como das conferências seguintes realizadas em Bariloche, Argentina (1996) e Cartagena, Colômbia (1998). Paralelamente, o Brasil buscou adensar o diálogo bilateral na área de defesa com seus vizinhos e com os próprios EUA. Procurou simultaneamente aumentar o número de medidas de transparência compatíveis com as obrigações assumidas no foro da ONU e limitar a adoção de disciplinas multilateralmente acordadas no âmbito da OEA.

De uma posição inicial de reticência, o Brasil passou a engajar-se no processo, modificando iniciativas que julgava inadequadas e dando-lhes formato aceitável. A flexibilização paulatina das posições do Brasil no diálogo inter-hemisférico foi possibilitada pela permanente evolução da organização institucional e das percepções brasileiras referentes à defesa e à segurança, que permitiram ao Brasil se oferecer para sediar a IV Reunião Ministerial de Defesa, realizada em Manaus, de 16 a 21 de outubro de 2000.

O quinto capítulo estuda o processo de revisão da política brasileira de defesa. Dá ênfase à participação dos quadros do Ministério das Relações Exteriores na introdução de tradicionais conceitos de política externa nos documentos que definem os parâmetros mais amplos da política de defesa. A incorporação dessa perspectiva da política externa facilitou a participação brasileira no debate hemisférico. Registra, ainda, as atividades do grupo de acadêmicos que, no plano interno, apontavam para a necessidade de atualização da nossa política de defesa.

O sexto e último capítulo busca alinhar as perspectivas de alguns países representativos sobre Segurança Hemisférica, na medida em que os Estados do hemisfério preparavam-se – à época da redação do presente trabalho – para celebrar uma Conferência Especial sobre o tema em 2001. Faz, igualmente, uma reflexão sobre as responsabilidades detidas pela Chancelaria na área de segurança internacional. Além de dar a orientação política para o tratamento dos assuntos de desarmamento e das missões de paz de caráter tradicional, toma crescente importância o

papel do Itamaraty na avaliação política de um cenário internacional, no qual se recorre com frequência a forças militares na manutenção da paz.

A conclusão procura integrar esse mosaico de temas, indicando de que forma o próprio processo de negociação modificou a perspectiva de defesa do interesse nacional. O estudo da interação entre os exercícios de construção de uma nova política de defesa e de uma nova estrutura de segurança hemisférica – e nenhum dos dois processos está terminado – pode ser de utilidade para informar a futura atuação do Itamaraty nesse campo.

Capítulo I

Sistema hemisférico – contexto histórico e base conceitual

O debate sobre segurança hemisférica desenvolveu-se em vários lugares: no foro da Organização dos Estados Americanos, nas reuniões Ministeriais de Defesa, de caráter *ad hoc*, bem como em uma série de eventos de caráter acadêmico.

Foi um diálogo sobre questões de segurança e defesa entre Estados juridicamente iguais, porém com enormes diferenças de magnitudes de poder. O hemisfério compreende países de variados perfis, desde a única superpotência restante, passando por potências médias de território continental, como o Canadá e o Brasil, até os pequenos Estados insulares do Caribe, com populações e recursos exíguos.

Antes de abordar o desenvolvimento das posições brasileiras sobre segurança hemisférica, convém explorar alguns conceitos, como “poder”, “estratégia”, “segurança” e examinar o contexto histórico do desenvolvimento das instituições que no hemisfério ocidental encarregam-se dos temas de defesa e segurança.

1.1. Poder

A questão do poder como um dos elementos para a análise das relações entre Estados e a ordem internacional tem sido uma preocupação central na reflexão sobre relações internacionais, principalmente para aqueles Estados que têm poder. No continente americano, a presença dos Estados Unidos, a superpotência restante, representa um fato determinante nas considerações de política externa dos países-membros do sistema. O poder econômico e financeiro dos EUA exerce grande força gravitacional sobre as demais nações de um hemisfério que inclui dois outros Estados de extensão continental – o Brasil e o Canadá.

A reflexão sobre a natureza do poder tem produzido vasta literatura. Não é minha intenção analisar esse assunto. Estudo de Fareed Zakaria, que analisa a trajetória dos Estados Unidos como potência mundial, bem exemplifica a complexidade desse tema⁶. A breve menção, neste trabalho, à questão do poder serve para introduzir referências a autores que, como Araújo Castro, refletiram sobre as questões de poder e segurança a partir de uma perspectiva brasileira. Dentre as facetas variadas do poder, procuro me limitar à expressão militar.

A questão de lidar com o poder dos EUA é de capital importância, tanto para maximizar as oportunidades que se apresentam, quanto para limitar óbices e constrangimentos. Segundo Mario Stoppino⁷, “em seu significado mais geral, a palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos”. Raymond Aron afirmou que “poucos conceitos são empregados de modo tão habitual, sendo tão equívocos, como os de *poder* ou *potência*. No sentido mais geral, poder ou potência é a capacidade de fazer, produzir ou destruir”⁸.

6 ZACARIA, Farred. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press, 1998, 199 p.

7 STOPPINO, Mario. Poder. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. 4. ed. Brasília: Edunb, 1992.

8 ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora da UNB, 1979, 706 p.

O autor distingue entre o poder (*pouvoir*) exercido dentro das unidades políticas e a potência (*puissance*) externa destas últimas. “No campo das relações internacionais, ‘poder’ é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais”⁹. Aron aduz que essa é uma definição que sugere distinções: entre potência defensiva (a capacidade de uma unidade política de resistir à vontade de outra) e potência ofensiva (a capacidade de uma unidade política de impor a outra a sua vontade).

Assim, as relações entre os Estados soberanos são relações entre grandezas diferenciadas de poder, não necessariamente mensuráveis, mas reconhecíveis e operadas em nível intergovernamental, por instituições especializadas estabelecidas com essa finalidade. Essas noções gerais não existem no vácuo. As ideias do Embaixador João Augusto de Araújo Castro sobre a questão do poder nas relações internacionais, desenvolvidas depois do aparecimento da arma nuclear, constituem importante influência para o pensamento brasileiro sobre esse tema, a partir de uma perspectiva diplomática. Segundo Ronaldo Sardenberg, o ideário de Castro “está hoje, direta ou indiretamente, integrado no patrimônio comum da diplomacia brasileira. Suas percepções não eram produto da reflexão gratuita. Destinavam-se ao aproveitamento político. Muitas dessas ideias, novas à época de sua formulação, repontam, já modificadas por necessidades correntes, no discurso diplomático brasileiro”¹⁰.

Um dos principais temas sobre o qual Araújo Castro se debruçou foi o problema do desarmamento “como uma questão de poder, e (que), por conseguinte, tem sido resolvido pelo uso do próprio poder”. Castro esmiuçou o nexo entre desarmamento e segurança e “observou que o conceito de paz varia segundo a categoria de poder que se inscrevem os países. Para as superpotências, a paz é a ausência de um conflito

9 *Idem*, p.79.

10 SARDENBERG, Ronaldo. O pensamento de Araújo Castro. In: AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, 327 p.

global e final. Para as grandes potências, a paz implica um estado de relativa normalidade”, ou seja, “manutenção de um *status quo* que lhes beneficia”. Para os países médios e pequenos significa imunidade contra as agressões e a preservação da soberania e da integridade territorial. Desenvolvido no decorrer da Guerra Fria:

O pensamento (de Araújo Castro) evolui da teoria otimista do fortalecimento da segurança internacional para a teoria mais sóbria do congelamento do poder mundial, como principal obstáculo encontrado pelos países que aspiram ter crescente capacidade de influência internacional¹¹.

Embaixador em Washington, “Araújo Castro convenceu-se que a política de congelamento do poder estava voltada ao fracasso”. A partir dessas conclusões, aconselhou o Brasil a “planejar nossa vida na comunidade das nações com audácia, sem falsas ilusões e sem ressentimentos, mas também sem quaisquer renúncias ou quaisquer abdições, no que diga respeito aos nossos direitos e a nossos interesses”. Acrescentou que “enquanto não se estabeleça um sistema de justiça distributiva entre as nações, com normas coercitivas e obrigatórias, o direito e mesmo o dever de cada Estado é promover a defesa de seus interesses”¹².

Araújo Castro representa essa fecunda simbiose entre o estadista, o praticante da arte da política e o teórico. Reconhece a crueza e a realidade do poder. Oriundo de uma potência média, extensa e populosa, mas ainda “país em desenvolvimento”, sabe que o progresso do direito representa o caminho para um mundo mais seguro para a maioria dos membros da comunidade internacional. Trata-se de um praticante que atua na linha de inflexão entre a perspectiva realista e a idealista das relações internacionais. A partir da sua experiência empírica, procura teorizar a prática diplomática brasileira.

11 *Idem*, p.18

12 *Idem*, p. vii a xi, não numeradas.

Depois de ter dito, em 1958, que “o poder adquirido por um Estado é sempre o poder abandonado por outro Estado”¹³, Araújo Castro modificou sua percepção, ao defender a necessidade do estabelecimento de regras universais de desarmamento no contexto da ONU. Sublinhava que “o problema do poder não pode ser resolvido em termos só de poder. Poder, como dissemos, gera poder. Não gera paz e segurança”¹⁴. Não perdia a perspectiva das necessidades práticas das nações, como no momento em que sublinhou, em discurso na Primeira Comissão da Assembleia Geral, em 1970, que “o desarmamento não pode ser resolvido no abstrato, e não pode ser considerado como separado do problema do fortalecimento da segurança internacional”¹⁵.

Araújo Castro traçou os limites de uma prática diplomática que não se aliena das relações de forças do mundo real, mas persegue o objetivo da construção de uma comunidade internacional baseada no direito. Essa política de defesa dos interesses nacionais, associada à promoção do primado do direito, requer o desenvolvimento da aptidão de oferecer resistência às ações hostis dos adversários e às pressões indevidas ou inconvenientes dos vizinhos e aliados. O desenvolvimento de uma capacidade de defesa crível e eficaz, bem como uma relação harmoniosa e construtiva com os vizinhos, constituem dois elementos essenciais para uma inserção mais ativa e segura na comunidade internacional.

Apesar dos avanços na construção do direito internacional e de uma estrutura multilateral sem precedentes na História, há uma percepção clara de que o uso da força continuará a ser prática corrente nas relações internacionais. Autores que chegaram a proclamar o fim da História (tomada no sentido hegeliano), como Francis Fukuyama, recomendam à comunidade dos Estados democráticos ocidentais,

13 *Idem*, p. 17 (Araújo Castro - *Conferência na ESG, sobre o poder nacional*, em 1958).

14 *Idem*, p. 87.

15 *Idem*, p. 86.

no seio da qual as relações de poder (conflito militar) teriam sido abolidas, manter instrumentos capazes de impor a ordem nos povos que ainda se situam no espaço histórico¹⁶:

As a prescriptive doctrine, the realist perspective on international relations continues to be quite relevant despite the gains for democracy of the 1970s and 80s. The historical half of the world persists in operating accordingly to realist principles, and the post-historical half must make the use of realist methods when dealing with the parts still in history. The relationship between democracies and non-democracies will still be characterized by mutual distrust and fear, and despite a growing degree of economic interdependence, force will continue to be the ultima ratio in their mutual relations.

Apesar de não se ter mais ilusões quanto ao fim da História anunciado por Fukuyama, seus conselhos serviram de embasamento ideológico àqueles que promoveram a adoção de um novo “conceito estratégico”, pela Otan, em 1999¹⁷, com vistas a possibilitar o emprego das forças da Aliança Atlântica fora dos seus tradicionais limites de atuação. Cabe observar que Fukuyama situa os países latino-americanos no mundo histórico, ainda que acene com a possibilidade de passagem de alguns deles ao mundo pós-histórico.

Conclui-se que a percepção aguçada da distribuição de poder, inclusive poder militar, ainda é decisiva para cada país poder formular as bases de uma política de defesa que responda às suas peculiaridades.

1.2. Estratégia

A palavra “estratégia” teve, durante muitos séculos, seu significado restrito a temas militares. Só no século XX “estratégia” passa a ter significados não relacionados diretamente com temas militares ou de

16 FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the last man*. New York: Avon Books, 1993, p. 279.

17 HOAGLAND, Jim. Ampliação da área de atuação da OTAN. In: *International Herald Tribune*. Paris, 8 de junho de 1998.

defesa. Além da acepção clássica, “estratégia” passou, por extensão, a ser definida como a arte de aplicar os meios disponíveis com vistas à consecução de objetivos específicos.

No final do século XX, o termo passou a abarcar as técnicas de transformação do presente, ou a arte de projeção dos anseios da sociedade em uma realidade futura.

O pensamento estratégico no Ocidente, desde o início da idade moderna até o presente, coincide, em grande parte, com o estudo das maneiras de conceber e conduzir a Guerra. Peter Paret escreve que o pensamento estratégico é a razão aplicada, ou seja, “o desenvolvimento e a utilização de todos os recursos do Estado, inclusive os intelectuais, com o objetivo de implementar sua política em tempo de guerra”¹⁸. Esse ponto de vista é mais aplicável ao ponto de vista das grandes potências militares.

Em países em desenvolvimento, e em particular no Brasil, a perspectiva tem sido outra. Os mais esclarecidos estudiosos de estratégia reconheceram, desde cedo, que Forças Armadas numerosas e bem armadas, sem uma base econômica capacitada a sustentá-las, representavam uma ilusão em face ao poder das nações dominantes. Nossos estrategistas preocuparam-se mais com a construção do futuro do país do que com os temas estritamente bélicos.

Alberto Torres, um pioneiro, propôs uma nova “Organização Nacional” com vistas a “sacudir o Brasil da modorra”¹⁹. No início do século, estava consciente das vulnerabilidades do país. Em 1910, escreveu:

Se atentarmos para a situação atual da política internacional, o que as aparências mostram é a forte tendência para a paz armada, o que vale dizer: uma tendência, se não para perpetuar o uso das guerras, para manter o equilíbrio internacional sobre a base de a força militar.

18 PARET, Peter. *Makers of Modern Strategy*. Princeton: Princeton University Press, 1986, 941 p.

19 MEIRA MATTOS, Carlos de. *A Geopolítica e as Projeções do Poder*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977, p. 67.

Aduziu:

Seja o ânimo dos governos manter a política da guerra, ou da simples pressão militar, a posição do Brasil é a de um país exposto a todas as eventualidades de conflito. Ora, no estado atual da política humana, confiar a nossa segurança à defesa militar é quase uma ingenuidade. A nossa melhor defesa, – quase que se poderia dizer a única – é a que consiste em evitar os motivos [...] ou os pretextos do conflito; e isso só é realizável com uma austera reorganização do país²⁰.

Alberto Torres é um precursor da postura favorável à segurança e ao desenvolvimento. Do seu ponto de vista, o cultivo da virtude e o afastamento do endividamento excessivo evitariam as provocações externas. A educação do povo e a reordenação do país assegurariam a potência futura.

Nas décadas de 30 e 40, Mário Travassos e Everardo Backheuser²¹ propugnaram pela ocupação territorial racional, com a estruturação de um sistema de transportes que articulasse as diversas regiões do país e promovesse as relações com os vizinhos. Nos anos 50, Golbery do Couto e Silva, autor de “Geopolítica do Brasil” e “Planejamento Estratégico” desenvolveu os elementos intelectuais básicos que dominaram o debate estratégico na Escola Superior de Guerra²². O General Golbery afirmou que “a Estratégia, arte antes reservada à maestria dos chefes militares na condução de suas campanhas, tendo atingido a maioridade, alçou-se a planos muito mais elevados, caracterizando-se como uma verdadeira política de segurança nacional”²³. Golbery vê a estratégia como o caminho da potencialização do poder nacional; em outras palavras,

20 TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. 4. ed. Brasília: Edunb, 1982, p. 201.

21 TRAVASSOS, Mário. *Projeção Continental do Brasil*, São Paulo: Cia. Editora Nacional, Coleção Brasileira, 1938; BACKHEUSER, Everardo. *A Geopolítica Geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952.

22 COSTA, Thornaz Guedes da. *The Formation of Defense Policy in Brazil: Grand Strategy and Air Power and Doctrine During the Cold War (1945-1974)*. 1996. 335 p. Tese apresentada à Graduate School of Arts and Sciences, da Universidade de Columbia, Nova York, 1996, p. 159. Fotocópia.

23 COUTO e SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. In: *Conjuntura Política Nacional: o Poder executivo & Geopolítica do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 25.

o direcionamento dos recursos naturais e humanos para a aceleração do desenvolvimento nacional.

A Secretaria de Assuntos Estratégicos utilizava a palavra nessa acepção mais ampla:

O conceito atual de estratégia se associa à mudança, ao emprego de meios disponíveis, de modo a alcançar no longo prazo fins precisos e em grande escala. Com a revolução tecnológica em curso – e a própria dinâmica do sistema capitalista – fortaleceu-se em todo o mundo a expectativa de que as sociedades e os grupos sociais podem, por meio de ações deliberadas, alterar seus destinos. As estratégias gerais (com repercussões multidisciplinares) ou setoriais (de escopo mais restrito) vão além do plano puramente militar.

Reconhecia, contudo, que o plano militar da estratégia “continuará relevante e indispensável enquanto se multiplicarem no mundo a violência e o conflito”²⁴.

No contexto dos debates de segurança hemisférica, o termo estratégia é utilizado com o sentido mais próximo ao significado original – aquele referente aos assuntos pertinentes à defesa nacional, à manutenção da paz e da segurança internacionais. É necessário reconhecer, porém, que a concepção de estratégias amplas, que ultrapassam o fator militar, pode multiplicar a capacidade de sociedades, como a brasileira, para enfrentar óbices e maximizar sua capacidade de atuação e de resolução de problemas.

1.3. Segurança internacional

As preocupações com a estratégia como instrumento de segurança nacional remetem ao quadro mais amplo das modalidades de interação entre os Estados na busca de uma situação satisfatória de segurança.

24 SARDENBERG, Ronaldo. A Inserção Estratégica do Brasil. In: ARAÚJO, Braz (Coord.). *Estratégia no novo cenário mundial*: anais. São Paulo: NAIPPE/USP, 1996.

No decorrer da história, tem-se assistido a uma mutação constante das arquiteturas da ordem internacional, sejam impérios, outras formas de hegemonias superiores, equilíbrio bipolar ou balança multipolar de poder. A comunidade internacional passou de cerca de cinquenta Estados independentes, em 1945, a mais de 190, no início do ano 2000. Em um momento em que muitos vaticinam o seu fim, o Estado nacional transforma-se, associa-se – a União Europeia representa um exemplo desse fenômeno – ou subdivide-se como a União Soviética, o Paquistão e a antiga Iugoslávia.

Os padrões de relações entre Estados soberanos se modificam continuamente. O próprio conceito de soberania tem-se modificado no decorrer da história²⁵. Curiosa é uma passagem de Henry Kissinger sobre a organização da comunidade internacional no modelo da balança de poder. Kissinger escreve que:

Os teóricos da balança de poder geralmente deixam a impressão de que esta é a forma natural das relações internacionais. Na realidade o sistema de equilíbrio entre potências existiu de modo muito raro na história humana. O Hemisfério Ocidental nunca conheceu esse sistema. O 'império' tem sido o modo típico de governo para a maior parte da humanidade, por prolongados períodos da história. Os impérios não têm interesse em operar dentro de um sistema internacional; eles aspiram ser o sistema internacional. Impérios não sentem necessidade do equilíbrio de poder. Essa foi a maneira pela qual os Estados Unidos conduziram a sua política exterior nas Américas²⁶.

Na perspectiva de Kissinger, quando o Império atinge a coincidência com o sistema internacional, não há necessidade de manutenção de esquemas de segurança coletiva, apenas da ordem pública. Não se pretende aqui afirmar que o governo norte-americano compartilha as

25 KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999, 264 p.

26 KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Touchstone, 1994, p. 21.

opiniões de Kissinger. Contudo, o comportamento dos EUA muitas vezes reflete, na prática, essa percepção.

O Brasil, de sua parte, tem procurado consistentemente maximizar a latitude da sua autonomia e reafirmar seu lugar como membro soberano da comunidade das nações. No decorrer do século XX, o Brasil foi membro fundador dos dois experimentos universais de construção de esquemas de segurança coletiva: a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas. O sistema de segurança coletiva da Liga das Nações²⁷ era insuficiente e teve sucesso apenas em episódios limitados. A participação do Brasil na Liga das Nações foi breve²⁸. Associada a questões de política interna, a aspiração brasileira de representar o continente americano como membro permanente do Conselho da Liga²⁹, rechaçada em favor da admissão da Alemanha, levou o Brasil a deixar, em 1926, o organismo de Genebra. Ainda assim cooperou com a Liga, como no caso da Questão de Leticia, que opunha a Colômbia ao Peru. País fundador da Organização das Nações Unidas, cujo primeiro propósito é o de manter a paz e a segurança internacionais de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional:

O Brasil sempre atribuiu à Organização das Nações Unidas um papel central na formulação da sua política externa. A qualidade de Estado-membro ativo e plenamente participante das Nações Unidas tornou-se parte indissociável da personalidade internacional do Brasil³⁰.

Nos mais de cinquenta anos em que participou dos debates nos foros das Nações Unidas, o Brasil expressou com regularidade sua opinião sobre as questões da paz e da segurança internacional. Nesse sentido,

27 FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. 1999. 230 p. Tese apresentada ao XXXVII CAE, Brasília: IRBr, 1999, p. 9-18.

28 CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1992, p. 202-208.

29 LYRA, Heitor. *Minha vida diplomática*. Brasília: Edunb, 1981, v. 2, p. 113; GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre: UFRGS, 2000, 167 p.

30 SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. Introdução. In: *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 13.

privilegiou os aspectos relativos ao desarmamento e à manutenção da paz, em detrimento da apologia dos mecanismos de segurança coletiva³¹. Em verdade, os mecanismos de segurança coletiva incluídos na Carta na ONU nunca chegaram a funcionar a contento. Ficaram quase congelados durante o período da Guerra Fria e ainda não foi possível encontrar um paradigma para sua implementação que fosse aceitável, na sua inteireza, para a maioria dos membros da ONU³².

1.4. Conceitos de segurança durante a Guerra Fria

Durante a Guerra Fria, constatada a inaplicabilidade geral do conceito de segurança coletiva, foram desenvolvidos, a partir das diferentes perspectivas de participação no confronto ideológico, vários conceitos básicos de segurança³³. Para o escopo limitado deste trabalho cito, a seguir, as características básicas que informavam as posturas dos países ocidentais, socialistas, neutros e não alinhados.

O conceito ocidental, desenvolvido em torno da política estratégica dos Estados Unidos da América e países aliados, baseava-se na perspectiva real da utilização da arma nuclear contra a União Soviética e sua presumida superioridade no campo das forças convencionais. Esse modelo não apenas contemplava a possibilidade de um primeiro ataque, quanto advogava a construção de uma capacidade de retaliação devastadora e de uma capacidade mínima de defesa. Admitia também a possibilidade de utilização de armas nucleares táticas para contrapor-se a um ataque maciço de forças convencionais. Esse conceito de “resposta flexível” previa uma série de estágios, a começar com o uso de artefatos nucleares de campo de batalha, passando por armas de teatro de operações

31 COSTA, Thomaz Guedes da. La sécurité collective: pensée et politique du Brésil. In: *Relations Internationales*. n. 86, p. 199-212, 1996. O artigo faz uma leitura dos discursos reunidos no livro “A Palavra do Brasil na ONU”.

32 PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*: A articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: IRBr, Funag, CEE. 1998. p. 200.

33 GRAHAM, Kennedy. *New Zealand, National Security Concepts of States*. New York: UNIDIR, Taylor & Francis, 1986, p. 82-90.

até um ataque estratégico geral, sendo cada estágio calculado para ser mais destrutivo do que o golpe anterior do adversário. O âmago desse conceito de defesa, tanto no âmbito regional quanto no global, residia na premissa de que nenhum Estado, atuando racionalmente e sabedor dessa capacidade de retaliação dos oponentes, com a possibilidade de causar um nível de destruição acima do aceitável, arriscar-se-ia a tomar a iniciativa da agressão. Essa estratégia da dissuasão nuclear responde, em parte, pela ausência de conflito global por mais de 45 anos. A estabilidade estratégica exprimia-se, no entanto, somente na relação direta entre as potências nucleares ocidentais e a União Soviética.

O conceito de segurança desenvolvido pelos países socialistas³⁴ enfatizava, a par da capacidade nuclear, a manutenção de grandes efetivos de forças convencionais, equipadas de modo a repelir qualquer agressor. O discurso ideológico argumentava que, uma vez alcançada a inevitável construção do socialismo em todo o planeta, estariam automaticamente extirpadas as causas da guerra. A URSS justificava a manutenção do seu arsenal atômico pela necessidade de responder ao desafio das potências ocidentais. Na prática, mantinha um arsenal enorme, capaz de destruir várias vezes os países da Otan e seus aliados no restante do planeta. À parte a confrontação nuclear, a antiga URSS procurou apoiar a luta anticolonial e utilizar a insatisfação com a injustiça social nos países em desenvolvimento para enfraquecer o campo capitalista.

Enquanto isso, no Terceiro Mundo, grassavam os conflitos convencionais ou a guerra irregular, por motivos de real choque de interesses nacionais (conflitos entre a Índia e o Paquistão) ou “por procuração” das duas superpotências. Excluídos da participação direta nas duas grandes alianças militares que se defrontavam no hemisfério norte, os países neutros, não alinhados e outros nem neutros nem não alinhados, adotaram, em termos gerais, o discurso da defesa do

34 *Ibidem*, p. 87. Ver também: GORSHKOV, Serguéi. *Las Fuerzas Navales, Su história y su presente*. Moscou: Editorial Progreso, 1980, 334 p.; VOLKOGONOV, Dmitri. *O Exército e o Progreso Social*. Moscou: Ed. Progreso, 1987, 164 p.; TIUCHKÉVICH, *A Doutrina Marxista-Leninista sobre a Guerra e o Exército*, Ed. Progreso, 1978, 349 p.

desarmamento nuclear e a promoção do conceito da segurança coletiva, baseado na interpretação mais estrita das disposições da Carta da ONU (com ênfase nos princípios e propósitos). Nos países ligados ao Ocidente, vigorava, no plano interno, a doutrina da segurança nacional com o emprego das forças armadas e das forças de segurança na contenção do avanço do comunista. Nos países vinculados ao campo socialista reprimiam-se os contrarrevolucionários.

A China, país em desenvolvimento, próximo ao Movimento dos Não Alinhados (MNA), potência nuclear desde 1966, justificava tal situação pela necessidade de romper o monopólio nuclear³⁵ das duas alianças. Os países neutros europeus (Áustria, Finlândia, Irlanda, Suécia e Suíça) condenavam a corrida armamentista nuclear, não aceitavam a teoria da dissuasão, advogavam a redução do número de mísseis balísticos ofensivos, subscreveram o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP) e não permitiram a presença de armas nucleares no seu território.

Na América Latina, os países-membros do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca estavam cobertos contra um ataque atômico soviético pelo guarda-chuva nuclear norte-americano. No entanto, apesar da doutrina oficial, não se acreditava que um ataque dessa natureza viesse a ser dirigido especificamente contra um país latino-americano fora do quadro de uma guerra nuclear global³⁶.

Essas doutrinas práticas de segurança coexistiam com o conceito de segurança coletiva definido na carta da ONU. Afonso Sena Cardoso assevera na sua “Reflexão sobre a Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas”, que o sistema das Nações Unidas nunca foi implementado na sua inteireza, em razão da ausência dos requisitos da percepção comum da ameaça e da coincidência de vontades entre os membros do Conselho de Segurança. Os acordos previstos pelo

35 GRAHAM, *op. cit.*, p. 89.

36 VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Segurança Coletiva do Continente. Possibilidades de Conflitos Externos. In: PAZZIANOTO, Almir et al. *O livro da profecia: o Brasil no terceiro milênio*. Brasília: Senado Federal, 1997, 976 p.

artigo 43 da Carta para colocação de forças nacionais à disposição do Conselho nunca foram postos em prática. “Não houve oportunidade de entendimento entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança para o efetivo funcionamento do sistema de segurança coletiva da Carta”³⁷. O que se pôde fazer foi aprimorar a capacidade da ONU para conduzir operações de manutenção, ou de imposição da paz, que evoluem para novos paradigmas.

Na tese sobre o “Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva”, Antônio Patriota aponta para o fato de que o sistema de segurança coletiva da ONU representou um avanço em relação à visão estritamente idealista configurada no Pacto da Liga das Nações. O sistema da ONU ficou congelado no decorrer da Guerra Fria e não foi ainda implementado na sua inteireza³⁸. Afirmo o autor que as experiências de atuação do Conselho de Segurança na Guerra do Golfo, na ex-Iugoslávia, em Ruanda e na Somália não permitem ainda prever qual será o paradigma para o qual evoluirá o mecanismo de segurança coletiva estabelecido pela Carta da ONU, se na direção de modalidades de atuação legitimadas pelo consenso da comunidade internacional, ou para uma prática tendente à realização de intervenções coercitivas unilaterais.

Na prática, uma solução para essa questão tem sido a formação de coalizões *ad hoc* de países com percepções semelhantes, as chamadas *coalitions of the like minded* ou *coalitions of the willing*, muitas vezes baseadas em alianças militares existentes, como ocorreu na guerra do Golfo e no Kosovo. Essas coalizões levam algum tempo para ser construídas, mas representam uma alternativa de ação quando os membros permanentes do Conselho de Segurança não conseguem se colocar de acordo sobre o caminho a seguir. Muitas vezes, não se trata de problema político, e sim de dificuldades operacionais e institucionais

37 CARDOSO, Afonso José Sena. *Reflexão sobre a participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. XXVIII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 1994, Brasília, 149 p., fotocópia.

38 PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília, Instituto Rio Branco, 1998, 226 p.

(custo e risco da missão). O fato é que o fim da Guerra Fria mudou os parâmetros teóricos e retirou muitos dos constrangimentos à atuação de grande parte dos países. Por sua vez, o fenômeno da aceleração da globalização econômica ampliou os horizontes e a diversidade de interesse dos países menores.

Nesse novo panorama, uma alternativa engenhosa à segurança coletiva é o conceito de segurança cooperativa que a administração Clinton procurou promover.

1.5. Segurança cooperativa e defesa preventiva

Para complementar a segurança coletiva, tem-se procurado desenvolver formulas mais aptas a serem aplicadas na gerência e na prevenção de situações de conflito. O ex-Secretário-Geral Boutros Boutros Ghali tomou a iniciativa, em 1992, de sugerir no documento “Uma Agenda Para a Paz”³⁹ medidas de diplomacia preventiva baseadas no fortalecimento da capacidade de enviar missões de paz. O Conselho de Segurança da ONU continua a estudar modalidades de aperfeiçoar os mecanismos de diplomacia preventiva. Outro conceito, o de “segurança cooperativa”, foi apresentado pelos Estados Unidos como possível base para a reorganização das reações de defesa e segurança no Hemisfério Ocidental.

O conceito de segurança cooperativa foi desenvolvido por William Jr. Perry, Ashton Carter e John D. Steinbruner⁴⁰, antes de Perry assumir o cargo de Secretário de Defesa dos Estados Unidos. Esse conceito foi construído a partir da análise do vazio estratégico que se seguiu ao fim da Guerra Fria e, logo após, pela derrota da máquina militar iraquiana.

39 Nações Unidas (1992) doc. A/47/277-S/24111

40 CARTER, Perry and Steinbruner. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1992.

Segundo Perry, “a ausência de uma ameaça imediata é bem-vinda, porém desorientadora”⁴¹.

Há mais de 25 séculos, como bem registra Sun Tzu, o método tradicional de enfrentar ameaças tem sido o de identificar os inimigos potenciais, avaliar sua força e preparar-se para detê-lo ou dissuadi-lo mediante a formação de forças suficientemente numerosas ou detentoras de capacidade tecnológica superior. Mesmo assim a história está cheia de defensores surpreendidos pelo inesperado. Saddam Hussein não acreditava que armas inteligentes e métodos de guerra eletrônica pudessem cortar a cadeia de comando e imobilizar sua numerosa e bem armada força militar.

No presente, grande parte dos países defronta-se com a ausência de uma ameaça externa, de natureza estatal, claramente mensurável e caracterizadamente hostil. Isso é tão verdade para os EUA, quanto para os países-membros da União Europeia ou do Mercosul.

Para resolver o problema, William Perry e seus colegas sugerem uma mudança de abordagem para o planejamento de defesa. Trata-se de método pelo qual, “mediante a prevenção, procura-se evitar o surgimento de novas ameaças” e a partir dessa base “determinar o tamanho, composição das forças nucleares e convencionais, a taxa de modernização, e o grau de preparação para o combate”⁴². Propõem a construção de um sistema flexível de promoção de entendimentos regionais de prevenção de conflitos, gerido centralmente pelos Estados Unidos, mediante o qual seriam desenvolvidas medidas verificáveis de construção de confiança mútua capazes de reduzir as tensões regionais. A organização das Forças Armadas das potências menores seria direcionada para a vigilância das fronteiras, repressão aos ilícitos transfronteiriços ou ameaças transnacionais (*transnational threats*) e a potencial participação em ações internacionais de manutenção ou de imposição da paz. Enquanto organizadores, os EUA manter-se-iam como

41 *Idem*, p. 4.

42 CARTER, Perry and Steinbruner, *op. cit.*, p. 5.

o centro de um sistema informal que articularia os vários sistemas ou arranjos regionais. Esses sistemas ou arranjos seriam, grosso modo, coincidentes com os grandes comandos regionais integrados das Forças Armadas norte-americanas⁴³ (Comando Central - Oriente Médio, Oceano Índico e Ásia Central; Comando Atlântico - Oceano Atlântico e África; Comando Sul - América Latina e Caribe; Comando Europeu e Comando Pacífico - Ásia Oriental e Oceano Pacífico). A Otan proveria a espinha dorsal do sistema.

Uma das premissas desse conceito é que a enorme superioridade dos EUA em termos de meios bélicos convencionais, existente no presente, não poderá ser mantida indefinidamente. Seria conveniente reduzir e/ou dividir os custos da máquina militar. Em termos operacionais, os EUA procurariam, sempre que possível, obter a concordância de seus principais aliados e assegurar a neutralidade dos outros quatro membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU antes de tomar iniciativas militares. O arsenal nuclear norte-americano continuaria a ter a função do tempo da Guerra Fria, ou seja, dissuadir ataques nucleares ou de outras armas de destruição em massa.

A continuidade da hegemonia militar dos EUA passa cada vez mais a se apoiar na manutenção da superioridade de coleta, processamento e transmissão de informação, expressa na fórmula C4ISR (Comando, controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento). Os Estados Unidos continuariam a investir no contínuo desenvolvimento de armas inteligentes de grande precisão, naquelas com capacidade de evitar detecção (aviões e navios *stealth*), e na informatização das suas forças de infantaria de combate. A primeira Divisão Cibernética (*Digitalized Division*) já está sendo testada⁴⁴.

O alto custo do desenvolvimento dessas armas inteligentes poderá levar a comunidade internacional à aceitação tácita da permanência da

43 PERRY, William. (Secretary of Defense). *Annual Report to the President and the Congress*. Appendix A. Washington: Department of Defense, 1996, 286 p.

44 Jane's Defense Weekly, v. 32, issue 18, 3 Nov. 1999, p. 27-29.

superioridade dos EUA na área das novas armas inteligentes, que são classificadas como armas convencionais. A campanha da Otan contra o exército iugoslavo, no Kosovo, demonstrou a crescente distância entre as Forças Armadas norte-americanas e seus aliados europeus na Otan.

Do ponto de vista dos EUA, seria desejável que sua superioridade passe a ser encarada como de interesse geral⁴⁵. Caberia assim proscrever a proliferação de armas de destruição em massa e seus vetores, promover a autolimitação de certas armas convencionais mais sofisticadas e obter a definição de fórmulas de equilíbrio entre as principais potências regionais.

Uma vez encontrada a fórmula de equilíbrio, seria possível modernizar as Forças Armadas de uma determinada região e, ao mesmo tempo, evitar corridas armamentistas descontroladas. Esse arranjo permitiria também manter um dinâmico mercado de material bélico para os EUA, que já são os maiores exportadores mundiais. Isso já ocorre no Leste Europeu, onde os países que foram admitidos na Otan (Polônia, Hungria e República Checa) vão ter que aumentar consideravelmente seus gastos militares para alcançar o patamar de organização e eficácia militar da organização. Os outros candidatos europeus orientais também estão sendo encorajados a seguir caminho semelhante. O *upgrading* dos países da Europa Ocidental também gerou mercados. O crescente peso da informática no armamento moderno e a rápida cadência de obsolescência indica que a visão de Perry tem possibilidade de ser implementada. Um acordo regional latino-americano, se alcançado, teria efeito similar ao que está ocorrendo na Europa Oriental e, de certo modo, no Oriente Médio, onde os Estados árabes aliados aos EUA, como o Egito e a Arábia Saudita, são autorizados a receber armamento com um patamar tecnológico inferior àquele fornecido a Israel. A experiência empírica aponta para o fato de que o pós-Guerra Fria se

45 KAGAN, Robert. The Benevolent Empire. *Foreign Policy*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Summer 1998, nr. 111, p. 24.

caracteriza, em geral, pela redução do tamanho das forças armadas e sua profissionalização acompanhada de um rearmamento qualitativo.

Voltando ao conceito de segurança cooperativa, seus defensores partem do pressuposto de que a incerteza e a mudança reduzem a previsibilidade na área de defesa. Em decorrência, propõem o estabelecimento de esquema de monitoramento, mutuamente acordado, dos padrões de preparação militar e investimento na área de defesa dos países da região como o procedimento mais apropriado para assegurar confiança e determinar os níveis e a configuração de forças. A equação de equilíbrio pode ser alcançada mediante um “compromisso que regule tamanho, composição técnica, padrões de investimento, e a prática operacional de todas as forças militares, com o consentimento mútuo e para mútuo benefício”. A construção de “um regime que propicie um relacionamento cooperativo é o novo imperativo estratégico”⁴⁶. Trata-se, assim, de estabelecer um ordenamento regional capaz de prolongar a supremacia norte-americana. Não mais pela coerção ou pela ameaça da dissuasão nuclear, mas a partir de sua aceitação pelas potências de uma dada região.

William Perry e seus colegas reconhecem que a prática da cooperação na área de segurança entre as principais forças armadas (*military establishments*) do planeta apenas se está iniciando. Apontam, contudo, para precedentes importantes, especialmente na Europa, como a Carta de Paris, de 1990, o Tratado para a Limitação das Forças Convencionais na Europa (CFE), o Tratado INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces*), todos entre os EUA, a ex-URSS e respectivos aliados, e basicamente aplicáveis ao contexto da confrontação entre a Otan e o antigo Pacto de Varsóvia.

Perry afirma que “o objetivo principal de um esquema de segurança cooperativo é o de prevenir a eclosão da guerra, primordialmente através do impedimento de que os meios necessários à preparação de

46 PERRY et al., *op. cit.*, p. 6.

um ataque ou de uma agressão bem sucedida sejam reunidos e também possibilitar que os Estados alvos dessas preparações agressivas possam tomar suas contramedidas. Assim, a segurança cooperativa muda o foco do planejamento na área de segurança e defesa, da preparação para enfrentar ameaças para a tarefa de evitar que tais ameaças surjam⁴⁷. Reduz-se, também, o potencial de destruição em caso de ocorrência de um conflito militar. A segurança cooperativa, afirmam seus defensores, não substitui a segurança coletiva. Apenas a complementa, como a medicina preventiva limita a necessidade de valer-se dos procedimentos, mais caros e perigosos, da medicina curativa.

No plano hemisférico a promoção do conceito da segurança cooperativa materializou-se nas Conferências Ministeriais de Defesa das Américas. A primeira realizou-se em Williamsburg, Virginia, por iniciativa do então Secretário de Defesa William J. Perry.

A tese da segurança cooperativa foi amplamente difundida e aceita entre meios acadêmicos na Argentina e no Chile. Ruth Diamint, cientista política argentina e ex-assessora do Ministério da Defesa, defendeu sua introdução na região. Argumentou em favor da adoção de instrumentos de limitação de armas convencionais, espelhados em instrumentos multilaterais dotados de mecanismo de verificação, como os Acordos de Salvaguardas com a AIEA, ou a Convenção de Armas Químicas. Afirma que “a resposta conceitual a esses novos modelos é a segurança cooperativa que implica uma relação não hegemônica, não imposta nem coercitiva, baseada na inclusividade de participação e em uma igualdade de decisão conceitual”⁴⁸.

A asserção de Diamint seria, em tese, aplicável em uma região de Estados de dimensão equivalente e que contassem com patamar de padrão de tecnologia militar semelhante. No hemisfério, se a abordagem inclui os EUA, o caráter não hegemônico deixa de ser verdadeiro.

47 PERRY et al., *op. cit.*, p. 7.

48 DIAMINT, Ruth. Segurança hemisférica e medidas para o fomento da confiança: revisando alguns temas conceituais. In: ARAÚJO, Braz (Coord.). *Estratégia no novo cenário mundial* - anais do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. São Paulo: NAIPPE/USP, 1996, p 129-149.

Caso o universo seja limitado à América Latina, o padrão tornar-se-ia discriminatório. Cabe, contudo, refletir se tal esquema atende aos interesses de um país com as características do Brasil.

O Brasil é o quinto país em superfície e em população e situa-se entre as dez maiores economias do planeta. Sua colocação na lista dos países mais populosos tende a cair, mas a posição relativa entre as maiores economias pode ser melhorada, em médio prazo, se resolvida a questão da redução da pobreza e do aumento da renda *per capita*. No plano político, as recentes iniciativas no âmbito do Mercosul, que caracterizam a região como uma zona da paz, recomendam a ampliação do diálogo com os outros países do Cone Sul na área de segurança e defesa. No entanto, um país com o perfil do Brasil, mesmo que adote uma posição de extrema discricção na área de defesa, tem interesses e responsabilidades na manutenção da paz e da segurança internacional que ultrapassam o seu entorno imediato. Além disso, a determinação de qualquer hipotética equação de balança de poder na América do Sul teria que incluir, pelo menos, todos os dez países limítrofes e os nossos interesses no Atlântico Sul. Dessa perspectiva, as propostas de implementação do conceito de segurança cooperativa têm de ser estudadas com cautela e cuidado.

Na obra *Preventive Defense*⁴⁹ que tem o duplo aspecto de memória e conselho para o futuro, William Perry propõe uma estratégia de longo prazo para a segurança dos EUA, na qual a cooperação na área de defesa tem um papel capital. A ênfase do texto está voltada para as relações com a Rússia, a China e o Oriente Médio. À exceção de breve referência ao Haiti, no contexto das relações com a Rússia, a América Latina está ausente do texto.

Os conceitos de segurança cooperativa e defesa preventiva são atraentes. No entanto, foram construídos para atender as necessidades de um “gerente central” do sistema global. Essa discussão pode ser

49 CARTER, Ashton B.; PERRY, William. *Preventive Defense*, 1999, *op. cit.*

resolvida se tivermos uma concepção clara do que constitui ameaça à segurança do Brasil e também do valor do patrimônio a ser protegido. A análise, feita de uma perspectiva nacional, deve levar em conta tanto os aspectos tradicionais que perduram, como as rivalidades entre Estados, até as outras formas de ameaça como conflitos internos em países próximos e os efeitos do tráfico de drogas. É a partir dessa concepção que vamos definir os objetivos estratégicos e os instrumentos nacionais e internacionais que possibilitam enfrentar esses problemas.

1.6. O sistema hemisférico: a OEA e o Tiar

Ao contrário do ocorrido na Europa, Ásia e África, no século XX as Américas experimentaram um reduzido número de guerras interestatais entre os países do continente. Na América Latina, principalmente, a violência foi na maioria das vezes muito mais resultante de lutas internas. Em face dessa realidade, torna-se difícil adaptar às Américas a experiência na construção de esquemas de segurança implementados em outros continentes.

O atual sistema hemisférico ou interamericano tem dupla inspiração. A primeira pode ser traçada a partir de mensagem do Presidente James Monroe ao Congresso dos que não tinham intenção de intervir nas colônias ainda sob o controle de potências europeias. As ações voltadas a estender o sistema europeu ao hemisfério seriam consideradas perigosas para a paz e segurança dos EUA⁵⁰.

Logo a Declaração de Monroe ganhou foros de doutrina e passou a ser uma das pedras angulares da política externa norte-americana. Procurava resguardar, para os EUA, as áreas ainda não ocupadas por outros Estados na América do Norte. Na prática, a Doutrina de Monroe escudava-se nos interesses comerciais britânicos que não admitiam a

50 BEARD, Charles and Mary. *The Basic History of the United States*. New York: Doubleday, 1944, p. 177.

recolonização da América Latina pelas nações ibéricas. Tinha, porém, um claro sentido futuro.

O governo brasileiro, em vias de ser reconhecido pelo Presidente Monroe, interpretou a Declaração de modo positivo. Apesar de ter adotado o regime monárquico, havia, no Brasil, uma corrente de pensamento favorável a uma aliança defensiva e ofensiva com os Estados Unidos⁵¹. Com relação ao tema, Rubens Ricupero afirmou que:

O Governo Imperial talvez tenha sido o primeiro Governo estrangeiro a aderir à Doutrina de Monroe, dando-lhe, todavia, o sentido de uma política multilateral de defesa do continente, e não a expressão unilateral de uma política puramente nacional dos Estados Unidos⁵².

A outra raiz do Sistema Hemisférico encontra-se nas ideias de Bolívar consubstanciadas na convocação do Congresso Anfictiônico do Panamá. Essa conferência resultou no Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, assinado em 10 de junho de 1826, “por los plenipotenciarios diputados a la asamblea general de los Estados americanos por las repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos”⁵³. O tratado declarava que:

El objeto de ese pacto será sostener en común defensiva y ofensivamente, [...] la soberanía e independencia... de las potencias de América contra toda dominación extranjera. Las partes se comprometen [...] a defenderse mutuamente [...] y emplear fuerzas marítimas y terrestres [...] según los contingentes con que cada una está obligada⁵⁴.

As Províncias Unidas do Rio da Prata e o Chile não compareceram. O Brasil, convidado a participar, não teve tempo de enviar representante.

51 LINS, Álvaro. *Rio Branco* São Paulo: Alfa-Omega, FUNAG, 1996, p. 317.

52 RICUPERO, Rubens. *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco - uma biografia fotográfica -1845-1995*. Brasília: FUNAG, 1995, p. 92.

53 DE MIER RIAÑO, José Maria. *La Gran Colombia, El Libertador y algunas misiones diplomáticas*. Bogotá: Presidencia de la República, 1983, v. 6, p. 2037.

54 *Idem*, p. 2038.

Tanto o pan-americanismo bolivariano quanto o monroísmo norte-americano eram vistos com certa simpatia no Brasil, onde o americanismo de José Bonifácio e do Parlamento exprime um desejo de aproximação com a América explicado por uma consciência de compartilhar com um sistema americano de instituições liberais, antitético ao arcaísmo retrógrado da Europa⁵⁵.

Por volta de 1830, o entusiasmo pan-americanista tinha se esvanecido, apesar de variadas iniciativas de alianças defensivas por parte de países hispano-americanos.

O pan-americanismo ressurgiu com força no final do século XIX, com base no monroísmo rejuvenescido pela afirmação do poderio econômico⁵⁶ e naval dos EUA. Em 1889, reuniu-se em Washington, a Primeira Conferência Americana, com todos os Estados independentes do Hemisfério e foi estabelecido, naquela capital, em 1890, o Bureau Internacional das Repúblicas da América⁵⁷. Em 1898, a vitória sobre a Espanha na *splendid little war*⁵⁸ tornou os EUA uma potência militar reconhecida como igual pelos principais países europeus e deu-lhe um império colonial no Caribe e no Pacífico.

Já em 1895, o Secretário de Estado Richard Olney, mediante famosa nota dirigida ao governo britânico a respeito de desavença entre

55 CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992, p. 37-38.

56 ZAKARIA, Fareed. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press, 1998. 199 p. Zakaria desenvolve a tese de que paralelamente à transformação dos EUA, de 1865 a 1890, em uma das mais poderosas nações da terra, tendo ultrapassado a maioria das grandes potências europeias em território, população, produção agrícola e industrial e tecnologia, ocorreu uma revolução no modo de conduzir o Governo Federal – o fortalecimento da capacidade do executivo de reunir instrumentos para governar assertivamente, em detrimento do Congresso, com relação a problemas que se colocavam acima da competência dos Estados federados, assim como na área de política externa (Decisão *In Re Neagle*, da Suprema Corte, 1890). Na opinião de Zakaria, os anos 1870-1890 foram um período de “*Imperial understretch*”, a consequência foi a expansão imperial americana a partir dos anos 1890).

57 VIANNA, Hélio. *Uma História Diplomática do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1957, p. 205-207.

58 ZIMMERMAN, Warren. Jingos, Goo-Goos, and the Rise of America's Empire. In: *The Wilson Quarterly*. Washington DC, Spring 1988, vol. XXII, nr. 2, p. 44-45. Pequeno estudo da geração de imperialistas que detonou a guerra hispano-americana e provocou a aquisição de colônias ultramarinas e a sua influência na política externa dos EUA no século XX. O artigo estuda Theodore Roosevelt e seus quatro amigos. O Comandante Alfred Mahan, que escreveu, ao refletir sobre a ocupação francesa da Cidade do México, que “a Doutrina de Monroe não é mais forte do que a frota americana”; John Hay, Embaixador em Londres, autor da frase “*a splendid little war*”, e logo depois secretário de Estado; Elihu Root, Secretário da Guerra em 1899, visitou o Brasil em 1906, para participar da III Conferência Internacional Americana.

a Grã-Bretanha e a Venezuela, declarava: “Today the United States are practically sovereign on this continent, and its fiat is law upon the subjects to which it confines its interposition. America’s infinite resources combined with its isolated position render it master of the situation and practically invulnerable as against any or all other powers”⁵⁹. Kissinger afirma que, em 1880, a Marinha dos Estados Unidos era menor do que a do Chile, do Brasil⁶⁰ ou da Argentina. Depois de um esforço deliberado para criar uma marinha forte, e alcançada a vitória sobre Espanha, Theodore Roosevelt, ex-Secretário da Marinha, foi eleito Presidente.

Em dezembro de 1906, Roosevelt proclamou o seu “corolário” à Doutrina de Monroe, pelo qual reconhecia um direito geral de intervenção pelas “nações civilizadas”. No hemisfério ocidental, porém, só os Estados Unidos tinham o direito de exercitá-lo: “In the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power”⁶¹. A respeito da América do Sul, Ted Roosevelt escreveu: “I do not want the United States or any European power to get territorial possessions in South America but to let South America gradually develop its own lines, with an open door to all outside nations”⁶².

O Barão do Rio Branco em despacho à Embaixada em Washington manifestou seu ponto de vista sobre o caso: “Não vejo motivo para que as três nações da América do Sul – o Brasil, o Chile e a Argentina – se

59 KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. p. 38. *Op. cit.* (Hoje os Estados Unidos são praticamente soberanos nesse continente, o seu fiat é lei sobre aqueles assuntos sobre os quais coloca sua interposição. Os recursos infinitos dos Estados Unidos da América, combinados com sua posição isolada, colocam-no como Senhor da situação e praticamente invulneráveis contra qualquer ou todas as outras potências - tradução do autor).

60 O primeiro encouraçado de aço da Marinha dos EUA, o “Maine”, foi projetado nos Estados Unidos, com base no desenho do encouraçado brasileiro “Riachuelo”, que havia sido fabricado na Inglaterra, em 1886. O Maine, construído em Nova York, foi lançado ao mar em 1890. Ver: TURNER, Brian. *The first steel battleship in the U.S. Navy helped to start the Spanish-American War; the second helped to finish it in Military History*. February 1998, p. 20.

61 KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. p. 39 (no Hemisfério Ocidental, a adesão dos Estados Unidos à Doutrina de Monroe, pode forçar os EUA, ainda que relutantemente, em casos de flagrante impotência, a exercitar o poder de polícia internacional).

62 ZIMMERMAN, Warren, *op. cit.*, p. 56. (Não desejo que os Estados Unidos ou qualquer potência europeia adquira possessões territoriais na América do Sul, desejo, porém, que a América do Sul gradualmente desenvolva suas próprias linhas de atuação, com uma porta aberta para todas as outras nações).

molestem com a linguagem do Presidente Roosevelt. Ninguém poderá dizer com justiça que elas estão no número das nações desgovernadas ou turbulentas que não sabem fazer bom uso da sua independência, ou que deva ser aplicado pelos mais fortes o direito de expropriação contra os povos incompetentes, direito proclamado há tempos pelo atual presidente dos Estados Unidos. As outras repúblicas latino-americanas que se sentirem ameaçadas pela política internacional dos Estados Unidos têm o remédio em suas mãos: escolher governos honestos e previdentes e, pela paz e energia no trabalho, progredirem em riqueza e força”⁶³. É possível afirmar que Rio Branco acreditava nas virtudes da *good governance* como antídoto preventivo a formas pregressas de *humanitarian intervention*. Nisso aproximava-se das opiniões de Alberto Torres acima mencionadas. Cabe assinalar que o Barão não descuidava da necessidade de ter um seguro contra o imprevisto, na forma de uma força militar eficaz.

Ruy Barbosa, o nosso maior civilista e admirador dos EUA, escreveu à época:

bem sei que estamos rodeados de nações pacíficas, que não menos pacífico é o ânimo da nossa, e que a paz é a cláusula essencial do nosso progresso. Mas, nesse seio de Abraão, não esqueçamos que a primeira condição de paz é a respeitabilidade, e da respeitabilidade a força. A fragilidade dos meios de resistência de um povo acorda nos vizinhos mais benévolos veleidades inopinadas, converte contra ele os desinteressados em ambiciosos, os fracos em fortes, os mansos em agressivos. Querer a paz é prevenir a guerra; e esta modernamente não é uma expectativa abstrata, mas um conjunto prático de recursos definidos, hipóteses previstas e planos estudados⁶⁴.

A Doutrina de Monroe, apesar do viés unilateral, forneceu o enquadramento das relações entre os EUA e os outros países do hemisfério até o final dos anos 1980 do século XX. O longo ciclo de

63 LINS, Álvaro. *Rio Branco*. São Paulo, Brasília: Editora Alfa-Omega, FUNAG, 1996, p. 319.

64 BARBOSA, Ruy. Apologia do Poder Naval. In: MANGABEIRA, João. *Ruy - O Estadista da República*. 2. ed. São Paulo: Livraria Martins, 1946, p. 295-296.

reuniões dos países hemisféricos, muitas delas utilizadas para realçar o prestígio do país anfitrião, como a III Conferência Internacional Americana, de 1906 no Rio de Janeiro⁶⁵, possibilitou um diálogo bem mais estruturado. A *Good Neighbour Policy* do Presidente Franklin Delano Roosevelt e o esforço comum na luta contra o Eixo na Segunda Guerra Mundial contribuíram para uma maior aproximação entre as nações do continente. Na primeira metade do século XX, a Argentina foi uma exceção ao ter cultivado uma postura antinorte-americana. O Brasil manteve, em geral, uma atitude de amizade e boa convivência com os Estados Unidos, consolidada pela cooperação entre os dois países durante a Segunda Guerra Mundial.

Na área de segurança, estabeleceu-se durante a II Guerra a Junta Interamericana de Defesa (JID). O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca ou Tratado do Rio, foi firmado em 2 de setembro de 1947 e, logo depois, em 1948, a Organização dos Estados Americanos. Os EUA usaram a Doutrina de Monroe para delimitar sua área de influência em face aos seus rivais durante as duas guerras mundiais e na Guerra Fria. Durante todo esse período, a Doutrina de Monroe foi invocada para justificar a implementação dos interesses dos EUA. Em determinados períodos, como no Brasil do Presidente Castelo Branco, muitos países hemisféricos definiam seus interesses como coincidentes com os dos Estados Unidos.

A posição preeminente dos EUA, no mundo pós-II Guerra Mundial, fez com que as relações hemisféricas caíssem para um plano ainda mais secundário. No entanto, a existência de um oponente que levantava desafios à preponderância norte-americana na América Central e no Caribe e pelo apoio a movimentos internos de contestação (envolvimento soviético em Cuba, Nicarágua e El Salvador, subversão no Chile e no Brasil) fez com que o enquadramento hemisférico ainda mantivesse certa relevância.

65 ARAÚJO, João Hermes Pereira. *Três Ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989, p. 148.

Alguns autores sustentam que o fim da Guerra Fria terminou com essa necessidade. Essa tese é desenvolvida por Gaddis Smith, no livro *The Last Years of the Monroe Doctrine – 1945-1993*⁶⁶ – no qual o autor assevera que, ao tratar de problemas interamericanos fora do quadro continental, como no caso da situação haitiana, levado ao Conselho de Segurança, os EUA abandonaram a moldura hemisférica. Smith conclui que a América Latina teria perdido a sua especificidade como zona de influência, o que às vezes rendia-lhe um tratamento separado. Passaria a ser apenas uma área a mais, em um mundo que opera sob a hegemonia de uma única superpotência. A partir dessa visão unipolar, as especificidades se diluiriam e as áreas geográficas tornar-se-iam meros limites de administração de uma ordem globalizada.

Essa análise não resiste a um acurado exame da realidade. Efetivamente a preponderância norte-americana não chegou a esse grau de domínio absoluto. Os Estados Unidos têm que se preocupar com o custo da gerência do sistema e são levados a negociar todo o tempo. Aí está a latitude de atuação para países maiores, com interesses globais e que, como o Brasil, dispõem de um serviço exterior estruturado. Um país como o Brasil não deve permitir ser tornado como favas contadas (*be taken for granted*). Assiste-se permanentemente à ação de resistência às tentativas de automatismo unipolar. Isso ocorre tanto no âmbito da OEA – e o debate sobre segurança hemisférica é um exemplo – quanto nas Nações Unidas. No Conselho de Segurança da ONU, a Rússia, a França, a China, a Índia e o próprio Brasil apresentam constantemente nuances de percepção e muitas vezes de oposição às proposições dos EUA.

Os organismos regionais têm mantido sua função de foro de discussão e de instância de resolução de conflitos. O perfil de atuação varia muito. A antiga Organização da Unidade Africana (hoje União Africana) e a Organização para a Cooperação e a Segurança na Europa

66 SMITH, Gaddis. *The Last Years of the Monroe Doctrine*. New York: Hill and Wang, 1994, 280 p.

têm participado em grande número de esforços de resolução de conflito em associação com a ONU e outros organismos. A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) apresenta um baixo grau de intervencionismo na sua área.

A OEA, que é o organismo regional mais antigo, também tem resistido a esse tipo de atuação, tendo se limitado a promover ações no campo civil, ou em atividades militares do tipo pós-conflito, como o programa de remoção de minas na América Central. A experiência histórica da ingerência norte-americana, muito presente na América Central e no México, manifesta-se na forma de uma perspectiva de resistência às tentativas dos EUA de colocar a OEA em linha com a tendência de fazer com que os organismos regionais suplementem as ações do Conselho de Segurança da ONU na área de manutenção da paz e da segurança internacionais, a exemplo do que faz a Otan, na Bósnia e no Kosovo, e a ECOWAS (*Economic Community of West African States*) na Libéria, Serra Leoa e Guiné-Bissau.

Outro elemento do sistema de segurança hemisférica é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, concluído em 1947, já em plena Guerra Fria, construído sobre a experiência ganha na Segunda Guerra Mundial e voltado para a contenção da ameaça soviética, vista inicialmente como um ataque extracontinental. Em 1975, negociou-se em São José da Costa Rica um protocolo de reforma que permitisse refletir a experiência de vinte anos de contrainsurgência e da guerra revolucionária. Pretendia-se, por um lado, incorporar a vivência de um período dominado pela “Doutrina de Segurança Nacional”, introduzida nas décadas de 1950 e 1960 no pensamento militar latino-americano, por instrutores norte-americanos⁶⁷, para prover sustentação teórica às ações de repressão aos movimentos subversivos de esquerda e à guerrilha urbana e rural.

67 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989, p. 194.

Por outro lado, alinhavam-se as preocupações de alguns países, governados por regimes de caráter nacionalista ou populista, temerosos de virem a ser objeto das práticas de intervenção unilateral dos Estados Unidos na América Latina. A reação de alguns países à intervenção na República Dominicana, em 1965, e a posição do México em relação à situação de Cuba, cuja participação na OEA havia sido suspensa, matizaram o processo de reforma. Foi incluída igualmente, como referência para contrabalançar a ênfase na guerra revolucionária, alusão à segurança econômica dos Estados americanos. O Protocolo de São José foi assinado por todos os países membros do Tiar, mas nunca foi possível reunir os dois terços de ratificações necessárias para a entrada em vigor. Os Estados Unidos fizeram reserva no sentido de não aceitar a obrigação ou o compromisso de negociar tratado em matéria de segurança econômica coletiva. O México reiterou sua posição de que, salvo em caso de legítima defesa, as medidas coletivas coercitivas previstas no Tiar só poderiam ser aplicadas de forma obrigatória depois de autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU⁶⁸.

Essa preocupação com o perigo comunista revela-se nos comentários à proposta de posição brasileira às negociações para o Protocolo de Reforma do Tiar, encaminhados pelo então Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, General Hugo Abreu, ao Presidente Ernesto Geisel:

- a. O Governo brasileiro apoia incondicionalmente o princípio da solução pacífica de controvérsias; no entanto, quando a conjuntura reclamar, participará de ações de intervenção em defesa do sistema democrático e da segurança continental;

68 OEA-Sistema Interamericano de Información Jurídica - *Protocolo de reformas al TIAR*. Disponível em: <www.oas.org>. Dos 21 Estados membros do Tiar, apenas oito ratificaram o Protocolo de São José (Brasil, Costa Rica, EUA, Haiti, Guatemala, México, Peru e República Dominicana). Faltam as ratificações da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

- b. O Brasil considera que um Estado que apoie ações subversivas nos demais atenta contra o princípio da segurança coletiva e constitui ameaça à paz continental;
- c. O sistema de segurança interamericano sofre duras críticas decorrentes do temor dos países de menor poder relativo de virem a sofrer intervenções armadas em nome da segurança hemisférica;
- d. Alguns países mais radicais desejavam suspender o bloqueio imposto a Cuba em 1964.

O General Hugo Abreu sugeria, ainda, que o Brasil procurasse evitar muitas mudanças no Tiar e que os temas propriamente militares deveriam ser encaminhados para a Junta Interamericana de Defesa. Os países considerados radicais eram o Peru, de Juan Velasco Alvarado, o Panamá, de Omar Torrijos e o México, de Luis Echeverría.

Como mencionado anteriormente, as poucas modificações acordadas na Conferência de São Jose nunca entraram em vigor. Depois da Conferência de São José, Trinidad-Tobago acedeu ao Tiar, em 1976, e as Bahamas o fizeram em 1982. O Peru denunciou o tratado, por questões de política interna, em janeiro de 1990, mas reconsiderou a decisão em 1991 e ratificou o Protocolo de São José no ano seguinte.

Cabe sublinhar que o sistema de segurança e defesa do hemisfério não é uma aliança militar, como a Otan, com comando integrado e forças militares pré-posicionadas para fazer frente a situações específicas. Trata-se de um arcabouço jurídico que conta com procedimentos apropriados para tratar tanto de situações de conflito entre os Estados-Partes, quanto de casos específicos de ataque armado extracontinental.

O Tiar teve pouco uso. Foi invocado em algumas crises entre países centro-americanos e no restabelecimento da paz entre Honduras e El Salvador, por ocasião da “Guerra do Futebol” em 1967.

A confiança no Tiar foi definitivamente abalada por ocasião da Guerra das Malvinas em 1982. A Argentina invocou o Tiar quando a Grã-Bretanha enviou uma força para retomar as ilhas. Contudo, como havia sido a própria Argentina que tinha iniciado as hostilidades, ficou sem fundamento na sua tentativa de caracterizar a reação britânica como uma agressão armada a um Estado americano. Mais grave, todavia, foi o apoio prestado pelos Estados Unidos a seu aliado na Otan, em termos de reconhecimento do teatro de operações por meio de satélites, fornecimento de material bélico e escuta e retransmissão aos britânicos das comunicações argentinas. Ficou demonstrado que, para os EUA, o Tiar voltava-se, em termos de perigo extracontinental, apenas para a contenção da URSS e de seus aliados.

No início da década de 1990, havia o consenso no Brasil de que o Tiar já tinha ultrapassado sua utilidade prática. Preenchia, contudo, um espaço que, se deixado vazio, poderia vir a dar lugar a um instrumento ainda menos apropriado. No final da década, havia menos resistência à sua reforma ou substituição. O Almirante Armando Vidigal, respeitado especialista em temas estratégicos, escreveu que “o Tiar, desde o início não tinha muita credibilidade para os países latino-americanos. Posteriormente a atitude tomada pelos EUA, durante o conflito das Malvinas, transformou o Tiar em letra morta. Muito provavelmente ele continuará em vigor, já que sua denúncia seria interpretada como fútil desafio aos Estados Unidos”⁶⁹.

O Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro resume bem essa perspectiva brasileira sobre o futuro do sistema hemisférico em palavras escritas em 1992:

O sistema interamericano esteve no auge da sua popularidade nos EUA nos anos 1930, quando prevalecia a concepção neutralista que podia embasar a estruturação de um continente de paz. Na década de 1940, a América Latina passa para uma situação secundária.

69 VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira, *op. cit.*

Pode-se dizer, pois, que a própria institucionalização do sistema interamericano (1947-1948) se deu num momento em que ele deixara de ser instrumento prioritário do mais importante dos seus Estados membros. Com o fim da Guerra Fria, desaparecida a hipótese de guerra por agressão soviética, é natural que se especule sobre o fim das alianças. E a OEA? Ora, nem o Tiar nem a Carta da OEA resultaram da Guerra Fria, mas de longa evolução própria do continente. Creio que o sistema de segurança regional sobreviverá, não só por inércia, senão também porque tem servido para apaziguar conflitos dentro da região. Acredito, porém, que o sistema continuará a ocupar posição secundária em termos de estratégia global. A OEA ainda oferece um foro de debates e ainda é útil no encaminhamento de processos de paz. Não há por que abandoná-la, pois conserva o fio de longa tradição que tem um potencial marginal hoje, talvez ponderável amanhã. Mesmo porque, ao contrário do que pensam alguns afoitos, não creio que tenhamos chegado ao fim da história⁷⁰.

Como previu o Embaixador Guerreiro, a OEA conseguiu recuperar-se. É um foro regional importante, com significativo trabalho na área de proteção aos Direitos Humanos e na coordenação da repressão à criminalidade, e que tem procurado estabelecer melhor coordenação com o sistema da ONU.

1.7. A Junta Interamericana de Defesa

A discussão sobre o *status* e o futuro da JID tornou-se um dos itens mais importantes na discussão do Sistema de Segurança Hemisférica. A Junta Interamericana de Defesa foi estabelecida em 1942 pela III Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizada no Rio de Janeiro para tratar da Defesa Coletiva do Hemisfério, logo após a entrada dos Estados Unidos na II Guerra Mundial. A Resolução XXXIX recomendava a “imediata reunião em

70 GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano. 1992, p. 157-159.

Washington de uma comissão de técnicos militares e navais designados por cada um dos governos americanos para estudar e recomendar as medidas necessárias para a defesa do continente”. Em 30 de março de 1942, foi constituída a Junta, em Washington, com a presença das 21 repúblicas americanas que então formavam a União Pan-americana. Foram os seguintes os seus membros fundadores: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela⁷¹. A participação de Cuba foi suspensa, e posteriormente foram admitidos na JID três países caribenhos anglófonos: Antigua e Barbuda, Barbados e Trinidad e Tobago.

Ao ser elaborada a Carta da OEA, em 1948, pela IX Conferência reunida em Bogotá, decidiu-se não incorporar a JID à nova Organização. A própria Junta havia proposto sua transformação em um “Conselho Militar Internacional de Defesa”, sugestão que enfrentou a oposição de vários países. A IX Conferência determinou, mediante a resolução XXXIV, que a Junta mantivesse seu *status* de entidade permanente, não incorporada à Carta da OEA, e desse continuidade “à preparação para a legítima defesa coletiva do Continente Americano contra a agressão”⁷². Havia a perspectiva de que, no futuro, a JID pudesse vir a ser transformada na secretaria da Comissão Consultiva de Defesa, criada pelo artigo 65 da Carta da OEA, mas que nunca foi implementada.

A Junta dispõe dos seguintes órgãos: a Presidência; o Conselho de Delegados, formado pelos Chefes das Delegações dos países membros, que é o órgão máximo da entidade; o Estado-Maior, que é o órgão técnico de assessoria do Conselho de Delegados (seus membros não podem fazer parte das delegações nacionais representadas no Conselho); a Secretaria, que presta apoio administrativo e tem a incumbência de servir de

71 INTER-AMERICAN DEFENSE BOARD. *Regulamento da Junta Interamericana de Defesa*. Washington.1994. Documento C-2469 Rev. 1°. 27 p.

72 INTER-AMERICAN DEFENSE BOARD. *Regulamento da Junta Interamericana de Defesa*. Artigo 1º.

secretaria à Comissão Consultiva de Defesa da OEA na eventualidade de esse órgão vir a ser convocado; e o Colégio Interamericano de Defesa (CID).

Eram privativos do país-sede os cargos de Presidente e de Secretário da JID e de Diretor e Chefe do Departamento de Administração do CID. O CID é definido como um instituto militar de estudos superiores, destinado a preparar o pessoal militar e funcionários civis dos Estados americanos, mediante o estudo do Sistema Interamericano e os fatores políticos, sociais, econômicos e militares que constituem os elementos essenciais da defesa do Hemisfério.

Depois de terminada a Segunda Guerra, a JID e seu Estado-Maior foram muito pouco utilizados. Apenas durante a intervenção na República Dominicana, em 1965-1966, os planos de operação ali preparados foram utilizados para a constituição da Força Interamericana de Paz (FIP). Essa Força, no entanto, só foi enviada ao terreno depois que aquele país já havia sido ocupado por mais de trinta mil soldados dos Estados Unidos, os quais, em grande parte, foram incorporados à FIP. A JID não dispõe dos recursos de planejamento colocados à disposição dos Estados-Maiores dos grandes países hemisféricos. Além disso, no período da Guerra Fria, o poderio militar dos países latino-americanos, tanto em relação ao aliado norte-americano, quanta ao adversário soviético, era muito limitado. Em caso de conflito global, as forças dos países mais fortes apenas estavam equipadas para resistir a uma pouco provável invasão convencional e a prestar um mínimo de proteção ao tráfego marítimo.

No âmbito hemisférico há uma percepção generalizada de que a JID pouco faz e, quando muito, serve de local para a socialização de militares latino-americanos. No entanto, do ponto de vista dos militares brasileiros que lá atuam, trata-se de um foro no qual é possível ter conhecimento das várias doutrinas nacionais de defesa e segurança, principalmente as dos Estados Unidos. Conforma, assim, uma instituição que serve para gerar confiança entre os países das Américas, além de

permitir uma avaliação recíproca da qualidade relativa dos respectivos corpos de oficiais.

O Brasil mantém uma Representação perante a Junta Interamericana de Defesa, a RBJID, chefiada por um Oficial-General, e segue a prática de enviar certo número de oficiais com o nível de Coronel e civis do corpo permanente da ESG, que lá permanecem por dois anos. O primeiro ano é passado no Colégio Interamericano de Defesa e o segundo como representante altermo na RBJID⁷³. Ademais envia oficiais para compor o Estado-Maior da JID, inclusive no que diz respeito a algumas das funções de comando (a de Vice-Presidente ou de Diretor do Estado-Maior) que são preenchidas por rodízio.

Os membros brasileiros têm-se preocupado com a falta de finalidade prática da Junta. Um documento elucidativo dessa percepção é o relatório do seminário “Junta Interamericana de Defesa, uma Visão Prospectiva” realizado pela RBJID, em junho de 1993, em sua sede em Washington.

Os participantes do seminário caracterizaram o Sistema Interamericano como sendo um foro de debates, e não uma aliança. A análise concede que a eficácia pragmática de um sistema dessa natureza é maior do que se poderia supor. Trata-se de:

Um compromisso que envolve parceiros extremamente desiguais em termos do poder que representam, e que é, certamente, um instrumento para que o(s) parceiro(s) faça(m) valer seus interesses sob a capa da defesa de um interesse comum. Por outro lado, ao convalidar o sistema, esse(s) parceiro(s) mais poderoso(s) submete(m)-se a uma

73 Para o subcapítulo sobre a JID, foram utilizados os seguintes documentos internos daquele organismo: a) *Elementos básicos do Sistema Interamericano para a Segurança e Legítima defesa Coletiva do Continente contra a Agressão* (C-2036 rev. de 11 de janeiro de 1991); b) *Contribuições para definir o conceito de segurança hemisférica*, doc. C-2827, de 7 de outubro de 1993, circulado na OEA sob o símbolo OEA/Ser.G CE/SH-24/93; c) *Estudio de Estado Mayor. Relacionamento Jurídico O.E.A. -J.A.D. T-461*, de 13 de dezembro de 1994; d) *Estudo sobre os conceitos de defesa hemisférica e defesa continental*, T-472, de 11 de junho de 1997.

autolimitação de sua discricionariedade pela necessidade de conservar, ao sistema, um mínimo de credibilidade⁷⁴.

Os participantes do seminário observaram que a JID ocupa um importante espaço político e desde suas origens tem o compromisso tácito de não invadir a seara de outras agendas internacionais, não exercer papel de órgão executivo e não interferir em acordos bilaterais.

Depreende-se que a JID tem mais validade como um espaço onde os oficiais e civis dos países do continente podem interagir e conhecer-se melhor, do ponto de vista de organização e doutrina militar, do que um órgão de preparação para a defesa continental. A alternativa de transformar a JID em uma versão simplificada do sistema da Otan, no qual os Estados Unidos exercem o comando de uma força militar integrada, não responde aos interesses da maioria dos países médios do continente. A atual configuração da JID permite àqueles países que não dispõem de capacidade de manter adidos nas principais capitais a possibilidade de obter informações e aumentar o grau de confiança e conhecimento mútuo, e desenvolver qualidades de análise e aperfeiçoar-se nas atividades de Estado-Maior. Como os EUA não estão sujeitos à maioria dessas limitações, e podem manter uma presença bilateral importante, a JID tem tido sua utilidade reduzida.

A Assembleia Geral da OEA, ao criar a Comissão Especial de Segurança Hemisférica, incumbiu o Conselho Permanente de formular recomendações, até a XXIII Assembleia Geral da OEA (AGOE), em 1993,

74 RBJID. Relatório interno *Junta Interamericana de Defesa, uma Visão Prospectiva*. Washington, junho de 1993. Os participantes do seminário observaram que “os que reclamam da JID posições ativas na solução de crises ou um papel destacado dentro do Sistema Interamericano, desconhecem suas origens. Também incorrem em erro de perspectiva histórica os que preconizam sua inutilidade e extinção. A JID ocupa um importante espaço político desde suas origens e nele deverá permanecer”. Lembraram que “em fins de 1941, o Departamento de Estado, premido pela guerra, propôs a criação de um organismo interamericano de assessoria militar, enfrentou forte oposição das Forças Armadas dos Estados Unidos. O Departamento de Estado deu garantias ao Exército e à Marinha de que o novo organismo não teria funções executivas, nem responsabilidades na defesa do hemisfério, que o seu trabalho não interferiria nos acordos bilaterais, existentes ou futuros, entre os Estados Unidos e seus vizinhos do Sul”. “O Departamento de Estado considerava politicamente importante criar um canal por onde fluíssem as opiniões e pontos de vista dos países do hemisfério, e sustentava que sua simples existência serviria para imprimir na comunidade interamericana o caráter unitário dos problemas de defesa. A JID nasceu sob o compromisso tácito de não invadir a seara de outras agendas internacionais, não exercer papel de órgão executivo e não interferir em acordos bilaterais. Isso significava manter um compromisso político de baixo perfil”.

no sentido de precisar a vinculação jurídico-institucional entre a Junta Interamericana de Defesa e a Organização dos Estados Americanos. Desde então essa decisão tem sido postergada.

Um dos principais elementos da problemática da definição do vínculo é o fato de que o orçamento da JID é determinado pela OEA, que repassa os recursos necessários. Uma vez que a OEA já tem 34 membros, criou-se um descompasso. O Canadá e grande parte dos pequenos Estados insulares do Caribe decidiram não aderir à Junta.

Dentre as opções existentes estão:

- a. a manutenção do *status quo*;
- b. a transformação em entidade integrante da OEA, alternativa que requer a modificação da Carta da OEA e da missão da JID;
- c. constituir a Junta em organismo especializado, a exemplo da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Essa medida não requer alteração da Carta, sendo suficiente o reconhecimento do novo *status* da JID pela OEA.

Prevê a Carta que os organismos especializados sejam estabelecidos por acordos multilaterais e “tenham determinadas funções em matérias técnicas de interesse comum para os Estados americanos” (art. 129), e esses organismos “gozam da mais ampla autonomia técnica, mas deverão levar em conta as recomendações da Assembleia Geral e dos Conselhos (art. 131)”, “prestando à Assembleia Geral, anualmente, contas de suas atividades, orçamentos e gestão financeira (art. 132)”. Finalmente indica que “as relações entre esses organismos e a OEA devem ser definidas mediante acordos celebrados com o Secretário-Geral, mediante prévia autorização da Assembleia Geral (art. 133)”.

O Brasil tem favorecido a transformação da JID em organismo especializado. Em 1992, o Itamaraty e o Estado Maior das Forças Armadas (Emfa) acordaram que essa modalidade facilitaria o reforço

do vínculo entre a JID e a OEA⁷⁵, que passaria a ligar-se aos órgãos políticos de mais alto nível da Organização regional. No ano seguinte, o Emfa informou à RBJID que “a Delegação do Brasil na Junta deverá manifestar a preferência do Governo brasileiro pela alternativa de torná-la uma agenda especializada da Organização”⁷⁶. Nesse mesmo período, o representante do Brasil na OEA⁷⁷ expunha essa posição do Governo brasileiro em reunião do Grupo de Trabalho sobre Cooperação para Segurança Hemisférica.

A tendência predominante entre os outros países da OEA era pela vinculação como entidade da OEA e, nesse ponto, diferia da posição do Brasil. Ambas as posições foram reiteradas durante a Assembleia Geral de 1994. Até 2000 (data da redação do presente trabalho) a situação da JID não fora modificada.

Essa situação de impasse – na JID e na OEA – encorajou os EUA e a Argentina a procurarem alternativas. A Comissão Especial de Segurança Hemisférica passou a servir de foro de promoção do conceito de segurança hemisférica cooperativa, caro ao então Secretário de Defesa, William Perry, e ao seu mecanismo de aplicação: as medidas de fomento da confiança mútua. No período em que foi chefe da delegação da Argentina junto à OEA, o Embaixador Patiño Mayer (1992-1995), político do Partido Justicialista ligado ao Presidente Menem, assumiu a promoção ativa dessas ideias.

A questão da vinculação da JID, que parecia tão importante no período inicial do debate, foi aos poucos perdendo a relevância. Aparentemente, o ativismo inicial decorria da intenção de alguns países de rapidamente dotar a OEA com um instrumento ágil para a criação e coordenação de forças de paz. Ainda corria a primeira metade dos anos 1990, época em que o envio de missões de imposição da paz parecia ser a panaceia aplicável à maioria dos conflitos internos.

75 Ofício 123-FA23/EMFA de 1992.

76 Fax do EMFA para a RBJID, n. 111/SC-2, de 4 de março de 1993.

77 Embaixador Bernardo Pericás.

O Brasil não concordava com aquela atitude. Defendia a posição de que, à exceção do direito de autodefesa, reconhecido no artigo 51 da Carta da ONU, só o Conselho de Segurança tem poderes para autorizar medidas coercitivas⁷⁸.

O fracasso da operação *Restore Hope*, em 1993 na Somália⁷⁹, e o genocídio de 1996, em Ruanda, moderaram o empenho das grandes potências em insistir na utilização do instrumento militar, sob a forma de operações de paz, como o instrumento favorito para a resolução de qualquer crise.

No final da década assistia-se a situação inversa. O aumento dos custos financeiros e a dificuldade de compelir as partes em conflito a terminar com situações de violência crônica levavam os EUA a implementar um verdadeiro processo de micro gerenciamento das iniciativas feitas no âmbito do Conselho de Segurança da ONU sobre a criação de novas missões de paz. Essa situação de reticência ao envolvimento automático em operações de paz retirava a pressão para que a JID passasse a ter funções acrescidas no planejamento de operações de paz.

Em todo o mundo, a participação em operações de paz passava a ser adotada como uma das novas funções das Forças Armadas. Essa missão foi introduzida nas diretrizes da Política de Defesa Nacional Brasileira de 1996 e na Lei Complementar sobre o Emprego das Forças Armadas de 1999. Permanecia o requisito de autorização do Conselho de Segurança.

Dentro dessa perspectiva de contribuir para missões de manutenção da paz, a XXVIII Sessão da Assembleia Geral da OEA, reunida em Caracas, em junho de 1998, confiou à JID as tarefas de dar continuidade aos programas de desminagem na América Central,

78 Uma exceção a essa posição de princípio foi feita no período de Governo Castelo Branco, quando da intervenção na República Dominicana, realizada sob a bandeira da OEA em 1965, *vide*: A Intervenção dos Estados Unidos da América na República Dominicana. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, n. 2, p. 210, agosto de 1995.

79 BOWDEN, Mark. *Black Hawk Down: a Story of Modern War*. New York: Atlantic Monthly Press. 1999, 381 p.

prosseguir no estudo do conceito de Segurança Hemisférica e iniciar uma reflexão sobre “uma cultura de paz”.

À época da redação do presente trabalho, a JID cumprira a tarefa de prestar assessoria técnica e de planificação ao programa de desminagem executado pela OEA na fronteira entre Honduras e Nicarágua. O organismo deveria também proceder à revisão da sua missão antes da Conferência Regional de Segurança que estava prevista para ser realizada em 2001 no Canadá.

1.8. Conclusão

O sistema de segurança hemisférico foi construído em torno da posição de preeminência que os Estados Unidos alcançaram no continente americano no final de Século XIX. As instituições hoje existentes – a OEA, o Tiar e a JID – foram estabelecidas logo após a Segunda Guerra Mundial. O Fim da Guerra Fria propiciou o início de um debate sobre a reforma do sistema. Os Estados Unidos procuraram organizar os países do hemisfério em uma nova arquitetura que respondesse melhor às suas prioridades e promovesse o conceito de segurança cooperativa. O Brasil, consciente do desequilíbrio de poder existente no hemisfério, adotou a estratégia de propiciar uma reforma paulatina do sistema de segurança hemisférica a partir do aperfeiçoamento das instituições existentes. É necessário incorporar uma perspectiva nacional nas instituições hemisféricas de defesa e segurança.

Capítulo II

Aspectos do debate acadêmico sobre segurança

Em paralelo às discussões hemisféricas sobre segurança, ocorreu interessante e rico debate nos círculos acadêmicos sobre defesa e segurança hemisférica, a respeito do qual cabe fazer um resumo, que não pretende ser exaustivo, mas apenas indicativo das principais tendências.

A discussão intergovernamental sobre a segurança hemisférica foi precedida por amplo debate nos meios acadêmicos. Antes da queda do Muro de Berlim, entre os temas favoritos dos estudiosos de questões de segurança na América Latina estavam as relações entre civis e militares e o fortalecimento das democracias na América Latina.

2.1. Relações cívico-militares

Esse assunto, que permeia as negociações multilaterais sobre Segurança Hemisférica, foi amplamente desenvolvido por Alfred Stepan no livro *Rethinking Military Politics, Brazil and the Southern*

*Cone*⁸⁰, publicado em 1988. O autor sustenta que o fortalecimento da democracia requer a “profissionalização” das Forças Armadas, o que por sua vez exige a modernização de doutrinas e equipamentos, além da redução dos efetivos. A redução do número de tropas é justificada pela maior eficácia alcançada e pelos custos maiores de uma força inteiramente profissional.

Stepan compara o desenvolvimento do comportamento político das Forças Armadas dos países do Cone Sul. Assinala que, depois de restabelecido o regime democrático, os militares brasileiros mantiveram prerrogativas maiores do que seus colegas argentinos e uruguaios (o processo chileno ainda não se tinha completado). O termo “prerrogativa” é utilizado em referência ao grau de autonomia dos militares em relação ao restante do aparelho do Estado e da sociedade. O alto grau de autonomia seria resultante do quase monopólio de reflexão que os militares detêm sobre sua função social. Segundo Stepan, uma vez que o Brasil não contava com um Ministério da Defesa dotado de técnicos civis competentes, ou especialistas civis sobre temas militares no Congresso ou na Academia, a sociedade não dispunha de instrumentos necessários para um melhor controle das suas forças militares.

O autor compara o Brasil do Governo Sarney com a Espanha pós-franquista. Examina a transformação do Exército espanhol, de uma força numerosa e relativamente mal armada, em um ente apolítico e militarmente eficaz. O processo espanhol teve início em 1977, com a criação do Ministério da Defesa, que incorporou os três tradicionais ministérios militares e foi ajudado pela adesão da Espanha à Otan. Os líderes civis e militares obtiveram assim os elementos para reorientar as estruturas militares para a defesa externa, reduzindo suas responsabilidades na área da segurança interna.

O período estudado se encerra logo antes da adoção da Constituição de 1988, quando se debatia o papel dos militares na manutenção da

80 STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988, 167 p.

lei e da ordem. O autor registra o início da atividade acadêmica de Geraldo Cavagnari⁸¹ no Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp e cita Eduardo Jorge Caldas Pereira, então alto funcionário do Senado, segundo o qual, “nos dois últimos anos nenhum assessor parlamentar, no Congresso, passou dois minutos pensando como o Congresso poderia organizar-se para monitorar, supervisionar ou controlar os militares ou os serviços de inteligência”⁸². Stepan argumenta que na construção da democracia ou *democratic empowerment*, o governo deve promover a profissionalização dos militares⁸³ e consolidar os três ministérios militares e o Emfa em um novo Ministério da Defesa, confiando ao novo órgão a missão de desenvolver a capacidade das Forças Armadas realizarem operações combinadas.

A perspectiva de Stepan tem seu fundamento na afirmativa de Samuel Huntington⁸⁴, de que é necessário induzir as Forças Armadas a abandonarem o campo da política interna, mediante a tese do *objective civilian control* que conduz à militarização dos militares (*militarizing the Military*). Nas palavras de uma estudiosa do caso brasileiro, trata-se de oferecer uma missão alternativa (à ingerência política) às classes armadas⁸⁵.

2.2. O Programa Paz e Segurança nas Américas

Essa perspectiva de análise é, em grande parte, compartilhada por analistas norte-americanos, chilenos e argentinos que se dedicam ao estudo de temas militares na América Latina.

81 *Idem*, p. 130, “The academic representative was himself a recently retired Colonel, Geraldo Cavagnari. He is reportedly emerging as one of Brazil’s most incisive and critical commentators on civil-military affairs. He represented the Núcleo de Estudos Estratégicos, Universidade Estadual de Campinas”.

82 *Ibidem*, p. 135.

83 *Ibidem*, p. 136, “To the extent that the military have a near technical monopoly concerning military expertise, the capacity of a democratic government to exercise a monopoly over the management of force within the State apparatus is extremely limited, professionalization has to be politically led”.

84 HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State*. New York: Vintage Books, 1964, p. 83-85.

85 HUNTER, Wendy. *Eroding Military influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 1997, p. 143.

O Programa chileno da Facultad Latino Americana de Ciências Sociales (FLACSO-Chile) nas pessoas de seus antigos diretores, Augusto Varas e Francisco Rojas Aravena, e, em menor grau, o grupo argentino *Seguridad Estrategica en el 2000* (SER-2000) publicaram grande número de trabalhos de boa qualidade nessa área. Ambas as instituições contaram com o apoio de agências financiadoras norte-americanas e canadenses, como a *Mac Arthur Foundation*, o Fórum Canadá-América Latina (Focal), o *Henry L Stimson Center* e o *Woodrow Wilson Center for Scholars*, este parte da *Smithsonian Institution*.

A FLACSO/Chile e o *Woodrow Wilson Center* operam o “Projeto Paz e Segurança na América Latina”, atividade acadêmica da qual participa significativo número de estudiosos de vários países do continente, inclusive brasileiros e mexicanos.

O conselho diretor do projeto é formado por intelectuais norte-americanos, conservadores na sua maioria, engajados com o *establishment* de defesa dos Estados Unidos, como Samuel Huntington (que alerta os Estados Unidos para o perigo da perda de coesão interna na sua obra *the Clash of Civilizations*), Joseph Nye (Reitor da Kennedy’s School of Government, da Universidade de Harvard, divulgador do conceito de *soft power*⁸⁶, Secretário de Defesa Assistente para Assuntos de Segurança Internacional durante a gestão de William Perry) e John Deutsch (Professor de Química do *Massachusetts Institute of Technology*, ex-Diretor da CIA, ex-Vice-Secretário de Defesa).

Essa simbiose entre ação governamental e atuação acadêmica foi assinalada pela Embaixada em Washington, que, no contexto da preparação da Conferência Ministerial de Defesa de Williamsburg, de julho de 1995, informava a Secretaria de Estado que “a ideia de uma política de segurança hemisférica cooperativa vem sendo trabalhada de forma consistente pelos países interessados”. Em dezembro de 1994, ela apareceu descrita de forma esquemática em trabalho publicado

86 *Soft power* - capacidade de convencimento por meio da influência cultural e acadêmica.

pelo Projeto Paz e Segurança nas Américas. O documento aduzia que o ressurgimento do multilateralismo como força organizadora do sistema internacional brindava uma oportunidade renovada aos países do hemisfério para concertar políticas de caráter associativo que previnam situações de crise, cujos efeitos seriam extremamente negativos para a democracia, as políticas de mercado e a busca de integração no contexto do regionalismo aberto. O documento em tela defendia uma nova relação de interesses, dispositivos dissuasores e percepções no Hemisfério e propunha que se atuasse gradualmente em dez áreas: prevenção de crises e manutenção do *status quo*, modernização e equilíbrios regionais, medidas de confiança recíproca, controle e limitação de armamentos, desarmamento, regimes de segurança, respostas bilaterais, institucionalidade da segurança hemisférica cooperativa, envolvimento construtivo dos EUA e Nações Unidas.

Augusto Varas⁸⁷, primeiro coordenador do “Projeto Paz e Segurança nas Américas”, editou, em 1989, o livro *Hemispheric Security and U.S. Policy in Latin America*, que reúne uma série de artigos sobre a evolução dos interesses norte-americanos na área de segurança nos últimos anos da Guerra Fria. São examinados o uso de guerra de baixa intensidade na América Central, a crescente militarização do Caribe e as relações dos EUA com os principais países da América do Sul. Os artigos refletem as preocupações regionais, voltadas para a mediação de conflitos de fundo ideológico, como a Iniciativa de Contadora, e as perspectivas do desenvolvimento de uma abordagem pacífica para temas de segurança hemisférica. A publicação contou com o apoio do *Joint Program of International Relations of Latin America* (RIAL) e da FLACSO/Chile e com a participação de personalidades chilenas, como Carlos Rico e José Miguel Insulza.

No artigo introdutório, Augusto Varas expressava a percepção de que novos processos estratégicos globais e regionais, no final dos

87 VARAS, Augusto. *Hemispheric Security and U.S. Policy in Latin America*. Boulder: Westview Special Studies on Latin America and the Caribbean, 1989, 230 p.

anos 1980, criariam novas oportunidades para inovação nas relações interamericanas na área de segurança, com ênfase na resolução de conflitos, uma vez que a nova segurança global deveria requerer novas estruturas regionais para ser implementada. Defendia a criação de novo sistema, com a anuência dos EUA, voltado para prevenir nova onda de intervenção militar na região e proteger os países latino-americanos de serem envolvidos na (então existente) competição Leste-Oeste. O autor ressalta que, no período da Guerra Fria, os EUA atuaram no sentido de diminuir o profissionalismo dos militares latino-americanos, mediante o engajamento na luta anticomunista, o que favoreceu o envolvimento das Forças Armadas em experimentos autoritários. Varas considera inaceitável a permanência, de um sistema que julga desacreditado, e propõe o estabelecimento de um novo sistema hemisférico de segurança baseado na cooperação e que venha a reconciliar as Forças Armadas com a democracia.

No exame que faz do desenvolvimento do sistema de segurança hemisférico desde a Segunda Guerra, depois de recapitular as várias intervenções dos EUA no continente, Augusto Varas afirma que:

In Latin America the only regional power that exercises regional hegemony is Brazil. It is therefore not surprising that, quite apart from the geopolitical considerations of other governments, the cases of tension confronting Brazil are related to its projection of power in scattered territorial areas in which the disputed objects are immaterial; in other words, there are no specific territorial ambitions. Rather, the disputes arise from Brazil's involvement in other areas, which are incidental to the process of accumulation of wealth and the activity of Brazil's political, economic, or social agents in separate but connected areas.

Despite the immateriality of Brazil's involvement beyond its frontier and the multidimensional nature of its regional influence, the military implications are unmistakable. Although the recent reorganization of the Brazilian army in the Amazon region may be explained by the need to protect its western frontiers from drug traffic and guerrilla warfare, it also

clearly indicates the military aspect of its projection of hegemony on the sub region. The areas in which Brazil's hegemonic aims make themselves felt are as extensive and ill defined as the basin of the River Plate and the Amazon Basin, and even beyond Latin America, for example Africa South of the Sahara and the African Atlantic coastal states. Because of the lack of specificity of Brazil's project of hegemony in this area, the competition among states in the region remains diffuse so that the degree of tension is determined by security requirements and concepts that come into conflict with these hegemonic aims. Thus, the historic rivalry between Argentina and Brazil has been conflictive at times when basic concepts of security have prevailed (...) or has given way to cooperation, even military cooperation, at times of greater pragmatism, as is the current situation under President Raúl Alfonsín.⁸⁸

Essas observações revelam uma percepção estereotipada das iniciativas do Brasil e confundem o legítimo interesse em organizar o próprio espaço e manter relações mais estreitas com os vizinhos africanos com veleidades de hegemonia. Varas revela uma atitude ambivalente ao afirmar que:

Brazil's pacific policy is also characteristic of a state with regional hegemonic aspirations but that applies pragmatism in tackling the problems involved. Traditionally, Brazil has been able, even under military governments, to achieve stable, peaceful conditions throughout its territory without any major internal conflicts⁸⁹.

Um ponto interessante na argumentação de Augusto Varas é que o sistema de segurança hemisférico falhou porque os Estados Unidos sempre o utilizaram como um instrumento de sua própria segurança, sem atentar para os interesses específicos dos países latino-americanos. Assinala que na 27ª Conferência dos Exércitos Americanos, realizada em 1987, em Buenos Aires, os EUA tinham proposto a criação de uma

88 *Idem*, p. 39.

89 *Idem*, p. 45.

organização militar hemisférica para enfrentar a questão das drogas. Naquela época, os EUA já se interessavam pelas questões relativas ao controle do narcotráfico, enquanto os países latino-americanos defendiam o ponto de vista de que o fenômeno do narcotráfico tinha cunho eminentemente policial, profundas raízes socioeconômicas e persistia por causa da demanda sustentada situada em território norte-americano.

Thomas Boddenhaimer e Robert Gould, em artigo sobre a política militar norte-americana no contexto global, afirmam ser necessário entender que as doutrinas militares dos EUA, bem como os objetivos de política externa que geraram essas doutrinas, destinavam-se primeiramente a impedir o surgimento de novas nações socialistas ou nacionalistas radicais. Trata-se da política de contenção, exemplificada nas “intervenções” do Presidente Johnson em “Brasil, República Dominicana e Indonésia”. Em segundo lugar, tinham a intenção de fazer com que países socialistas e nacionalistas retornassem ao “campo” americano. Tratava-se do conceito de *roll back*, aplicado na Nicarágua, em Angola e no Afeganistão.

O livro coordenado por Varas inclui ainda artigos de Margaret Daly Hayes (então Diretora do Centro Hemisférico de Estudos de Defesa, de Washington) sobre os interesses dos Estados Unidos no hemisfério; e do chileno Carlos Portales⁹⁰ sobre os equilíbrios militares na América do Sul. O artigo de Portales (Embaixador do Chile junto à OEA, Presidente da Comissão de Segurança Hemisférica no período 1998-1999) sublinha a tradicional aliança do Brasil com os EUA e contrasta o crescimento da participação percentual do Brasil no PIB da América do Sul (que se alça de 26,4% em 1946, para 32,9% em 1966, chegando a 52,7 %, em 1984) com a redução dos gastos militares brasileiros como percentual da soma das despesas sul-americanas com defesa (de 28,2%, no período 1948-1950, cai para 12,7% no período 1982-1984). O autor conclui que esses

90 PORTALES, Carlos. South American Regional Security and the United States. In: VARAS, Augusto, *op. cit.*, p. 141-184.

dados confirmam a consolidação de uma “despreocupada” preeminência brasileira. Portales propõe um arranjo de segurança “cooperativa” na América do Sul, que seja *cost effective*, independente dos Estados Unidos, mas que leve em conta os interesses daquele país, e seja compatível com as instituições hemisféricas existentes (OEA, JID, Tiar e as conferências periódicas dos comandantes das três armas).

O Programa Paz e Segurança nas Américas atuou ativamente na promoção de estudos e de parcerias. Em agosto de 1997, organizou o seminário “O Brasil e a Política Internacional”, em colaboração com o Instituto de Pesquisas Econômicas, Sociais e Políticas de São Paulo (Idesp) cujos resultados foram editados em livro homônimo⁹¹ e registram interessante debate sobre a ampliação do papel internacional do Brasil e sobre a temática da segurança hemisférica. Participou de uma conferência sub-regional sobre cooperação de defesa no Mercosul, auspiciada pelo Governo dos EUA, em agosto de 1999, na cidade de Assunção, Paraguai. Em 13 e 14 de setembro, realizou, em colaboração com o Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas, um simpósio sobre “A Amazônia como Tema de Política Internacional e de Segurança Humana”.

2.3. Ampliação do debate

Outros seminários regionais sobre temas de segurança regional geraram publicações que revelam a importância conferida pelos Estados Unidos e outros países industrializados à divulgação do conceito de segurança cooperativa.

O Centro Regional das Nações Unidas para a Paz, o Desarmamento e o Desenvolvimento na América Latina e Caribe organizou, em janeiro de 1993, em Assunção, Paraguai, um Seminário Regional sobre

91 SENNES, Ricardo U. *Brasil e a Política Internacional*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile/Wilson Center/IDESO, 1998, 126 p. Inclui transcrição de intervenções de Gelson Fonseca Jr., Paulo Vizontini, José Augusto Guilhon de Albuquerque, Raúl Benítez, Bolívar Lamounier, Leticia Pinheiro, Henrique Altemani, Leonel itaussu Almeida de Mello, Joseph Tulchin, Francisco Rojas Aravena, Ruth Diamint, e Geraldo Cavagnari.

Proliferation de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en America Latina. O evento foi financiado pelo Canadá e pela Noruega com base em proposta canadense apresentada à XXI Assembleia Geral da OEA, realizada em 1991, em Santiago do Chile. Os trabalhos ali apresentados foram reunidos em livro homônimo, que inclui, entre outros, textos de Olga Pellicer, então Chefe do Departamento de Organismos Internacionais do Tlatelolco, sobre a situação da segurança na América Latina e as preocupações mexicanas com armas convencionais; Thomaz Guedes da Costa, então funcionário da SAE e professor da UNB, e Renato Dagnino, da Unicamp, apresentaram estudos sobre mecanismos regionais de segurança. O Seminário de Assunção centrou-se nas questões de desarmamento, nuclear e convencional e o efeito do fim da Guerra Fria nas despesas militares e nas políticas sociais da América Latina.

Nesse mesmo período ocorre um incremento nas reuniões dedicadas ao estudo e promoção das Medidas de Confiança, ou de Fortalecimento da Confiança (CBMs). A FLACSO/Chile, o *Henry L Stimson Center* e a associação argentina *Seguridad Estratégica Regional en el 2000* (SER 2000) organizaram, em Santiago do Chile, no dia 11 de agosto de 1992, seminário sobre medidas de confiança mútua, cujos resultados foram reunidos em livro, distribuído por ocasião da Reunião de Peritos Governamentais da OEA sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança⁹². Na introdução, Michael Krepon, Presidente do *Stimson Center*, lança as linhas gerais do debate e reconhece que a América Latina vinha pondo em prática a aplicação de medidas de confiança mútua (CBM), antes mesmo que a Europa cunhasse essa expressão.

Dentre os trabalhos publicados no livro sobressai o da professora Ruth Diamint, que relata a experiência argentina, apoiada “en el rol central, que juega Estados Unidos, como elemento unificador del

92 VARAS, Augusto; CARO, Isaac. *Medidas de Confiança Mútua na América Latina*, Santiago: Flacso, Henry L Stimson Center, SER, 1994. 222 p. Augusto Varas, Henrique Gomáriz, Jack Child, Francisco Rojas Aravena, Michael Morris, Maria Teresa infante, Roberto Durán, Ruth Diamint, Thomaz Guedes da Costa, Juan Velit, Isaac Caro, Sergio Covarrubias, Javier Saiazar, Leopoldo Porras, Antonio Fichera, Carlos Daniel Esteban.

sistema de seguridad que va se dibujando en el continente” e assevera que “Estados Unidos insta a los países a alcanzar metas de libertad y cambios Pacíficos y presiona para el desarme”. A autora reconhece que os esforços dos países em desenvolvimento não são correspondidos pelos países desenvolvidos, que continuam a investir pesadamente na pesquisa e desenvolvimento de novas armas. Registra que, nos EUA, o orçamento de pesquisa e desenvolvimento na área de defesa passou de 72 bilhões de dólares em 1991 para 76 bilhões em 1992.

O professor Thomaz Guedes da Costa aponta que a não inclusão explícita do conceito de CBMs no discurso da política internacional do Brasil não significa ausência de predisposição para atuar nesse sentido. Na prática, várias CBMs tinham sido desenvolvidas com a Argentina e outros países vizinhos. Costa lamenta a inexistência, no Brasil, de debate “registrado”, passível de chegar ao conhecimento do público, sobre assuntos de segurança internacional e de defesa nacional. Aduz que esses temas, como são “variáveis da Política Exterior”, ficam restritos ao âmbito do Ministério das Relações Exteriores, que “tem prerrogativas no manejo de instrumentos burocráticos” e “na conduta das relações estratégicas do país”. Afirmar ainda o autor que as evidências de consulta, da parte do Itamaraty, são mais um elemento legitimador da atuação do MRE do que um verdadeiro processo de intercâmbio de opiniões no seio do governo e da sociedade.

O tema continuou a inspirar a organização de reuniões acadêmicas. O Seminário Internacional *Medidas de Confianza Mútua: Balance estratégico y proceso de verificación*, realizado na Cidade do México em 28 e 29 de agosto de 1995, com o apoio do *Programa de Paz y Seguridad en America Latina*, do Focal (Canadá), da ACDA e do Governo do México, gerou dois volumes⁹³, que reúnem basicamente os acadêmicos envolvidos no Projeto Paz e Segurança nas Américas e funcionários governamentais.

93 ROJAS ARAVENA, Francisco. *Medidas de Confianza Mutua e Verificación*. Santiago: FLACSO, Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, FOCAL, 1995, 219p. Joseph Tulchin, Hal Kiepak and Ronald Cleminson, Cel. Curtis Morris, Thomaz Scheetz, Luis Guillermo Solis, José Menendez y Rafael Hernandez, Francisco Thoumi, Enrique Obando, Ruth Diamint, General Manoel Augusto Teixeira (Brasil) e Claudio Fuentes.

Desse modo, o debate acadêmico, impulsionado por EUA e Canadá, contribuiu para difundir, entre entidades e personalidades latino-americanas, os conceitos de CBMs e segurança cooperativa. Chile, Argentina e México receberam mais atenção nessa abordagem. Isso talvez se explique pelo reduzido número de centros acadêmicos brasileiros não governamentais dedicados aos estudos de defesa, e pelo fato de que, no Brasil, a preocupação maior do debate acadêmico tem sido com questões de defesa. Uma exceção a essa regra são os encontros realizados entre a associação argentina SER 2000, acima mencionada, e o Instituto Brasileiro de Assuntos Estratégicos (Ibae)⁹⁴. Os encontros Ibae-SER realizavam-se alternadamente, e com certa regularidade, entre cidades argentinas e brasileiras. Reuniam acadêmicos, militares e funcionários dos dois países em debates informais sobre temas de defesa. Os Presidentes das Comissões de Defesa Nacional do Senado e da Câmara Federal da Argentina faziam parte do SER 2000. O Fórum Ibae-SER foi usado para testar algumas iniciativas argentinas, posteriormente apresentadas nas reuniões intergovernamentais. O Ibae, que efetivamente é uma ONG, levantava seus recursos junto à iniciativa privada. O SER 2000 beneficiava-se de apoio do Governo argentino e de entidades acadêmicas dos EUA.

O Comando Sul dos Estados Unidos, associado a vários *think tanks* norte-americanos, igualmente patrocinava um crescente número de eventos acadêmicos. Esse debate dirigia-se à construção de um ideário de consenso em torno da necessidade de um novo sistema de segurança hemisférico. O objetivo do debate era o de popularizar um quadro conceitual, a ser aceito como o paradigma da “normalidade”: ou seja, a

ROJAS ARAVENA, Francisco. *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*. Santiago: Paz y Seguridad en las Americas, FLACSO, The Woodrow Wilson Center, 1995. 247 p. Francisco Rojas, David Mares, Ricardo Mario Rodriguez, Almirante Vicente Phaelante Casaies (Brasil), Cel. Kenneth Haynes, Cel John Cope, Gabriel Aguilera, Ivelaw Griffith, Fernando Bustarnante, Marcela Donadio, Luis Tibiletti, Thomaz Guedes da Costa (Brasil) e Miguel Navarro.

94 Ibae, organização não governamental, sediada em São Paulo, que congrega pessoas interessadas em estudos de estratégia. Participaram da direção do Ibae os Jornalistas Oliveiros Ferreira e Antônio Carlos Pereira, de “O Estado de São Paulo”, o General Manoel Teixeira, ex-Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército e o Almirante José Maria do Amaral Oliveira, ex-Ministro-Chefe do Emfa.

aceitação, por todos, de disciplinas multilateralmente acordadas, mas unilateralmente inspiradas nas áreas de CBMs e aparelhamento das respectivas Forças Armadas para o combate às ameaças definidas pelos EUA.

A atuação norte-americana na área acadêmica foi reforçada com a criação, no seio da *National Defense University* dos Estados Unidos, do Centro Hemisférico para Estudos de Defesa (CHDS), iniciativa anunciada durante a Reunião Ministerial de Defesa de Bariloche (*vide* capítulo seguinte) com o objetivo de formar especialistas civis latino-americanos em temas de segurança e defesa. Em seu segundo ano de existência, o CHDS ministrou cursos de curta duração para cerca de trezentos alunos, entre acadêmicos, parlamentares, diplomatas, militares e jornalistas. O Brasil teve uma reduzida participação nos cursos. O Professor Thomaz Guedes da Costa foi selecionado para fazer parte do corpo docente.

2.4. Conclusão

A atenção conferida pelos EUA à promoção de conferências sobre Forças Armadas e Direitos Humanos, Militares e Meio Ambiente, as relações cívico-militares e o fortalecimento do Estado democrático, é um modo de promover a reflexão sobre os seus pontos de vista e exemplifica o conceito de *soft power* caracterizado por Nye. Ou seja, o uso do convencimento como alternativa ao uso da força e da coerção.

O debate acadêmico foi feito paralelamente à discussão intergovenamental. A parceria desenvolvida entre os *think tanks* dos EUA e do Canadá e as respectivas Chancelarias e Ministérios de Defesa serviu para dar maior sustentação aos pontos de vista defendidos no âmbito dos organismos multilaterais e para eventualmente diluir objeções aí apresentadas. Há que se reconhecer que o debate acadêmico amplo, realizado em escala continental, teve o mérito de levantar novas ideias, desmontar mitos, afastar fantasmas e arejar mentalidades. Um país como o Brasil poderia fazer mais para estabelecer mecanismos

de financiamento de seminários e reuniões acadêmicas na área de Segurança. O Núcleo de Estudos Estratégicos, vinculado à Unicamp, liderado pelo Professor Geraldo Cavagnari; o Naippe, da Universidade de São Paulo; o Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais e a Fundação Alexandre de Gusmão, vinculados ao Itamaraty; o Centro de Estudos Estratégicos da SAE, depois vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia; a Escola Superior de Guerra; o Centro Universitário Cândido Mendes; e o IBAE desenvolvem esforços nesse sentido, os quais são tratados nos subcapítulos 5.2 e 5.6.

Seria útil que as instituições acadêmicas brasileiras, especialmente aquelas vinculadas aos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, acompanhassem de modo regular o desenvolvimento das discussões acadêmicas. Esses eventos muitas vezes servem de laboratório para reflexão e maturação de futuras iniciativas políticas.

Capítulo III

Reforma da segurança hemisférica, a reticência brasileira: 1992-1994

3.1. O início do debate

O fim da Guerra Fria, com o desaparecimento da ameaça soviética e do apoio externo à opção socialista, concomitante ao processo de consolidação democrática na América Latina, fomentou, em todos os quadrantes, o debate sobre o significado da nova conjuntura mundial e seus efeitos sobre os Estados.

A rápida e decisiva vitória da coalizão liderada pelos EUA na Guerra do Golfo (1990-1991) consolidou, em muitas mentes, a impressão de que uma nova ordem internacional havia sido estabelecida e que era necessário codificá-la. No âmbito interamericano, o Governo argentino tomou a iniciativa de procurar atualizar conceitos e instituições referentes à segurança hemisférica. Para tanto, contou com a colaboração dos Estados Unidos e do Canadá.

Os principais temas colocados em discussão referiam-se ao delineamento de uma nova estrutura de segurança hemisférica

e de questões tais como a definição do vínculo jurídico da Junta Interamericana de Defesa (JID) com a OEA, o papel da JID e a adoção de medidas de fortalecimento de confiança multilateralmente acordadas no Hemisfério. Com base na suposição de que as democracias não fazem guerra entre si, os promotores do debate passaram a qualificar como requisitos para um ambiente de paz e confiança temas de natureza diversa, como a defesa da democracia e a subordinação dos militares ao poder constituído.

A discussão foi se desenvolvendo paulatinamente, sem que tenha, desde o início, adquirido perfil saliente. O Embaixador João Clemente Baena Soares, ao relatar sua gestão de dez anos como Secretário-Geral da OEA, descreveu a gestação e o desenvolvimento dos instrumentos destinados a assegurar a defesa da democracia⁹⁵. Nesse sentido, deu ênfase à iniciativa argentina que resultou no Compromisso de Santiago com a Democracia, de 1991, e à adoção, naquela cidade, da resolução AG/RES. 1080 (XXI-O/91) “Democracia representativa”. Nesse contexto, o restabelecimento da paz na América Central e no Suriname e da democracia no Haiti foram os principais temas que ocuparam a OEA e o seu Secretário-Geral. Com exceção de breve referência ao papel da Junta Interamericana de Defesa na organização do Programa de Assistência para a Remoção de Minas para a Nicarágua, estabelecido em 1991, o debate sobre a segurança hemisférica não é mencionado. O tema estava em gestação.

Para os países que postulavam a introdução do item na agenda da Organização, dever-se-ia aproveitar a janela de oportunidade proporcionada pela mudança de forças no quadro mundial para corrigir certas questões. Os EUA tinham a intenção de promover o reenquadramento das forças militares latino-americanas na nova realidade, incentivar o *aggiornamento* das doutrinas de emprego e compatibilizá-las com o novo diagnóstico de ameaças.

95 SOARES, João Clemente Baena. *Síntese de uma Gestão. 1984-1994*. Washington: Organização dos Estados Americanos, 1994, p. 24.

Nesse período, os Estados Unidos tinham feito profundo diagnóstico do seu aparato militar – o *Bottom Up Review* – concluído em 1993⁹⁶. De acordo com as publicações do Departamento de Defesa, as estratégias militares foram ajustadas para atender três objetivos principais:

- to enhance our security with military forces that are ready to fight and with effective representation abroad;
- to bolster America's economic revitalization;
- to promote democracy abroad⁹⁷.

Para o Hemisfério Ocidental a estratégia era definida nos seguintes termos:

- The unprecedented triumph of democracy and market economies throughout the region offers an unparalleled opportunity to secure the benefits of peace and stability and to promote economic growth and trade.
- We remain committed to extending democracy to all the region's people still blocked from controlling their own destiny.
- Both bilaterally and regionally we seek to eliminate the scourge of drug trafficking, which poses a serious threat to both democracy and security.

96 PERRY, William J. (Secretary of Defense) *Annual Report to the President and the Congress*. p. x. Washington: Department of Defense. 1996. 283 p.

97 THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. p. i. Washington: The White House. 1996. 45 p.

- We also seek to strengthen the norms for defense establishments that are supportive of democracy, respect for human rights and civilian control in defense matters.
- Protecting the region's precious environmental resources is also an important priority⁹⁸.

O Departamento de Defesa dos EUA contratou estudos sobre o papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas latino-americanas. Um testemunho de interesse sobre essa perspectiva encontra-se em estudo preparado por Margareth Daly Hayes sobre o futuro da cooperação naval⁹⁹ da Marinha dos Estados Unidos com suas congêneres latino-americanas. Esse texto recomenda a promoção da presença das forças navais do Cone Sul em operações de caráter multinacional e sugere a promoção do engajamento do Brasil, e da sua Marinha, em operações de interesse mútuo na África, de modo a aumentar a capacidade de interoperabilidade com a Marinha americana.

Para a Argentina, submetida a um embargo de armas pela Grã-Bretanha e desejosa de capitalizar a participação na Guerra do Golfo, era o momento de estabelecer salvaguardas para contrabalançar o que percebia ser um crescente desequilíbrio estratégico militar em relação ao Brasil. Depois de resolvido o problema dos “caras pintadas” e de uma reflexão sobre a experiência nas Malvinas, a Argentina decidiu reduzir o efetivo e profissionalizar suas Forças Armadas¹⁰⁰.

98 *Idem.* p. 41-42.

99 HAYES, Margaret Daly. *By Example: the Impact of Recent Argentine Naval Activities on the Southern Cone Naval Strategies*. Alexandria, Virginia: Center for Naval Analyses, Doc. CRM 94-111.10, Feb. 1995. O documento desenvolve pesquisa preparada para o Comandante de Operações Navais sobre “*Future Naval Cooperation with Latin America: Final Report*”. A autora que atualmente dirige o Centro Hemisférico para Estudos de Assuntos de Defesa (estabelecido em 1997, pelos EUA, sem ligação com as estruturas da OEA ou da JID) constata que “*Brazil and Chile will seek to maintain distance and independence from the United States while welcoming closer professional relations. Some foreign ministries, particularly Brazil's, may remain cool to closer engagement*”. A autora sugere uma estratégia flexível, que aumente a interoperabilidade das forças navais dos EUA com as do Cone Sul e que engaje o Brasil em assuntos africanos (p. 3 e 4).

100 SAIN, Marcelo Fabián. A política militar durante o governo Carlos Menem (1989-1994). *Cadernos Premissas*. Campinas: Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, abril de 1993, n. 9. p. 19-42. Ver também: FRAGA, Rosendo. *La Cuestión Militar al finalizar los 90*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Union para la Nueva Mayoria, Octubre de 1997, 271 p.

Outro elemento importante foi a ênfase colocada na contribuição que os organismos regionais multilaterais poderiam dar para a consolidação da democracia e a subordinação dos estamentos militares ao poder civil. O Governo argentino utilizou esses argumentos para justificar sua proposta de subordinação da JID aos órgãos políticos da OEA.

Essa preocupação parece ter sido compartilhada pelos dirigentes chilenos desde que se completou a transição de Governo do General Pinochet para o do Presidente Alwyn em março de 1990¹⁰¹. O tema também interessava ao Governo do Canadá, que havia usado o argumento da defesa da democracia e dos direitos humanos para justificar o ingresso na OEA em Janeiro de 1990.

A questão da defesa da democracia tornou-se prioritária. Como mencionado acima, a XXI AGOEA, reunida em Santiago, adotou unanimemente a Resolução 1080 (XXI-O/91) que, dentre outras disposições, autorizava o Secretário-Geral a “solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente caso ocorram fatos que ocasionem uma interrupção abrupta e irregular do processo político institucional e democrático”¹⁰². Na mesma Assembleia Geral, foram adotadas as resoluções 1121 (XXI-O/91) e 1123 (XXI-O/91) sobre o desarmamento regional e segurança. A resolução 1123 recomendava que o Conselho Permanente estabelecesse um Grupo de Trabalho para estudar e formular recomendações referentes à cooperação para segurança hemisférica em seus diversos aspectos, inclusive o vínculo entre a OEA e a Junta Interamericana de Defesa.

Os projetos que resultaram nas resoluções 1121 e 1123 foram apresentados pelo Canadá (país que não faz parte da JID) com apoio da Argentina. Pretendia-se modificar o estatuto da Junta, transformando-a em órgão subsidiário da OEA, criar um registro hemisférico de armas

101. HOY (Revista semanal). *Gobierno - Fuerzas Armadas: Ni por las malas ni por las buenas*. p. 9-15; *A los militares los han sacado de sus cuarteles*. p. 24-27, Santiago. 25 de setembro de 1995. nr. 949. Ver também: YOMA, Edmundo Perez. *Defense Policy - Fundamentals and Characteristics*. Santiago: Secretaria de Comunicacion y Cultura, 1995, 23 p.

102. SOARES, João Clemente Baena, *op. cit.*, p. 24.

convencionais, recomendar a adesão dos Estados da região ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e a adoção de controles regionais para armas químicas e biológicas.

Nos debates do Grupo de Trabalho sobre segurança hemisférica, quando se pretendia encontrar uma definição para aquele conceito, o Representante Permanente do Brasil, retomando as ideias de Araújo Castro afirmou, em fevereiro de 1992, que “para o Brasil, a segurança abrange as vertentes da paz e do desenvolvimento, em que a paz não significa apenas a ausência de beligerância, mas a existência de condições que permitam a plena realização das aspirações de nossos povos”. Nesse sentido, sugeriu a inclusão como elementos do conceito em tela: a interdependência, a vontade política, a ação solidária e a negociação permanente. Sublinhou que o conceito de segurança hemisférica deve balizar-se pelos princípios da Carta da OEA, que são princípios de Direito Internacional. Esses elementos deveriam ser diferenciados de preocupações mais específicas, como a proliferação de armas de destruição em massa e o narcotráfico. Alertava, finalmente, que não se poderia deixar de incluir, dentre os elementos de reflexão, a figura das ameaças extrarregionais, ainda que hipotéticas, à segurança hemisférica. O Brasil e os Estados Unidos, partindo de posições divergentes, trabalharam para produzir um texto aceitável.

Dando seguimento à discussão, o Brasil apresentou conjuntamente com os Estados Unidos, na XXII Assembleia Geral da OEA de 1992, reunida em Nassau - Bahamas, projeto sobre “Cooperação para a Segurança e o Desenvolvimento no Hemisfério – Contribuições Regionais à Segurança Global”, adotada como Resolução AG/RES 1179 (XXII-O/92). Esse texto estabeleceu um equilíbrio entre as preocupações com a reforma da defesa continental e as necessidades de desenvolvimento social e econômico. Os Estados-membros reconheciam que:

A paz não é meramente a ausência de guerra, mas que a interdependência e a cooperação para promover desenvolvimento econômico e social, desarmamento, limitação e controle de armas, direitos

humanos, fortalecimento das instituições democráticas, proteção do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida para todos são elementos indispensáveis para o estabelecimento de sociedades democráticas pacíficas e mais seguras¹⁰³.

A Resolução AG/RES 1179 procurava equilibrar os interesses identificados com a liberalização do comércio, o combate ao narcotráfico e ao terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, e a adoção de medidas de confiança mútua de alcance hemisférico, com as preocupações com a redução da dívida externa, o acesso legítimo a tecnologias de uso duplo, e a intensificação da luta contra a pobreza extrema. A resolução AG/RES 1179 expressava também o apoio dos países da OEA aos “esforços da ONU para programar o registro de armas nos termos da resolução 46/36 L de sua Assembleia Geral” e os instava a fornecer às Nações Unidas as informações padronizadas sobre gastos militares, em conformidade com a resolução 46/25, da XLVI AGNU.

A XXII AGOEA adotou também a Resolução AG/RES 1180 (XXII/92) que estabeleceu uma Comissão Especial de Segurança Hemisférica (CESH), entidade de caráter temporário, para dar continuidade ao Grupo de Trabalho que o Conselho Permanente havia criado, em 1991, sobre o tema. O representante da Argentina, Embaixador Hernán Patiño Mayer, foi escolhido para presidir o novo órgão.

Em julho de 1993, por ocasião da XXIII AGOEA, reunida em Manágua, a Argentina reapresentou a proposta de estabelecimento, na OEA, de um registro regional de armas convencionais, tendo sugerido a convocação de reunião de peritos sobre medidas de fomento da confiança e mecanismos de segurança na região. Ao Brasil não pareceu procedente estabelecer um registro regional de armas, que teria que ser negociado, podendo resultar em parâmetros diferentes daqueles adotados pelo Registro das Nações Unidas, criado em 1991, e que ainda estava em

103 Resolução AG/Res, 1179 (XXII-O/92) adotada pelo plenário da XXII Assembleia Geral da OEA, em 23 de maio de 1992.

fase de implantação. Tanto o Brasil quanto a Argentina forneciam os dados pertinentes ao registro da ONU desde o seu primeiro ano de operação. Seria mais útil promover a participação dos demais países do hemisfério no órgão da ONU. Por sugestão do Brasil, o projeto argentino foi emendado no sentido de que a ONU permitisse à OEA acesso ao seu registro.

Quanto à reunião de peritos, o Brasil sugeriu que a mesma fosse constituída por funcionários governamentais e que fossem evitadas as referências desqualificadas a “desarmamento regional” e a “controle e limitação de armamentos”. Ainda em Manágua foi adotada resolução que autorizava o Conselho Permanente a solicitar assessoria técnico-militar à Junta Interamericana de Defesa, enquanto não se definisse o vínculo jurídico com a OEA.

Na ocasião, o Embaixador Patiño Meyer, já Presidente da CESH, apresentou documento de sua responsabilidade no qual propugnava pela adoção de um conceito de Segurança Hemisférica Cooperativa, tornava a CESH um órgão permanente e transformava a JID em um órgão de assessoria militar da futura Comissão de Segurança Hemisférica.

Vemos que o debate se desenrolou em vários planos, do conceitual – o que é segurança – até o operacional – instrumentos de transparência, na forma de um registro de armas.

3.2. As medidas de fomento da confiança mútua na OEA

A XXIII/AGOE, reunida em Manágua, pela Resolução AG/RES 1237 (XXIII/0/93), convocou, em março de 1994, em Buenos Aires, uma Primeira Reunião de Peritos Governamentais sobre Medidas de Fomento de Confiança e Mecanismos de Segurança (*CBMs – Confidence Building Measures*) na região. A agenda provisória acordada para o evento previa a discussão das CBMs: seu significado e objetivos; listagem e análise de medidas militares, de prevenção, de manejo e de solução pacífica de

controvérsias; contexto político favorável à aplicação de CBMs; a OEA e a segurança do hemisfério; a cooperação com as Nações Unidas.

A reunião preparatória ao encontro de Buenos Aires ocorreu na sede da OEA, de 17 a 19 de novembro de 1993, e foi organizada em torno de exposições apresentadas por especialistas, seguidas de discussão. Após as palestras de representantes do Canadá e dos Estados Unidos sobre os temas “Conceito de Fortalecimento de Medidas de Confiança” e “Terminologia das Medidas para Fortalecimento da Confiança”, o representante do Brasil observou que as duas exposições baseavam-se em instrumentos resultantes da experiência dos dois países como membros da Aliança Atlântica, a saber: o Tratado *Open Skies*¹⁰⁴ e os Acordos Para Evitar Incidentes Entre Navios Militares no Alto Mar. Os dois exemplos representavam CBMs de caráter militar desenvolvidas durante o período de confrontação entre a Otan e o Pacto de Varsóvia.

O Brasil argumentou que essas medidas não se aplicavam a um continente onde as relações cordiais constituíam a regra e os conflitos a exceção. Destacou o fato de a exposição canadense ter-se circunscrito à América Latina, tendo excluído da área de aplicação das CBMs, os EUA, o Canadá e os países do Caribe.

Durante a reunião preparatória, o Brasil e outros países da América Latina procuraram ressaltar os aspectos não militares das medidas de confiança, tendo defendido um tratamento mais abrangente da questão, de tal maneira a incorporar iniciativas nos campos econômico, comercial e cultural, e que efetivamente promovessem a integração.

O Brasil atuou no sentido de retirar da agenda os itens que não tinham relação direta com as Medidas de Fomento da Confiança. Ainda na reunião preparatória, o Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, então Presidente da Comissão de Desarmamento da ONU e Representante Permanente designado junto à OEA, discorreu sobre as medidas de fortalecimento de confiança desenvolvidas entre o Brasil e

104 *Treaty on Open Skies*, aberto para assinatura em Helsinque, em 24 de março de 1992.

a Argentina¹⁰⁵, tendo ressaltado que o impulso nas relações bilaterais foi resultado de condições históricas e políticas específicas dos dois países, não sujeitas a serem estendidas a outras regiões do mundo. O fortalecimento da confiança foi expresso em iniciativas comuns na área de desarmamento, no retorno ao estado de direito, além de decorrerem da necessidade de superar restrições de acesso a bens e serviços de alta tecnologia. Esse processo foi complementado pela decisão de promover um processo de integração econômica que vinculava fortemente os dois países, e só foi possível pelo grau de confiança desenvolvido entre os Presidentes Sarney e Alfonsín.

A sessão preparatória de Washington evitou se pronunciar a respeito dos objetivos e propósitos da Reunião de Peritos, que se limitaria a apresentar um relatório descritivo dos seus trabalhos. Em suma, em razão de discrepâncias fundamentais de entendimento, não se previa a preparação de uma Declaração Final. O Embaixador Bernardo Pericás alertou a Secretaria de Estado para a possibilidade de a Argentina voltar, em Buenos Aires, a insistir na reintrodução do conceito de segurança cooperativa.

3.3. Visões divergentes: as discussões com a Argentina

A diferença entre as posições do Brasil e da Argentina nas discussões sobre Segurança Hemisférica na OEA era bastante pronunciada. Entre a sessão preparatória de Washington e a Reunião de Buenos Aires, o Brasil tomou medidas para aprofundar o diálogo bilateral com a Argentina na área de segurança. O Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Guido di Tella, foi convidado a visitar o Centro Tecnológico Aeroespacial (CTA) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), em São José

105 CASTRO, Luiz Augusto de Araújo. Brasil-Argentina: medidas bilaterais de fortalecimento da confiança mútua na área de controle de armamentos. *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra-USP, v. 2, n. 2, p. 68-78, setembro-outubro-novembro de 1993. O texto publicado em *Política Externa* é uma tradução de palestra apresentada no Simpósio sobre Medidas Regionais de Fortalecimento de Confiança e Segurança, realizado pela ONU, em Graz, Áustria, em junho de 1993. A exposição na OEA foi baseada no citado texto.

dos Campos, em 9 de dezembro de 1993, no quadro dos preparativos da adesão do Brasil ao MTCR (Regime para o Controle de Tecnologia de Mísseis). Na ocasião, o Chanceler Celso Amorim mencionou ao seu colega argentino o fato do Brasil ter tomado conhecimento de que a Argentina iria aderir ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) mediante um anúncio feito pelo Presidente Menem em visita ao Japão. Reafirmou ao Chanceler Di Tella que “temos e desejamos ter com a Argentina um relacionamento absolutamente privilegiado” e instou os seus hóspedes a não “desqualificar o que fazemos bilateralmente”.

Discutiram-se, com franqueza, algumas das iniciativas que afetavam o Brasil, implementadas sem consulta ou aviso, tais como a entrada no MTCR, em novembro de 1993, e a já referida adesão ao TNP. Da reunião ficou a impressão de que a Argentina desejava utilizar sua recém-adquirida posição de membro do comitê de novos membros do MTCR para condicionar a admissão do Brasil.

Logo após, em 21 de dezembro de 1993, realizou-se no Rio de Janeiro reunião de consulta entre altos funcionários diplomáticos e militares dos dois países sobre assuntos de segurança e defesa. Nessa ocasião, o lado brasileiro referiu-se a um projeto de acordo, apresentado pela Argentina em reunião de “planejamento político” realizada em Buenos Aires, em maio de 1993, que propunha a renúncia, pelos dois países, da produção de mísseis e equipamento de uso duplo, e que previa a realização de inspeções. Como o projeto de acordo proposto pela Argentina não se limitava a material bélico, mas incluía foguetes civis e militares, a delegação brasileira indicou não ser possível aceitar a sugestão. Já que os dois países estavam renunciando à produção de mísseis militares e se submetiam às normas do MTCR, o projeto apresentado pela Argentina se aplicaria tão somente ao Programa Espacial do Brasil, de cunho civil, transparente e com fins pacíficos.

Em 21 de Janeiro de 1994, o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Roberto Abdenur, reuniu-se com seu homólogo argentino, Fernando Petrella, no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro,

acompanhado de altos funcionários das duas chancelarias. Na ocasião, o lado brasileiro propôs o estabelecimento de um sistema de consultas entre os dois países, que previa reuniões anuais entre os dois presidentes e a continuidade das reuniões diplomático-militares. A ideia foi bem acolhida pela delegação argentina.

Dando continuidade a esse intenso diálogo diplomático-militar, o Ministro da Defesa, Oscar Camilión, fez visita ao Brasil, de 20 a 26 de fevereiro de 1994, tendo sido recebido pelo Presidente da República, pelos Ministros das Relações Exteriores, da Ciência e Tecnologia, do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, da Secretaria de Assuntos Estratégicos e do Estado-Maior das Forças Armadas. Visitou o Centro Técnico Aeroespacial, onde conheceu o protótipo do Veículo Lançador de Satélites (VLS), o Arsenal de Marinha e a Fábrica de Submarinos. Camilión mencionou o “empréstimo” do porta-aviões “Minas Gerais” para exercícios de qualificação dos pilotos navais argentinos como um gesto de amizade e grande confiança do Brasil.

A ênfase dada à relação com a Argentina decorre do fato de o Brasil estar construindo com aquele país uma relação especial de parceria no âmbito do Mercosul, que se circunscreve à área econômica, mas tem efeitos na área de segurança e defesa.

3.4. Medidas de Confiança: a Reunião de Buenos Aires de 1994

Apesar desse diálogo intenso com a Argentina, as previsões do representante do Brasil junto à OEA se realizaram. Pouco antes do início da Reunião de Buenos Aires, o Diretor da Área de Segurança do San Martin encaminhou diretamente ao Subsecretário-Geral de Planejamento Político do Itamaraty fax com o projeto de uma “Declaração de Buenos Aires”. O texto incluía não só proposições sabidamente opostas às posições do Brasil, como também contrariava o entendimento, alcançado em Washington, de que o documento final de Buenos Aires limitar-se-ia

ao relatório dos peritos. O Projeto de Declaração argentino incluía, na parte preambular, os seguintes parágrafos:

- Convinieron que la búsqueda de la superioridad militar por cualquier Estado de la región constituiría una amenaza a la seguridad regional y un factor de desestabilización del área;
- Acordaron que las instituciones armadas deben tener un carácter eminente defensivo, de forma tal que, sin comprometer las legítimas funciones defensivas, orienten la doctrina, entrenamiento y procedimientos operacionales hacia la defensa.

A parte operativa propunha:

- I - Establecer una conferencia especializada interamericana de Ministros de Defensa de los Países miembros de la OEA;
- II - Establecer un centro de prevención de conflictos, cuya función primaria sería la de identificar, de un modo preciso, las situaciones de riesgo y las probables causas de conflicto.

O Itamaraty respondeu que o texto era inaceitável. O San Martin indicou, posteriormente, que não insistiria na apresentação do projeto de Declaração. As razões para rejeitar os mecanismos propostos pela Argentina foram:

- a. a existência de grande desequilíbrio de poder militar no hemisfério, representado pelos dois países-membros da Otan;
- b. a dificuldade de vislumbrar uma fórmula de equilíbrio que contemplasse as preocupações de países com níveis de poder nacional tão dispares como os da América Latina e do Caribe;
- c. o Brasil não dispunha, naquela época, de um Ministério de Defesa na sua estrutura governamental.

A proposta da Chancelaria argentina revelava uma preocupação em usar o foro hemisférico para dar satisfação aos receios de alguns grupos que viam com apreensão a redução das forças armadas pelo Governo de Buenos Aires, e procurava tolher, ao máximo, a liberdade de ação do Brasil. Como escreveu um analista argentino¹⁰⁶, militante da oposição, a Argentina reduziu *motu proprio* o efetivo das suas Forças Armadas. O desmantelamento do programa secreto de construção do míssil Condor II constituiu decisão unilateral. Por isso, não tinha razão para exigir do Brasil ações similares. O programa brasileiro de construção de foguetes era transparente e voltado para atividades espaciais civis.

A Delegação brasileira recebeu instruções de, no caso de a Argentina insistir em reapresentar seu projeto de declaração, expressar dúvida quanto à conveniência da realização de uma Conferência de Ministros de Defesa e questionar a competência de uma reunião de peritos para decidir sobre a matéria. Na opinião do Governo brasileiro, não existiam ameaças militares contra o hemisfério e as questões de segurança deveriam continuar a ser tratadas nos foros existentes: o político, que é a Comissão Especial de Segurança Hemisférica (CESH); e, nas questões militares, a Junta Interamericana de Defesa. O Brasil não favorecia a ampliação da competência da JID para cobrir assuntos tais como a defesa do meio ambiente e da democracia e o combate ao narcotráfico.

O Brasil reafirmou sua posição de que as deliberações sobre questões de desarmamento e controle de armamentos devem se centrar nas instituições já estabelecidas no sistema das Nações Unidas. Era redundante procurar reproduzir no sistema interamericano esquemas que já funcionam a contento alhures. Além disso, do ponto de vista brasileiro, a principal questão de desarmamento continuava a ser a manutenção dos arsenais atômicos pelas potências nucleares.

106 FRAGA, Rosendo, *op. cit.*, p. 72-73.

As instruções recordavam que o Brasil mantinha um alto padrão de transparência no “Registro de Armas Convencionais” e nas “Informações Padronizadas sobre Despesas Militares da ONU” e instava os outros países do Hemisfério a complementar as informações sobre importações e exportações com dados básicos sobre estoques, aquisições de fontes internas e as políticas pertinentes.

A Delegação Brasileira à Reunião de Peritos Governamentais sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança Mútua, realizada em Buenos Aires, de 15 a 18 de março de 1994, foi chefiada pelo representante junto à OEA, e contou com a participação de oficiais representando os Ministérios do Exército, Aeronáutica, Marinha, a Emfa e a SAE. A Delegação procurou sublinhar o caráter historicamente pacífico da atuação externa brasileira e recordou que o Brasil e seus vizinhos e parceiros na América do Sul têm contribuído de forma significativa para os esforços internacionais da não proliferação, com vistas ao incremento da segurança internacional.

Cabe esclarecer que, naquela época, o Exército dos Estados Unidos havia intensificado a realização de manobras em áreas de países limítrofes (Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Argentina), próximas às nossas fronteiras, sem ter o cuidado de informar o Brasil. Tal atitude gerou, em setores das Forças Armadas brasileiras, um sentimento de desconfiança em relação aos Estados Unidos, e a suspeita de que aquele país tinha a intenção de criar uma “Força Interamericana de Paz”. Supunha-se, nos meios militares brasileiros, que as manobras seriam a semente de uma força de paz para – sob a invocação da promoção da democracia e da economia de mercado, da proteção do meio ambiente e dos direitos humanos – efetuar o combate ao narcotráfico e promover ações de intervenção. Essas percepções castrenses baseavam-se em uma leitura ampla do “dever de ingerência humanitária”, defendido pelo Presidente Mitterrand, algum tempo atrás.¹⁰⁷ A conveniência

107 MURPHY, Sean D. *Humanitarian intervention: the United Nations in an evolving world order*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996, p. 188-190. “Les exigences pour le respect du droit se font

de esclarecer essa perspectiva fez com que o Itamaraty promovesse a presença de representantes das Forças Armadas, três deles Oficiais-Generais, na Reunião de Buenos Aires. Buscava-se, assim, uma medida de confiança mútua interna.

A atuação firme e cautelosa de países como o Brasil e o Peru, e, de certo modo, do Chile, levou a resultados bem mais moderados do que almejava o país-anfitrião. Decidiu-se que a CESH continuaria a examinar a questão, e que os Estados poriam em prática as CBMs que julgassem pertinentes. Seriam promovidas consultas sobre a realização, em 1995, de uma Conferência Regional sobre Medidas de Fomento da Confiança e Segurança na Região, a ser realizada no Chile.

O relatório final incorporou o resultado dos grupos de trabalho subsidiários. Não se chegou a uma definição sobre o significado e objetivo das CBMs. Foram registrados comentários dos participantes, tendo sido destacados alguns deles, por exemplo: que os Estados-membros do continente mantêm relações de cooperação que podem ser caracterizadas como positivas; que a região é uma das menos armadas do mundo; e que existe um alto grau de confiança entre os Estados-membros. Neste contexto, a aplicação de CBMs deve ter o objetivo de fortalecer ainda mais as boas relações existentes. Os esforços da OEA não devem duplicar o trabalho desenvolvido na ONU e sim complementá-lo.

Foi preparada uma listagem ilustrativa das CBMs de possível aplicação nas áreas política, militar, diplomática e de informação. Solicitou-se à CESH que incluísse, no futuro, uma lista de medidas econômicas. Acordou-se que havia um contexto político favorável para aplicação de CBMs; não se devia, porém, perder de vista o realismo e a cautela no desenvolvimento do tema, nem a complexidade dos fatores

aujourd'hui plus fortes dans le domaine des droits fondamentaux de l'homme. L'évolution des sociétés et une médiatisation croissante au niveau mondial y conduisent. Ce ne sont plus, là encore, les principes qui ont changé. Mais la conscience internationale ne veut plus tolérer certaines situations qui, au nom de la non ingérence dans les affaires intérieures d'un État, peuvent exister ici ou là. Aujourd'hui, lorsque nous constatons des violations flagrantes et massives des droits de l'homme, nous ne pouvons pas rester passifs. Notre devoir c'est de faire cesser ces situations. Voilà ce que signifie le devoir d'assistance humanitaire". François Mitterrand, 7 de setembro de 1991, a respeito da intervenção em favor dos curdos no Iraque.

que incidem sobre sua implementação. De resto, o relatório arrolava sugestões específicas, que não puderam recolher consenso, como a realização da Conferência de Ministros da Defesa.

3.5. Belém do Pará – a definição da posição do Brasil

Depois da Reunião de Buenos Aires, estava prevista a realização da XXIV Sessão da Assembleia Geral da OEA em Belém do Pará em junho de 1994. A questão da restauração da democracia no Haiti, país representado pelo Presidente Aristide, era o tema mais candente. O item referente à segurança hemisférica e a aplicação das CBMs seria objeto de um tratamento rotineiro. Contudo, o padrão de comportamento pregresso da Argentina e dos Estados Unidos sobre o tema apontava para a necessidade de que o Brasil estivesse preparado para a eventualidade da reapresentação, por aqueles países, de iniciativas que haviam sido repelidas em ocasiões anteriores.

Dentro do processo de consultas para a elaboração das instruções à Delegação brasileira, conduzido pelo Subsecretário-Geral de Planejamento Político (SGPL), Embaixador José Viegas Filho, o Itamaraty encaminhou proposta de posição aos responsáveis pelas áreas de estratégia, relações internacionais e informações dos Ministérios militares, com o intuito de preparar posição comum.

As instruções enviadas à Missão Junto à OEA¹⁰⁸ relatavam a existência de ampla concordância entre os ministérios militares e o Itamaraty em torno das diretrizes que orientariam a atuação brasileira em matéria de segurança hemisférica.

108 Participaram da reunião o Subsecretário-Geral de Planejamento Político e Econômico (SGPL), o Chefe do Departamento de Organismos internacionais (DOI) Ministro José Mauricio Bustani, o Contra-almirante Márcio Taveira, Subchefe de Estratégia do Estado-maior da Armada, o General-de-Brigada Sylvio da Gama Imbuzeiro, 5o. Subchefe do Estado-maior do Exército (Assuntos internacionais), o Brigadeiro Marini e Souza, 4º. Subchefe do Estado-Maior da Aeronáutica e o General-de-Brigada Roberto Seabra Monteiro de Barros, 2º Subchefe (informações) do Estado-Maior das Forças Armadas. A Secretaria de Assuntos Estratégicos, não se fez representar na reunião, porém, o Almirante Mário César Flores foi mantido informado através do seu Subsecretário Executivo o Ministro Luiz Augusto de Castro Neves.

Essas instruções consolidavam a reflexão do Brasil sobre o tema, desenvolvida desde 1992, e assim se expressavam:

A posição brasileira baseia-se na premissa de que não existe ameaça ao continente americano como um todo, sobretudo após o fim da Guerra Fria. Ao contrário da Europa, que enfrentou claras situações de ameaça à sua segurança e que teve de desenvolver arranjos institucionais para resolvê-los, não são percebidos, no caso das Américas, problemas, imediatos de segurança que justifiquem a criação de novos esquemas hemisféricos de defesa ou a adoção, em termos continentais, de novas medidas de segurança.

Uma segunda premissa da posição brasileira é de que a assimetria de poder que caracteriza a região, onde coexistem com os países latino-americanos e caribenhos uma superpotência nuclearmente armada, com interesses globais, e outro país, o Canadá, também membro da aliança atlântica, inviabiliza o estabelecimento de critérios ou normas de segurança comuns, uma vez que não se aplicariam de maneira equânime a todos os países da área. Tais medidas ou seriam discriminatórias, por se aplicarem só aos países do Sul, ou seriam inócuas. Dentro da área da América Latina e do Caribe, tomada como um todo, tampouco existem tensões que justifiquem a tomada de medidas de segurança, o que, ademais, seria politicamente inconveniente por atrair foco de atenção para a área mais desarmada do mundo, como se nela houvesse problemas que afetassem a segurança internacional.

Assim, por não perceber ameaças de caráter militar à segurança hemisférica, o Brasil não via necessidade de reformular as características básicas do sistema de segurança regional. Acreditava, ademais, que as bases conceituais da questão estavam bem elaboradas na resolução 1179 da AGOEA de 1992.

As instruções aduziam que, na questão da defesa da democracia, ao Brasil não interessava ir além do disposto no Compromisso de Santiago (Resolução 1080), e oportunamente, quando entrasse em vigor, no

Protocolo de Washington à Carta da OEA (posteriormente adotado na XXII AGOEA). Ou seja, o Brasil não considerava apropriado ultrapassar o uso dos instrumentos diplomáticos de pressão. Não concordávamos com a linha de ação, então promovida por Canadá, EUA e Argentina, de introduzir elementos de “defesa”, isto é, a inclusão de medidas de caráter militar, na questão da salvaguarda da democracia. Se aceitos, esses conceitos poderiam vir a dar margem a iniciativas intervencionistas.

Na avaliação do Brasil, a OEA ainda não tinha utilizado, na prática, os instrumentos criados para a defesa coletiva da democracia. Não convinha estabelecer novas obrigações que depois viessem a se tornar fontes adicionais de dificuldades. A pressão diplomática afigurava-se como o limite da atuação dos Estados e, ao ser aplicada, devia se ter em mente a defesa do princípio da não intervenção nos assuntos internos dos Estados.

As diretrizes abordavam também as propostas de controle de armamentos convencionais, redução de efetivos ou limitação de gastos militares. O Brasil argumentava que não considerava possível a adoção de normas aplicáveis uniformemente a todos os países do continente, uma vez que os EUA, em razão dos seus interesses globais e da própria dimensão dos seus meios militares, estariam na prática excluídos das obrigações. Considerava, ademais, que o eventual estabelecimento de esquemas rígidos de controle de armamentos poderia, ao invés de fomentar confiança entre os países da região, levá-los a comparar pormenorizadamente suas forças e a adotar posições defensivas, vetos e iniciar uma prática negociadora carregada de hostilidade.

As instruções recordavam que o Brasil, que não tinha considerado necessário se pronunciar sobre importantes aquisições de aviões pela Argentina (36 caças-bombardeiros McDonell-Douglas A-4) e pelo Chile (Radar voador ELTA EL/2075 israelense, instalado em um Boeing 707 AEW), poderia, no entanto, ter de fazê-lo, caso passassem a vigorar normas específicas de controle de armamentos.

Quanto à proposta de uma Reunião de Ministros da Defesa do continente americano, as instruções afirmavam que o Brasil continuava a ter dúvidas sobre a sua realização, uma vez que não se deveria convocar tal reunião sem que houvesse um debate aprofundado e um consenso claro sobre a oportunidade, os propósitos e a conveniência de celebrá-la. O Brasil acreditava que a adoção de medidas de confiança mútua entre os Estados do Hemisfério – provavelmente a única vertente realmente útil do exercício em torno da segurança hemisférica – deveria ser desenvolvida em níveis concretos e discretos. Para tanto, não se fazia necessário promover uma reunião de Ministros da Defesa. O Brasil avaliava que esse tipo de evento poderia gerar especulações indesejáveis sobre o relacionamento entre os países e tornar-se um foro regular paralelo à OEA.

As instruções argumentavam que a vertente de medidas de confiança mútua ganharia muito se conduzida nos diferentes níveis sub-regionais, o que as tornariam mais flexíveis, mais vinculadas às realidades específicas a que se referem e muito mais práticas que recomendações genéricas. O Brasil favorecia a implementação do diálogo nos foros militares especializados já existentes e, sobretudo, em foros sub-regionais, como os “Simpósios de Chefes de Estados-Maiores Conjuntos ou de Defesa do Cone Sul”. No entender do Brasil, esses foros paralelos davam conta de toda a pauta das negociações sobre o assunto. A Reunião de Ministros da Defesa seria uma duplicação desnecessária de esforços e recursos.

Quanto ao futuro da JID, o Governo brasileiro indicava que, caso não fosse possível avançar a tese da JID como agência especializada, preferiria manter o *status quo*. Em última hipótese, restaria a aceitação do estabelecimento de uma Comissão Permanente de Segurança Hemisférica, restringindo-lhe o mandato, para assemelhá-lo ao mandato da JID: defesa – e não segurança – além da prestação de serviços solicitados pelo Conselho Permanente e pela Assembleia Geral. Argumentava em oposição à abolição da JID, já que os militares

percebiam a sua participação naquele organismo como uma medida de fortalecimento de confiança entre as forças armadas do continente.

A atuação discreta da Missão na OEA, somada ao fato da Assembleia Geral se realizar no Brasil, fez com que não surgissem surpresas em Belém do Pará. Os Estados-membros se limitaram a aprovar os projetos de resolução de caráter de procedimento, que reafirmavam a competência da CESH e encomendavam àquele órgão a continuidade das discussões sobre a JID.

Essas instruções permaneceram por muito tempo como uma síntese da posição brasileira sobre o tema segurança hemisférica.

3.6. A resistência à ideia da Reunião de Ministros de Defesa

A reação dos EUA não se fez esperar. Poucos dias antes da Reunião de Belém do Pará, o Adido de Defesa dos EUA em Brasília procurou o Chefe da Quinta Subchefia do Estado-Maior do Exército (EME) com urgência. Disse ter recebido instruções de fazer uma sondagem sobre qual autoridade brasileira deveria ser convidada para uma Conferência de Ministros da Defesa das Américas, uma vez que no ordenamento institucional brasileiro não existia a pasta da Defesa. O General brasileiro respondeu que a nossa posição sobre a iniciativa era conhecida e que, caso os EUA insistissem na iniciativa, deveriam usar o canal diplomático para fazer a sondagem.

Alertado pelo EME, o Itamaraty instruiu a Embaixada em Washington a averiguar junto ao Departamento da Defesa o desenvolvimento da questão. A Embaixadora Mari-Luci Jaramillo, Subsecretária-Assistente para Assuntos Interamericanos do Pentágono, e o Almirante Luther Schrieffer, responsável por assuntos de segurança regional, sem confirmar a decisão formal de promover a Conferência de Ministros da Defesa, deram a entender que a ideia contava com apoio generalizado nos diversos setores do Governo americano e também da maioria dos países da região. A Embaixadora Jaramillo indicou que estava

trabalhando com a hipótese de realizar o evento no período de fevereiro/março de 1995. Em sua opinião, a reunião deveria ser convocada pela Cúpula de Miami, no final de 1994 (a iniciativa de uma reunião de Cúpula dos líderes democraticamente eleitos das Américas fora lançada pelo Vice-Presidente Al Gore, em dezembro de 1993, na Cidade do México). A Embaixadora Jaramillo chegou a sugerir que a Declaração da Cúpula das Américas contivesse parágrafo na seguinte linha: “We, the Commanders-in-Chief, decide to convene a meeting of Ministers of Defense”. A seu ver, tratava-se de uma ocasião excepcional para que os presidentes do continente avalizassem politicamente a necessidade de promover uma nova reflexão sobre questões tais como a participação em forças de manutenção paz, o fortalecimento da democracia e a subordinação dos militares à ordem constitucional.

Os dois altos funcionários do Pentágono indicaram que estavam pensando em sugerir decisões institucionais que promovessem a modernização do pensamento das forças armadas latino-americanas e acentuassem um novo enfoque cooperativo em matéria de segurança. Concluíram que preferiam ver a gestão brasileira não como uma objeção à Conferência de Ministros da Defesa, mas como um convite a um esforço preparatório conjunto.

Em face dessa reação, o Itamaraty decidiu iniciar um processo de gestões junto aos principais países do continente para verificar se efetivamente se conformava a maioria aludida pela Embaixadora Jaramillo. Foram feitos telegramas informativos à Missão Junto à OEA e às Embaixadas em Santiago, Lima, Quito, Cidade do México, Caracas, Bogotá, La Paz, Montevideu e Assunção, que transmitiam o histórico da situação, reafirmavam as posições brasileiras e recordavam que o debate sobre medidas de confiança no hemisfério deveria ter continuidade na reunião da OEA prevista para Santiago do Chile, no ano seguinte, e em uma série de eventos de caráter sub-regional.

O Itamaraty reconhecia que seria difícil manter uma posição isolada sobre o assunto no âmbito da preparação da Cúpula Hemisférica. Se tinha sido possível, anteriormente, impedir uma tomada de decisão nos foros

da OEA, o mesmo poderia não ocorrer em Miami. Daí a importância de transmitir os nossos pontos de vista a países que aparentavam ter percepções semelhantes à do Brasil. As missões acima relacionadas foram instruídas a procurar coordenar posições com as Chancelarias junto às quais estavam acreditadas. Os adidos militares também fizeram gestões de esclarecimento junto aos órgãos políticos dos Ministérios da Defesa. O Itamaraty estimava que a maioria favorável à realização da Conferência de Ministros da Defesa, aludida pelos funcionários do Pentágono, referia-se aos países caribenhos e centro-americanos, que tinham uma problemática própria, e ao apoio argentino e canadense.

As respostas recebidas confirmaram aquela avaliação. O Chile assegurou que não apoiaria a iniciativa argentino-norte-americana-canadense de convocar uma Conferência Hemisférica de Ministros da Defesa, pois considerava suficiente o debate sobre medidas de confiança no âmbito da OEA. A Bolívia, o Uruguai o México, o Peru e a Colômbia compartilhavam, na essência, a posição brasileira. Em Assunção, o Presidente Wasmosy, que desconhecia a existência da iniciativa norte-americana, “manifestou total e imediata aceitação da postura brasileira”.

Entre os países contatados, apenas o Equador evitou definir sua posição. A avaliação da Embaixada e dos adidos militares brasileiros era que “a grande dependência das Forças Armadas equatorianas em relação aos Estados Unidos em matéria de fornecimento de equipamentos possa levá-las a apoiar a proposta daquele país, sobretudo se vislumbrarem a possibilidade de que isso lhes traga alguma vantagem na hipótese, sempre presente, de um enfrentamento militar”.

A atuação concertada do Itamaraty e dos Ministérios Militares havia possibilitado demonstrar aos EUA que a iniciativa era prematura e que o consenso alegado pelo Departamento de Defesa não existia. O Brasil não tomou medidas alternativas para bloquear a iniciativa dos Estados Unidos e da Argentina; simplesmente procurou demonstrar que era necessário um preparo maior de modo a aclarar uma série de percepções divergentes sobre o tema e acomodar as peculiaridades nacionais. O Brasil se esforçou para manter o diálogo bilateral.

3.7. A retomada do diálogo com os EUA

A reação brasileira fez com que os Estados Unidos moderassem o ritmo de implementação da iniciativa. O projeto de lançamento da Reunião de Ministros da Defesa foi postergado.

Desde sua chegada a Washington, o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima havia tomado uma série de iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do diálogo entre as Forças Armadas brasileiras e o Pentágono. Na época, o Ministro-Chefe do Emfa, Almirante Arnaldo Leite Pereira, e o Chefe do Estado-Maior do Exército, General Benedito Leonel, receberam convites para ir aos EUA, e as seguintes autoridades norte-americanas visitaram o Brasil: Almirante Luther Schriever, Diretor para Assuntos Hemisféricos do Departamento da Defesa; General Barry McCaffrey, então Comandante do Comando Sul; General Gordon Sullivan, Chefe do Estado-Maior do Exército. Essas visitas contribuíram para melhorar a percepção norte-americana das posições brasileiras na área de Defesa.

O Secretário William Perry viajou aos três principais países do Cone Sul. Esteve no Brasil de 17 a 19 de novembro de 1994, onde fez algumas visitas simbólicas: à sede do Comando Militar da Amazônia, em Manaus, e a São José dos Campos, onde viu o protótipo de Veículo Lançador de Satélites. Em Brasília, ao avistar-se com o Presidente da República, assinalou que “o Brasil é hoje uma potência global e não apenas regional”. O Presidente Itamar Franco respondeu que o Brasil era uma potência pela paz.

As amabilidades de Perry tinham o objetivo de melhorar a qualidade de uma relação que tinha levado o Brasil a manifestar seu desconforto com a frequente realização de manobras de forças norte-americanas, sem aviso prévio, em zonas próximas às nossas fronteiras. Efetivamente, os Estados Unidos realizaram, no ano anterior à visita de Perry, uma série de manobras próximas às fronteiras brasileiras com a Guiana, Paraguai, Bolívia e na Argentina, na Província de Misiones. Nessa mesma época autoridades consulares norte-americanas tinham

feito propostas a alguns governos estaduais do Nordeste, sem informar ao Itamaraty ou às Forças Armadas, para o envio de unidades militares de engenharia com o intuito de fazer perfuração de poços artesianos ou reparos de estradas. Essas iniciativas, contrárias à prática brasileira, e ao que se pregava nos foros hemisféricos, foram causa de desconfiança em alguns círculos militares e repercutiram na imprensa e no Congresso.

A reclamação brasileira levou o Departamento da Defesa a comprometer-se a informar antecipadamente a realização de exercícios militares “significativos”. O Secretário Perry reafirmou, porém, a necessidade de uma melhor coordenação em matéria de segurança, e não apenas de defesa, entre as autoridades dos dois países, para enfrentar “as novas ameaças”, sobretudo o combate ao narcotráfico e ao crime organizado. Defendeu uma maior participação em operações de paz. Foi-lhe informado que a Constituição brasileira não permite o uso das Forças Armadas no combate à criminalidade. À semelhança do que ocorre nos EUA, as Forças Armadas brasileiras, em condições normais, não têm poder de polícia.

Logo após a visita de Perry, realizou-se a I Cúpula das Américas, reunida em Miami, de 9 a 11 de dezembro de 1994. Dela participaram o Presidente Itamar Franco e o então Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso. Em razão da atuação do Brasil, o Plano de Ação ali adotado registrou a questão da preservação e do fortalecimento da comunidade de democracias, incorporou subcapítulos sobre o combate ao narcotráfico e ao terrorismo, mas não fez menção à Conferência de Ministros da Defesa.

As diretrizes da Cúpula de Miami sobre segurança hemisférica limitaram-se à seguinte menção: “A expansão e a consolidação da democracia nas Américas provê a oportunidade de que se construa sobre as tradições pacíficas e as relações de cooperação que têm prevalecido no Hemisfério Ocidental. Nosso objetivo é o de fortalecer a confiança mútua que contribui para a integração econômica e social dos nossos povos”. Os governos “apoiarão ações que encorajem o diálogo regional

para promover o fortalecimento da confiança mútua, preparando o caminho para uma conferência regional sobre medidas de fomento da confiança que o Chile se ofereceu para sediar em 1995”. A Conferência de Ministros da Defesa também não foi incluída na listagem de reuniões de alto nível convocadas para dar seguimento ao programa de ação de Miami.

3.8. Conclusão

Pouco depois da Cúpula de Miami, terminava a administração Itamar Franco. Nesse período, o Itamaraty, junto com os Ministérios Militares e a SAE, pôde contrarrestar uma série de iniciativas dos EUA e da Argentina na área de Segurança Hemisférica que o Brasil julgava não responder ao seu interesse. O processo negociador caracterizou-se pela firmeza na defesa das posições brasileiras, pela ausência de dogmatismo e pela capacidade de mobilizar os países da América do Sul. A manutenção do diálogo de alto nível com a Argentina e com os Estados Unidos fez com que a resistência brasileira fosse respeitada e encaminhou de modo construtivo o tratamento do problema. No plano interno, o país realizava uma reflexão sobre a sua inserção internacional vista do ângulo da Defesa.

Capítulo IV

O engajamento no debate sobre segurança – 1995-2000

4.1. A preparação da Reunião Ministerial de Defesa

A não convocação da Reunião de Ministros de Defesa pela Cúpula de Miami revelou-se um recuo tático. Os Estados Unidos procuraram acomodar as objeções do Brasil, de modo a poder prosseguir na implementação de seus objetivos de médio prazo. No início de 1995, com uma preparação menos açodada, e com o apoio da Argentina, os Estados Unidos lograram mudar a posição da maioria dos países sul americanos. Em março, o Secretário da Defesa William Perry reuniu os embaixadores dos países americanos acreditados em Washington e convidou os países democráticos do hemisfério a comparecerem a uma Conferência Ministerial de Defesa das Américas, a ser realizada em Williamsburg, capital colonial da Virgínia, de 24 a 26 de julho de 1995. O título da reunião foi modificado para acomodar o Brasil, que ainda não possuía um Ministério da Defesa.

O reinício das hostilidades entre o Equador e o Peru, na Cordilheira do Condor, e a participação ativa do Brasil nos esforços de paz, juntamente com os outros três países garantes do Protocolo do Rio de Janeiro, levaram a uma melhoria das relações bilaterais na área de defesa com os EUA, o que conduziu ao abrandamento da posição brasileira. Foram feitas consultas antecipadas e a Embaixadora Jaramillo foi despachada a Brasília para prestar esclarecimentos adicionais. Esse processo possibilitou a aceitação do convite pelo Brasil e a retirada da agenda de alguns itens considerados impróprios (relações cívico-militares). A agenda tomou o seguinte formato:

- Forças Armadas nas Democracias do Século XXI;
- Cooperação para a Defesa;
- Transparência e CBMs na área militar e de segurança.

O Brasil aquiesceu ao convite, no entendimento de que seria um evento isolado e que não haveria documento final negociado. Terminou participando com destaque do processo de preparação em Washington. O Presidente Fernando Henrique decidiu designar uma delegação chefiada por uma tróica composta pelo Ministro-Chefe do Emfa, General Benedito Leonel; pelo Secretário de Assuntos Estratégicos, Embaixador Ronaldo Sardenberg; e pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Sebastião do Rego Barros.

Antes da partida para Williamsburg, os Ministros Sardenberg e Leonel deslocaram-se a Buenos Aires, de 16 a 17 de julho, acompanhados do Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos do Itamaraty, Embaixador Ivan Cannabrava, para consultas com o Ministro Camilión, o Chefe do Estado-Maior Conjunto, General Diaz e o Subsecretário Petrella.

Em Buenos Aires foram debatidos os três temas da agenda de Williamsburg. O Ministro da SAE destacou que, no contexto regional, o conceito de CBMs não era o mesmo prevalecente em outras áreas, como na Europa. Acrescentou que com a Argentina não se tratava de criar

confiança, mas sim fortalecer o processo de consulta e o intercâmbio de ideias, e aduziu que o Brasil compareceria a Williamsburg com espírito positivo. O Chefe do Emfa ressaltou a transparência dos gastos públicos brasileiros e citou a adoção do Plano Plurianual (PPA 96-99), documento público, que englobava os objetivos, meios e previsão orçamentária na área de defesa.

A Delegação brasileira destacou não concordar com a posição norte-americana de apresentar, no contexto da Reunião Ministerial de Defesa, as questões de narcotráfico, meio ambiente e terrorismo como “ameaças à segurança”. Foi explicado que a estratégia a seguir, no caso do narcotráfico, seria o estabelecimento de acordos de trocas de informações. As Forças Armadas não deveriam participar diretamente do combate ao narcotráfico. Deveria haver maior coordenação entre os setores internos ligados ao Ministério da Justiça e ao Ministério do Interior. Brasil e Argentina deveriam coordenar-se entre si e, a partir daí, iniciar consultas com outros países da região. No final desse processo, haveria lugar para os contatos com os EUA. O General Diaz expressou concordância com os pontos de vista do Brasil. Camilión, por sua parte, assinalou que a Argentina considerava positivamente os temas da transparência e das CBMs.

4.2. A Reunião Ministerial de Williamsburg

A Reunião Ministerial de Defesa de Williamsburg realizou-se de 24 a 26 de julho de 1995, com a participação de todos os países democráticos das Américas – inclusive dos Ministros da Segurança e da Polícia de pequenos Estados insulares como Antígua e Barbuda (66 mil habitantes), Dominica (71 mil habitantes) e Granada (72 mil habitantes) –, com a exceção do México, que optou por enviar seu representante junto à OEA, na qualidade de observador.

O evento foi aberto com a presença de altas autoridades norte-americanas. O Vice-Presidente Al Gore desafiou os participantes a

procurarem, além do conceito tradicional de segurança, novas missões relacionadas com novas circunstâncias e realidades. Mencionou como exemplo desses novos papéis:

- a participação nas operações de paz da ONU;
- o apoio aos esforços policiais para erradicar o flagelo das narcóticos;
- a proteção do patrimônio ambiental nacional¹⁰⁹.

O Secretário da Defesa, William Perry, sublinhou que já existiam os instrumentos necessários à definição de uma agenda de segurança pós-Guerra Fria:

- uma visão compartilhada da importância do governo democrático, do livre comércio e do mercado aberto;
- líderes decididos a proteger esses princípios.

Faltava, porém, um terceiro elemento, que seria o objetivo da reunião de Williamsburg: criar um marco que permita às instituições hemisféricas de defesa trabalhar melhor em comum.

Perry usou, em uma das suas alocações, um dos argumentos que o Brasil tinha utilizado nos foros da OEA para sustentar a falta de urgência na convocação da reunião ministerial:

The Democratic States of Latin America and the Caribbean are the least armed and militarized in the world. Among all regions, they spend the lowest proportion of the gross national product on the military. The Americas have, with a few exceptions, an enviable tradition of peace and the avoidance of conflict¹¹⁰.

109 THE WHITE HOUSE. *Defense Ministerial of the Americas*. Washington: Department of Defense, 1995, p. 2-3.

110 *Idem*. p. 2

Sete meses antes, em Miami, o Brasil, acompanhado da maioria dos outros grandes países da região, havia logrado evitar que, em termos conceituais, se situassem as questões relativas ao desenvolvimento à prosperidade continental no mesmo patamar dos assuntos de defesa e de segurança.

Em Williamsburg, os EUA voltaram a insistir na inclusão de temas globais, na área de defesa. O evento foi dividido em uma reunião plenária inicial, seguida de três grupos de trabalho temáticos, de modo que o tempo de intervenção de cada delegação não pudesse exceder dez minutos, possibilitando grande número de oportunidades de diálogo, todas elas informais.

Como acordado, não houve declaração oficial negociada. O Secretário Perry fez um resumo final, de sua própria responsabilidade, tendo identificado os seguintes princípios:

- Uphold the promise of the Santiago agreement that the preservation of democracy is the basis for ensuring our mutual security.
- Acknowledge the critical role of the military and security forces in supporting and defending the legitimate interests of sovereign democratic states.
- Affirm our commitments of Miami and Managua, that our Armed Forces should be subordinate to democratically constituted authority, act within the bounds of national Constitutions, and respect human rights through training and practice.
- Increase transparency in defense matters through exchanges of information, through reporting on defense expenditures, and by greater civilian-military dialogue.
- Set as a goal for our hemisphere the resolution of outstanding disputes by negotiated settlement and widespread adoption

of confidence building measures, all of this in a timeframe consistent with the pace of hemispheric economic integration, and to recognize that the development of our economic security profoundly affects our defense security and vice-versa.

- Promote greater defense cooperation in support of voluntary participation in UN-sanctioned peacekeeping operations, and to cooperate in a supportive role in the fight against narcoterrorism.

Esses seis pontos transformaram-se nos “Princípios de Williamsburg”.

Em outubro do mesmo ano, às vésperas da Reunião Regional de Santiago sobre Fortalecimento de Medidas de Confiança, os Estados Unidos fizeram circular uma coletânea dos discursos pronunciados pelas autoridades norte-americanas na Reunião Ministerial. A publicação era encabeçada por carta pela qual o Presidente Clinton expressava satisfação pela realização de um evento, fruto do espírito de Miami, que permitiu que, pela primeira vez, os líderes civis e militares da região se reunissem. O Presidente Clinton aduzia que “the six Williamsburg Principles they established will guide our future security policies. These principles recognize that the preservation of democracy is the basis for mutual security and that armed forces should be subordinate to democratically elected leaders”¹¹¹.

O texto de autoria do Secretário da Defesa dá a impressão de que se trata de documento consensual. Foram também incluídos no “relatório” resumos preparados pelos coordenadores de temas setoriais sobre o intercâmbio de pontos de vista nos três grupos de trabalho (GTs). Como esses textos não foram submetidos à aprovação dos países-membros, ficou assim registrada a seguinte frase do Ministro da Defesa de El Salvador, coordenador do GT dedicado às Medidas de Confiança Mútua (CBMs): “We should gear our efforts to cooperate with governments

111 *Idem*. Primeira página, s/n.

to develop CBMs among our nations so by the year 2005 we can achieve a free trade area, allowing our peoples economic prosperity, integration and sustainable development”.

Do ponto de vista brasileiro, não havia relação alguma entre a conformação de uma área de livre comércio com a aplicação de medidas de confiança no campo militar.

O Ministro da Segurança Pública e Imigração das Bahamas, coordenador do GT 2, sobre “Cooperação na Área de Defesa”, apresentou um relato equilibrado e factual das discussões no seu Grupo. O Ministro Camilión, encarregado do GT 3, “As Forças Armadas nas Democracias do Século XXI”, reconheceu que os papéis tradicionais das Forças Armadas seriam mantidos. Afirmou, no entanto, que aquelas tarefas mencionadas pelo Vice-Presidente Al Gore (combate ao narcotráfico, participação em operações de paz e proteção ambiental) deveriam se tornar cada vez mais relevantes para as Forças de Defesa. Camilión aproveitou o ensejo para expressar o oferecimento argentino para sediar o encontro seguinte: “If the countries present here consider at some time that this effort must be repeated, Argentina would feel very honored to be the host of a similar event”.

O Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Rego Barros, informou à Secretaria de Estado que “ao longo da Conferência não fomos confrontados com nenhuma surpresa ou com desdobramentos inconvenientes. A reunião correu essencialmente dentro do formato que nos havia sido antecipado, havendo o Brasil participado de maneira substantiva nos debates”, tendo sido o único país convidado a falar em todas as ocasiões e em todos os grupos de trabalho, mesmo assim mantendo um perfil discreto.

O Ministro-Chefe do Emfa abriu os debates sobre o tópico “Forças Armadas nas Democracias do Século XXI”, tendo dado ênfase aos aspectos educacionais e de recursos humanos. O Secretário de Assuntos Estratégicos falou na sessão plenária inaugural sobre o Brasil e as operações de paz da ONU. Foi ainda apresentada a experiência

brasileira em matéria de desminagem e da aplicabilidade ao hemisfério das medidas de fortalecimento da confiança e da segurança. Essa visão seguia as linhas gerais da posição brasileira apresentada na Reunião de Buenos Aires sobre CBMs¹¹².

O Secretário-Geral das Relações Exteriores registrou ter ficado patente na reunião, ser impraticável procurar qualquer tipo de generalizações ou simplificações num continente onde havia assimetrias de poder tão dramáticas e visões de mundo contrastantes. De maneira geral, prevaleceu a opinião de que se vivia em um cenário internacional cambiante, cujas consequências para as missões de defesa nacional e de segurança internacional estavam longe de serem esclarecidas. Os pequenos países insulares do Caribe ressaltaram a insegurança que sentiam diante da ameaça do narcotráfico e de como esse problema incidia sobre suas políticas de defesa.

O Embaixador Rego Barros sublinhou ter “ficado muito clara a posição brasileira quanto à inconveniência de qualquer esforço de institucionalização” de um novo mecanismo de defesa e de segurança na região que, de alguma forma, buscasse reduzir nossa margem de ação e a independência das Forças Armadas nacionais na formulação de suas estratégias próprias.

Na opinião do Secretário de Assuntos Estratégicos, “a Reunião de Williamsburg havia criado informalmente um foro de caráter hemisférico, que tenderia a reunir-se” regularmente, “com regras e procedimentos imprecisos”. Williamsburg teria sido “orquestrada pelos EUA, que ocuparam o espaço político da mesma. A forma e a atuação dos centro-americanos e caribenhos indicaram a articulação prévia conduzida por Washington (e Ottawa)”. O SAE identificou as seguintes linhas principais da nova política dos EUA:

112 O General Taveira, assessor do EMFA, fez a apresentação sobre minas, o Ministro Luiz Tupy Caldas de Moura, a apresentação sobre CBMs.

- afirmação da primazia norte-americana na região como um todo, ou seja, América Central, Caribe e América do Sul;
- gerenciamento da relação com os centro-americanos e os caribenhos em termos tradicionais de clientela;
- distribuição de elogios aos países latino-americanos na proporção em que estes se acomodassem à linha norte-americana.

Na opinião do Secretário de Assuntos Estratégicos, a ênfase na defesa da democracia revelava a intenção política norte-americana de manter canais diretos com os chefes militares da região, o que representava o retorno de uma antiga variável no processo político interno dos países latino-americanos.

Entendo que Williamsburg constituiu-se em um evento de cunho político, organizado com o objetivo de retirar da OEA e da JID a primazia do diálogo multilateral hemisférico sobre segurança e defesa, e voltado para multiplicar a presença militar dos EUA na região. O foro da OEA, com regras estabelecidas e negociadas, onde cada país tem garantida a oportunidade de expressar-se, no qual os documentos têm peso conhecido e específico, permite a países que não têm interesse no desenvolvimento de certos temas moderarem o processo e, eventualmente, bloquear entendimentos.

O Brasil havia resistido desde a criação da Comissão Especial de Defesa Hemisférica, em 1992, à ideia da convocação da Conferência Ministerial de Defesa, no quadro da OEA, e ao estabelecimento de regras uniformes, de talhe continental às CBMs. Depois de percebida a intenção dos Estados Unidos de estabelecer um processo paralelo, menos vulnerável às objeções dos grandes Estados latino-americanos, o Brasil teve êxito em protelar o lançamento do evento e em limitar o seu escopo. Não pôde, contudo, apresentar um projeto alternativo. Faltava-lhe tanto a perspectiva hegemônica que caracteriza a atuação

dos EUA, quanto a estrutura institucional integrada diplomático-militar para atuar com desenvoltura nessa área. O Brasil tinha clara percepção do que queria evitar. Sentia-se confortável com o seu relacionamento com os países da região. Não tinha preocupações maiores, nem problemas territoriais com os países limítrofes. Tampouco tinha sentido a necessidade de definir o escopo, em termos militares-diplomáticos, de uma área prioritária de atuação (a Política de Defesa Nacional, de novembro de 1996, estabelecia na diretriz “5.1.g” parâmetros geográficos prioritários: os países limítrofes, a América Latina e o Atlântico Sul).

Os Estados Unidos, por sua vez, têm interesses globais. Seus Grandes Comandos Militares cobrem todas as regiões da Terra e o espaço exterior próximo. Os documentos estratégicos norte-americanos são francos e diretos:

to be secure and prosperous, America must continue to lead. Our international leadership focuses on six strategic priorities. Taken together, these priorities form the road map to security, peace and prosperity into the next century:

Foster a peaceful, undivided, democratic Europe

Forge a strong and stable Asia Pacific community

Build a new, open trading system for the twenty-first century-one that benefits America and the world

Keep America the world's leading force for peace

Increase cooperation in confronting security threats that disregard national borders

Strengthen the diplomatic and military tools required to address these challenges¹¹³.

113 THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy for a New Century*. Washington: The White House, maio de 1997, p. 29.

4.3. A Confiança e Segurança Regional – Santiago do Chile, 1995

Pela resolução AG/RES 1353 (XXV-O/95), a XXV Assembleia Geral da OEA decidiu transformar a Comissão Especial de Segurança Hemisférica (CESH) em um órgão permanente, a nova Comissão de Segurança Hemisférica (CSH), que recebeu a função de estudar e formular recomendações ao Conselho Permanente da OEA sobre os temas da segurança hemisférica e, em particular, promover a cooperação nesse campo. Terminou, dessa forma, o período do Embaixador Patiño Mayer à frente da CESH. Na OEA, as Comissões especiais não estabelecem limite à duração do mandato dos seus presidentes, enquanto nas comissões permanentes esse período cinge-se a um ano.

O Brasil foi escolhido para a presidência da nova Comissão de Segurança Hemisférica, na pessoa do seu Representante junto à OEA¹¹⁴. A primeira tarefa da CSH foi a de preparar a Conferência Regional de Santiago sobre CBMs, tendo sido realizada reunião para preparar a agenda para a Conferência de Santiago na sede da OEA em 14 e 15 de setembro, que se centrou na identificação das “medidas de fortalecimento da confiança e da segurança” (CSBMs), de particular interesse para a região; na contribuição do hemisfério à segurança internacional; e na identificação de novas propostas sobre CSBMs.

No seu relato sobre a reunião preparatória, a Missão Permanente do Brasil junto à OEA informou que haviam sido eliminados do projeto de agenda os itens relativos ao “equilíbrio de forças militares e gastos de defesa”, assim como, deixaram de ser incluída proposta chilena sobre “Sugerencias y exploración de nuevos regímenes internacionales en el ámbito de la defensa”.

Destacou “a notável discrição da Argentina, tão desinibida no tratamento destes temas enquanto era representada pelo Embaixador Hernán Patiño Mayer” e, por outro lado, certa confusão de propósitos por parte da delegação chilena, manifestada em referências desordenadas

114 Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, que assumiu o cargo em 9 de agosto de 1995.

a objetivos gerais de CSBMs, que pareciam refletir ideias aventadas em ocasiões anteriores pelos EUA, o Canadá e sobretudo a Argentina.

A Missão junto à OEA alertou a Secretaria de Estado para a combativa participação da Delegação mexicana, que havia tentado incluir, sem êxito, na agenda de Santiago proposta de elaboração de um inventário completo dos conflitos territoriais existentes no hemisfério. O México fez também alusão ao estabelecimento de um mecanismo de autocontrole em matéria de armas convencionais, matéria que seria retomada mais tarde.

A Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança foi realizada em Santiago do Chile de 8 a 10 de novembro de 1995. O Brasil foi representado pelo Embaixador Ivan Cannabrava, Subsecretário Geral de Assuntos Políticos do Itamaraty, cujo discurso incluiu frase feliz que se tornou o lema informal da reunião: “Não há nada mais moderno do que a Paz”. O Chefe da Delegação brasileira afirmou ser “justo e necessário que reconheçamos e valorizemos o acervo das nossas realizações”, recordou que os êxitos dos processos de integração e a concentração dos esforços em torno dos ideais de concórdia faziam da região um exemplo para a comunidade internacional, mas alertou que, para serem eficazes, as CBMs devem guardar “relação com a realidade estratégica e as circunstâncias históricas”.

O Presidente da CSH, Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, afirmou que a nova Comissão de Segurança Hemisférica vinha estando concentrada na tarefa de ir definindo e apurando as áreas de interesse comum e de consenso. Nesse contexto, sublinhou a adoção, pela CSH, de um projeto de regulamento que incorporava expressamente, pela primeira vez na história da OEA, o intuito de alcançar decisões não pelo voto, mas pelo consenso.

Essa decisão representou o reconhecimento de que, em tema tão relevante como a segurança dos Estados, o processo de moldagem de novos conceitos deveria refletir a paulatina formação de consensos no âmbito interno dos Estados.

O Secretário-Geral da OEA, Cesar Gaviria, fez um discurso em que:

Declarava-se partidário de, mediante um vigoroso exercício de liderança multilateral, construir uma agenda de segurança para o século XXI, capaz de enfrentar a emergência do terrorismo internacional, do narcotráfico, do crime organizado, como fonte central de ameaças à segurança regional.

Na opinião de Gaviria, o novo princípio reitor da agenda de segurança regional deveria ser a segurança cooperativa, cujo objetivo principal seria a criação de condições de segurança cuja estabilidade dependa da confiança mútua, da regulação da capacidade militar e da previsibilidade das ações de todos os participantes. A seu ver, o processo deveria culminar na integração a nível multilateral, de maneira concertada, limitada e gradual, de algumas funções de segurança regional.

Alguns países tentaram reviver propostas descartadas na reunião preparatória. O Chile procurou reintroduzir seu projeto de reunião comemorativa dos cinquenta anos da OEA, com vistas a desenhar um novo sistema de segurança hemisférico para o Século XXI. Foi levado a desistir. O México exprimiu a intenção de dar continuidade ao processo de desmilitarização¹¹⁵ das relações entre os Estados e defendeu o início da reflexão sobre um “Tlatelolco II”, que compreenderia um “cadastro” de todos os diferendos territoriais existentes no continente e a negociação de um mecanismo para a resolução dessas reivindicações territoriais, vinculado aos processos de integração econômica. A sugestão mexicana não vingou, apesar do apoio recebido da Bolívia e do Equador (países com antigas disputas de fronteiras com vizinhos mais poderosos).

O México aludiu ainda à necessidade de estabelecer mecanismos de controle e redução de armamentos convencionais na América Latina,

115 OEA. *Intervención de la Delegación Mexicana ante la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad*, pronunciada pela Embaixadora Carmen Moreno del Cueto, Representante Permanente do México ante a Organização dos Estados Americanos. Documento OEA/Ser.K/XXIX.2. COSEGRE/INF.8/95.

com vistas à manutenção “de equilíbrios regionais”. Esse último tema foi apenas mencionado de passagem.

De resto a posição mexicana aproximava-se da do Brasil:

La globalización económica,[...] y el fin de la guerra fría, coincidiendo con una profunda revisión del papel de la OEA en nuestra región, han reactivado la discusión sobre la seguridad hemisférica. No podemos aceptar que se trate de desnaturalizar temas de la cooperación regional o multilateral, como el combate al narcotráfico, preservación del medio ambiente, promoción y defensa de los derechos humanos incluyéndolos en listas de supuestas ‘nuevas amenazas a la seguridad. Estos temas son de la cooperación regional o multilateral y no tienen, ni deben tener ningún carácter militar o involucrar a las fuerzas armadas.

Apesar do progresso já realizado e das repetidas manifestações por partes de vários países de que o processo de discussão e implementação de CSBMs no âmbito interamericano deveria ser moderado e paulatino, os EUA, a Argentina, o Canadá e, agora, o Chile esforçavam-se para acelerar o processo.

O Diretor da ACDA (*US Arms Control and Disarmament Agency*), John Holum, Chefe da Delegação norte-americana, procurou a Delegação brasileira para dizer que os EUA tinham conhecimento de que o Brasil se ofereceria para sediar no próximo ano a conferência de seguimento à de Santiago. O Chefe da Delegação do Brasil respondeu “que essa informação não correspondia à realidade. O Brasil, que se sente inteiramente à vontade com o tratamento de medidas de segurança, acha que essa matéria deve ser conduzida gradualmente e com cautela, razão pela qual não favorecemos a fixação desde já de uma data para o prosseguimento da reflexão sobre o tema. A posição brasileira é de consolidar e cristalizar as medidas de confiança vigentes antes de ampliar sua discussão”.

Como não surtiu efeito a “sondagem” do Presidente da ACDA, o Governo de El Salvador manifestou a intenção de sediar a próxima conferência sobre CBMs. Em razão da atuação do Brasil, a Assembleia

Geral da OEA ficou encarregada de definir a data da reunião seguinte. Desse modo, a projetada reunião de São Salvador só poderia ocorrer em 1997 ou 1998.

Na avaliação do Embaixador Cannabrava, o texto da Declaração sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança adotado em Santiago era equilibrado e realista, e refletia os interesses brasileiros, tendo sido contornados, de modo mais fácil do que esperado, os dois pontos que nos inspiravam maiores cuidados, a saber, a Conferência especial imaginada pelo Chile e o seguimento imediato de Santiago. Recomendava ainda que com relação ao futuro da discussão sobre o tema das medidas de fortalecimento da confiança e da segurança, será necessário o acompanhamento de perto do Governo brasileiro com vistas a evitar a utilização indiscriminada de um conceito que é difuso e não comanda um entendimento consensual pelas várias partes envolvidas na sua discussão. Cannabrava sublinhou que, mais uma vez, a atitude argentina revelava um ativismo maior do que o de delegações como a dos Estados Unidos e do Canadá no esforço de assegurar um ritmo veloz ao processo de discussão do tema medidas de fortalecimento da confiança.

Em Santiago, o Brasil atuou no sentido de propiciar o diálogo, ao mesmo tempo em que moderava a velocidade do desenvolvimento de novos conceitos.

Com referência aos temas discutidos em Santiago, cabe registrar que, quase um ano depois, em setembro de 1996, na Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, reunida em Cochabamba, o México apresentou, de modo inesperado, uma “propuesta sobre desarme convencional, (que) tendría como propósito la iniciación de un proceso de autocontrol de armamentos convencionales ofensivos en América Latina y el Caribe, que necesariamente deberá ser el núcleo de un acuerdo de carácter más universal”¹¹⁶. Essa iniciativa foi depois retomada no âmbito da OEA

¹¹⁶ Documento *El armamentismo como factor desestabilizador en América Latina (ideas preliminares para una propuesta)*, distribuído pela Delegação do México na Cúpula do Grupo do Rio, em Cochabamba, em 5 de setembro de 1996, e que serviu de base para a declaração presidencial sobre o tema. Diplomata brasileiro presente ao evento informou que o Chanceler Miguel Ángel Gurria circulou o documento, e a minuta de

e, modificada pelo Brasil e pelos Estados Unidos, veio a dar origem à Convenção Interamericana para a Transparência na Aquisição de Armas Convencionais adotada em 1999.

Em dezembro de 1995, atendendo a sugestão do Estado-Maior da Armada, que desejava aprofundar o entendimento da natureza das CBMs, o Centro de Estudos Estratégicos da SAE, em colaboração com o Itamaraty, organizou mesa redonda para as Forças Armadas e o Emfa sobre Medidas de Confiança Mútua e os resultados das Reuniões de Williamsburg e de Santiago.

Já no início de 1996, o Emfa encaminhava ao Itamaraty documento com os pontos de vista das Forças Armadas, para a elaboração das informações, comentários e sugestões para a implementação da Declaração de Santiago¹¹⁷, no qual se arrolavam 165 modalidades de CBMs e CSBMs que estavam sendo implementadas pelo Brasil.

4.4. As Operações *Green Clover* e *Laser Strike*

A promessa argentina de sediar uma reunião de seguimento a Williamsburg rapidamente se materializou. Já em fevereiro de 1996, o Ministro Camilión comunicou ao Embaixador do Brasil em Buenos Aires

resolução, na presença dos Presidentes Zedillo e Fernando Henrique Cardoso, sem discussão anterior no nível de Chanceleres ou de altos funcionários. O Chanceler Luiz Felipe Lampreia deu resposta a Gurria, no discurso de abertura da LII Assembleia Geral da ONU, em 22 de setembro de 1997, quando, sob o título “Inviabilidade de uma corrida armamentista na América Latina”, declarou que: “Plenamente democrática, em acelerada e dinâmica integração, a América do Sul tem um reduzido potencial de conflito. Com os mais baixos orçamentos militares do mundo, a nossa região vem aplicando políticas econômicas que implicam em um estrito controle dos gastos orçamentários. Nossas prioridades são a estabilidade e o desenvolvimento. As compras de armamentos militares são plenamente compatíveis com as necessidades de defesa dos países latino-americanos e se destinam basicamente à reposição de equipamento obsoleto e desgastado. Medidas recentemente anunciadas no âmbito estratégico-militar não alterarão esses parâmetros fundamentais. Os interesses concretos que unem os países da América do Sul – o comércio, os investimentos, a projeção internacional que ganhamos com o MERCOSUL e a crescente integração regional – são um fator inabalável de união e coesão. Não há na América Latina qualquer potencial de desestabilização militar. Não existe o perigo de uma corrida armamentista na região porque não existem condições políticas, econômicas ou estratégicas para isso. Assim, não se justifica uma iniciativa regional de autolimitação de armas convencionais. Seria equivalente a defender o desarmamento dos desarmados”.

117 Parágrafo 16: “In view of the importance of knowing about other measures being applied or that might be adopted, the representatives agree to provide periodically to the OAS Committee on Hemispheric Security information on the application of confidence and security building measures (CSBMs) as to facilitate preparation of the complete and systematic inventory of these measures, as instructed by the OAS General Assembly”.

a intenção de convocar a reunião Ministerial de Defesa das Américas, em Bariloche, no mês de outubro daquele ano, asseverou já contar com a anuência dos Estados Unidos e manifestou a intenção de visitar o Brasil no final de fevereiro para tratar do tema. Durante a visita de Camilión, o Presidente Fernando Henrique Cardoso comunicou-lhe a decisão de enviar a Bariloche delegação chefiada pela mesma tróica que havia representado o Brasil na Conferência de Williamsburg.

Entre as duas conferências ministeriais de defesa, surgiram elementos que modificaram a perspectiva brasileira das questões de segurança hemisférica. No ano anterior, em outubro de 1995, os EUA deram início a um exercício militar antinarcóticos, com a participação de forças da Venezuela, Peru, Colômbia, EUA e Equador, denominado Operação *Green Clover*¹¹⁸. O exercício, com duração de sessenta dias, destinava-se a detectar e combater o fluxo de aviões que transportavam narcóticos entre os países da América do Sul. Para tanto, foram trazidos, para os países vizinhos, aviões dotados de radares de controle de área, e estações móveis de radar, baseadas em terra, todos operados por militares norte-americanos.

A Embaixada dos Estados Unidos em Brasília transmitiu ao Ministério da Justiça, e depois ao Itamaraty, dados sobre a operação quando a mesma já estava em vias de ser iniciada. As autoridades norte-americanas passaram então a fornecer às autoridades brasileiras dados que demonstravam que aviões ligados ao narcotráfico, para fugir dos radares americanos, estavam sobrevoando o espaço aéreo da Amazônia ocidental brasileira entre Tabatinga, no Amazonas ocidental, e o norte do Estado de Roraima. Os EUA convidaram o Brasil a enviar oficiais para embarcar em aeronaves norte-americanas e observar a operação.

No mesmo período, contando como o apoio dos radares dos EUA, a Força Aérea Colombiana passou a forçar o pouso das aeronaves dos narcotraficantes. Por sua vez, a Força Aérea peruana aumentou o número

118 USSouthCom. *Green Clover*. Panama: USSouthCom SCJ3 (documento de briefing).

de aeronaves abatidas em voo por suspeita de transportar drogas ilegais. Isso teve o efeito de fazer com que os pilotos dos voos ilegais passassem crescentemente a se dirigir-se para o espaço aéreo do Brasil. Alguns aviões perseguidos pela aviação militar peruana (que utilizava aviões Tucano fabricados pela Embraer) chegaram a ser abatidos muito próximos à fronteira brasileira.

Dada a gravidade da situação, o Governo brasileiro estabeleceu um Grupo de Trabalho Interministerial Permanente sobre Vigilância Aérea, com a participação do Itamaraty, dos Ministérios da Justiça, do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, do Emfa e da SAE, para estudar uma resposta à situação.

O Itamaraty instruiu as Embaixadas nos países envolvidos a levantar informações sobre a operação. A resposta obtida possibilitou a formação de um quadro mais preciso sobre o que estava ocorrendo. Ficou esclarecido que a operação *Green Clover* não era um “operational 60 day surge with the ultimate objective to improve regional cooperation and enhance the ability of the regional governments to exercise sovereignty over their airspace”, como os EUA tinham informado. Tratava-se de um primeiro grande exercício regional, que dava continuidade e organicidade a uma série de operações bilaterais que vinham sendo desenvolvidas com os países andinos amazônicos. Ademais, tornou evidente que o Brasil não dispunha, na Amazônia, de radares tridimensionais, capacitados a localizar qualquer tipo de aeronave e, portanto, não exercia efetivo controle sobre seu espaço aéreo naquele quadrante do território nacional.

O Grupo de Trabalho propôs uma série de ações que resultaram na autorização para que oficiais da Força Aérea Brasileira (FAB) embarcassem nas aeronaves de alarme aéreo antecipado dos EUA, operando no Peru e na Colômbia. Em novembro de 1995, o Poder Executivo enviou ao Congresso proposta de legislação que possibilitaria à FAB¹¹⁹ derrubar

119 Mensagem ao Congresso Nacional nº 1.183, de 3 de novembro de 1995. “Nos termos do art. 61 da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado da Justiça e da Aeronáutica, o texto do projeto de lei que altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese de destruição de aeronave”.

aviões que ingressassem no território brasileiro, sem autorização e que se recusassem a obedecer ordens de aterrissar¹²⁰.

Os Estados Unidos deram continuidade à operação *Green Clover* com outro exercício, batizado *Laser Strike*, de maior duração. Os termos de referência inicial do novo exercício previam a presença de forças anfíbias norte-americanas nos trechos brasileiros dos rios amazônicos. O Brasil objetou a presença de forças estrangeiras no seu território. Tomou, contudo, medidas adicionais, como vistas a remediar a situação.

Em fevereiro de 1996, o Presidente da República decidiu emitir, por intermédio da Casa Militar da Presidência da República, Diretriz Presidencial que designava os ilícitos transnacionais, ou seja, o narcotráfico internacional e o contrabando de armas para o crime organizado, como ameaças concretas à segurança nacional. A parte preambular da Diretriz em questão reconhecia que as ordens mundial e regional que se vinham delineando nos últimos anos e o relacionamento do Brasil com os vizinhos – amadurecido e consolidado aceleradamente com a implantação do MERCOSUL e a estabilização da democracia – permitiam atenuar a probabilidade de concretização das hipóteses de conflito envolvendo nosso país. Aduzia que para isso tinha contribuído o dinamismo e a consistência da nossa política exterior, a sincera boa fé dos Estados envolvidos e a capacidade dissuasória relativa das nossas Forças Armadas e de nossa economia.

Cabe assinalar que o texto da Diretriz foi preparado na Casa Militar, e introduzia na linguagem oficial brasileira o conceito de “ilícito transnacional” que ainda não havia sido aceito em sua totalidade por outros órgãos do Estado. A SAE preferia usar o termo “ilícito transfronteiriço”. A Diretriz entrou em vigor imediatamente e permitiu às Forças Armadas prestarem maior apoio à Polícia Federal e aos órgãos encarregados do combate aos tráficos de drogas e de armas.

120 A Circular telegráfica nº 34.278, de 12 de março de 1998 informa que o Presidente havia sancionado a Lei 9614, de 5 de março de 1998, que altera a lei 7565, para incluir a “hipótese da destruição de aeronave”. O Presidente da República mencionou essa medida adotada pelo Brasil na sua intervenção na Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre Drogas, realizada em Nova York, em 8 de junho de 1998.

Tratava-se de uma mudança conceitual importante, pois aproximava a posição dos Brasil à dos Estados Unidos. No discurso de apresentação de 25 novos oficiais gerais recém-promovidos, em 16 de abril de 1996, o Presidente da República aludiu ao tema, tendo afirmado desejar que as Forças Armadas fossem mais ativas na prestação de apoio logístico às atividades de combate ao narcotráfico¹²¹. Cabe esclarecer que já havia, no seio do governo, a intenção de aumentar o apoio prestado pelas Forças Armadas às ações das instituições policiais na repressão a esses ilícitos. As ações norte-americanas acima mencionadas certamente contribuíram para acelerar o processo decisório brasileiro.

Outro evento relacionado a essas ações norte-americanas foi a criação, em 6 maio de 1996, da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), do Conselho de Governo (*vide* capítulo 5.4). Esse novo colegiado, que passou a ser secretariado pelo Ministro-Chefe da Casa Militar e logo adquiriu singular importância e recebeu o encargo de coordenar o desenvolvimento de uma “Política de Defesa Nacional”.

As Operações *Green Clover* e *Laser Strike*, além de voltadas para combater o narcotráfico, aparentemente tiveram o efeito secundário de demonstrar aos países vizinhos que, com o apoio dos EUA, eles poderiam ter a mesma cobertura de radar que o Brasil prometia oferecer quando o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) estivesse implementado. O Brasil estava oferecendo aos seus vizinhos amazônicos, como uma CBM, a possibilidade de compartilhar parte das informações a serem geradas pelo Sivam¹²².

Esses eventos coincidiram com a preparação da participação brasileira na Conferência Ministerial de Bariloche, ou seja, em um momento em que o país examinava a adequação de suas tradicionais posições frente a esses novos desafios. A questão das modalidades de

121 FH convoca Forças Armadas para combater narcotráfico - Militares e PF ficarão responsáveis pela execução do Programa Antidrogas. *O Globo*. Rio de Janeiro.

122 Prevvia-se a compra de cem aviões “ALX Supertucano” e jatos EMB-145 com radares aerotransportados, em vez dos turboélices Brasília. O Peru utiliza seus Tucanos, de fabricação brasileira, para abater os aviões dos narcotraficantes.

participação das Forças Armadas no apoio ao combate ao narcotráfico passou a ser um assunto tratado como um tema natural.

A Política de Defesa Nacional estava sendo finalizada, e o Itamaraty, o Emfa e a SAE puderam aperfeiçoar os mecanismos de reflexão e formulação de políticas. Isso permitiu uma presença mais confortável da Delegação brasileira na Reunião Ministerial de Bariloche.

4.5. A Conferência Ministerial de Defesa de Bariloche

A preparação para Bariloche começou cedo no Brasil. A SAE e o Itamaraty procuraram promover um maior envolvimento das Forças singulares no processo. Encorajou-se a participação dos Ministérios militares em uma série de seminários acadêmico-militares organizados pelos EUA, em continuidade a Williamsburg, tal como o seminário Direitos Humanos e Forças Armadas realizado em Miami e que contou com a presença de representante do Exército Brasileiro.

Na Argentina, o Ministro Camilión renunciou e o novo titular da pasta, Jorge Domínguez¹²³, visitou o Brasil em setembro, quando foram finalizados os entendimentos para realizar, em outubro de 1996, um exercício conjunto Brasil-Argentina de operação de paz, denominado “Cruzeiro do Sul”. A manobra, que se constituiu em importante medida de confiança mútua, ocorreu nas proximidades de Monte Caseros. Essa foi a primeira vez que, desde o final da Guerra da Tríplice Aliança, forças brasileiras adentraram o território argentino.

A segunda Conferência Ministerial de Defesa do Continente Americano realizou-se de 7 a 9 de outubro de 1996 em Bariloche¹²⁴ com uma organização mais formal do que a Reunião de Williamsburg. Foi

123 Oscar Camilión foi levado a demitir-se do Ministério da Defesa em razão de um escândalo sobre vendas de armamento argentino ao Equador, durante o conflito com o Peru, e à Croácia, que estava sob embargo do Conselho de Segurança da ONU.

124 O Ministério da Defesa da Argentina esqueceu-se das peculiaridades brasileiras e imprimiu os logotipos da reunião com o título *Conferência de Ministros de Defesa de las Américas*. Logo depois, a pedido do Brasil, o título do evento foi corrigido.

prevista a adoção de declaração final e os temas para discussão foram distribuídos entre três grupos de trabalho:

GT I - Novas dimensões da segurança internacional

- a. defesa no século XXI – o papel das Forças Armadas;
- b. riscos, ameaças e oportunidades: consideração das diferentes percepções em matéria de defesa e segurança do continente;
- c. o processo de integração econômica e seus reflexos na política de defesa;
- d. cooperação militar entre os países do continente.

GT II - Novas funções das forças armadas

- a. Cooperação multilateral na preservação da paz;
 - a.1 - operações de manutenção da paz,
 - a.2 - coalizões multilaterais,
- b. apoio das Forças Armadas à proteção do meio ambiente, controle de desastres naturais, busca e resgate;
- c. educação de civis e militares para a defesa;
- d. ciência, e tecnologia: possíveis campos de cooperação e intercâmbio de informação;
- e. desminagem e minas terrestres.

GT III - Marco institucional e relações entre os sistemas de defesa

- a. discussão de métodos de fomento da confiança mútua e transparência;
- b. democracia e modernização das Forças Armadas;
- c. relações cívico-militares;
- d. organismos que coordenam a defesa.

No debate de abertura da Conferência de Bariloche, vários países assinalaram que a sua presença na reunião não significava apoio à institucionalização de um novo processo ou foro de consultas. Tratava-se, a seu ver, de encontro temático, suplementar ao processo de reforço da confiança mútua. Em contraste com Williamsburg, os textos produzidos pelos três grupos de trabalho e a declaração final da conferência foram intensamente negociados. O Brasil participou ativamente de todos os grupos de trabalho e coordenou, juntamente com o Canadá, a discussão do item II, “Novas Funções das Forças Armadas”.

Como resultado, produziu-se curta “Declaração de São Carlos de Bariloche”, que recordava o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano de 1991 e destacava o papel da democracia representativa como a base da Segurança Hemisférica. O documento aludia à Conferência de Santiago sobre CSBMs, de 1995, e ressaltava a necessidade de fortalecer a segurança, a cooperação hemisférica e o respeito à soberania de cada Estado.

A Declaração Final e os relatórios dos Grupos de Trabalho seguiram a linha do mínimo denominador comum, apenas registrando as iniciativas, mas abstendo-se de endossá-las. Assim, o Grupo I – Novas Dimensões da Segurança Internacional – registrou o papel básico das Forças Armadas na defesa da soberania nacional, bem como o surgimento de novos riscos – desemprego, narcotráfico, terrorismo, crime organizado, violações aos direitos humanos. Fazia, porém, a ressalva de que esses fenômenos não tinham que ser necessariamente enfrentados a partir de uma perspectiva militar.

O Grupo II examinou as novas funções das Forças Armadas, tendo as delegações coincidido sobre o alto significado da participação nas Missões de Paz da ONU. Vários países referiram-se às ações cautelares e corretivas que as Forças Armadas desempenhavam no campo da proteção ambiental. Os Estados Unidos anunciaram, na ocasião, a realização, em 1997, de uma conferência organizada pelo Comando Sul e aberta aos

países do hemisfério sobre aspectos do campo da defesa relacionados com o meio ambiente.

O Grupo III decidiu retirar da agenda os temas “Vinculação entre a JID e a OEA” e “Organismos de defesa”, reconheceu a importância das CBMs e tomou nota da decisão dos Estados Unidos de fornecerem notificação antecipada sobre suas aquisições de volumes e de sistemas de armas importantes, dentro das categorias cobertas pelo Registro de Armas Convencionais da ONU. Debateu-se ainda a questão da educação de civis para tratar com conhecimento de causa dos temas de defesa, considerada elemento importante para o fortalecimento da democracia.

Os Estados Unidos apresentaram a iniciativa de estabelecer um Centro Hemisférico de Estudos de Defesa destinado a oferecer cursos de curta duração para civis e militares latino-americanos. Várias delegações, inclusive a do Brasil, indicaram que a iniciativa não deveria ser vista como o início de um processo de substituição do Colégio Interamericano de Defesa.

O principal resultado da Reunião de Bariloche foi o fato dela ter sido realizada – na prática tinha se institucionalizado o foro das Reuniões Ministeriais de Defesa. O Secretário William Perry preparava-se para deixar a pasta, depois da reeleição do Presidente Clinton. Deixou, no entanto, para o seu sucessor as bases de novo foro político de diálogo entre o Departamento de Defesa (DoD) e os governos do Hemisfério. Do ponto de vista de Perry, a OEA tratava-se de foro do Departamento de Estado, enquanto a JID limitava-se aos militares. Em outros continentes, o Pentágono já dispunha de instrumentos de diálogo multilateral com os ministros responsáveis pela defesa (Conselho Atlântico, a iniciativa *Partnership for Peace* – PFP e o *ASEAN Regional Forum*)¹²⁵. Na sua perspectiva, carecia estabelecer algo semelhante na América Latina.

125 PERRY, William J. (Secretary of Defense). *Annual Report to the President and the Congress*. p. xii-xiii. Washington: Department of Defense. 1996. 286p.

Como seguimento de Williamsburg e Bariloche, o Governo dos EUA organizou nova série de eventos, tais como os seminários sobre Direitos Humanos e a conferência sobre Defesa e Meio Ambiente, realizada em Miami, em 1997. Foi dada continuidade a programas voltados para a promoção de relações democráticas entre civis e militares, já em curso na Ásia e na Europa Oriental¹²⁶.

O Centro Interamericano de Estudos de Defesa, proposto em Bariloche, ministrou seu curso inaugural, com duração de três semanas, em março de 1998. O Centro fica localizado nas instalações da *National Defense University*, em Washington, DC, e tem o objetivo de formar “líderes” civis em temas de defesa.

William Perry deixou o Departamento de Defesa quando o Presidente Clinton assumiu seu segundo mandato em janeiro de 1997. O seu sucessor no Departamento de Defesa, William Cohen, deu continuidade à política favorável à conformação de um novo desenho da segurança hemisférica.

Apesar da reunião preparatória prevista para ser realizada na Venezuela em 1997 não ter ocorrido, o processo continuou. Nas consultas bilaterais sobre segurança Brasil-Estados Unidos, realizadas em maio de 1998, em Washington, os norte-americanos mencionaram ter recebido expressão de intenção da Colômbia de sediar a III Conferência Ministerial de Defesa, em Cartagena, no final de 1998. Na mesma época os Estados Unidos anunciaram que melhoraram a qualidade do treinamento das Forças Armadas colombianas, que receberiam ajuda não apenas para combater o narcotráfico, mas também a “narcoguerilha”¹²⁷.

126 Idem. p. xiv. “Another important part of preventive defense is our effort to promote democratic civil-military relations. One such program, conducted jointly with the State Department, is the international Military Education and Training program, which has now trained half a million foreign officers in the fundamentals of civil-military relations over the last several decades. Similarly, recently established regional training and studies centers like the Marshall Center in Germany and the Asia-Pacific Center for Security in Hawaii are designed to promote contacts between regional military officers and civilian defense officials and to foster the principles of civilian control of the military”.

127 Declaração atribuída ao General Barry McCaffrey, White House Drug Policy Director. In: “U.S. Aid to Bogota: Is It Being Used to Fight Drugs or Insurgents?” *New York Times*, p. A1 e A12, 2 de junho de 1998.

4.6. A continuidade do diálogo Brasil-Argentina – as reuniões de Avaré e de Itaipava

Concomitantemente à sua interação nas reuniões de CSBMs da OEA e nas Conferências Ministeriais de Defesa, Brasil e Argentina continuaram o exercício de adensamento das relações na área de segurança e defesa.

Após a reunião de Williamsburg, em 28 de outubro de 1995, em continuidade aos contatos diplomático-militares de alto nível com a Argentina, o Chanceler Luiz Felipe Lampreia, o Ministro Sardenberg, o General Benedito Leonel e outras altas autoridades brasileiras reuniram-se com as autoridades argentinas correspondentes, na propriedade do ex-Chanceler Roberto de Abreu Sodré, em Avaré, São Paulo. Naquela ocasião, o Ministro Camilión antecipou a intenção de realizar a Conferência de Bariloche.

O Chanceler Di Tella expressou satisfação com a entrada do Brasil no MTCR, onde passaria a fazer companhia à Argentina. Acrescentou que os dois países deveriam estabelecer uma cooperação exemplar, sugeriu uma declaração conjunta pela qual os dois países dar-se-iam garantias mútuas e citou a Abacc como um possível modelo de cooperação. Era mais uma tentativa argentina de enquadrar o Programa Espacial Brasileiro como um programa missilístico. O Chanceler Lampreia respondeu que a Abacc não oferecia o melhor formato, pois tinha a AIEA como referencial¹²⁸. Di Tella abordou também a questão da expansão do Conselho de Segurança. Afirmando não querer dar a impressão de hostilizar o Brasil, anunciou que seu país apoiaria, na ONU, a fórmula de vagas rotativas para representantes da América Latina, Ásia e África. O Chanceler Lampreia agradeceu a preocupação argentina e afirmou que a rotatividade não interessava ao Brasil, pois o país vinha conseguindo estar presente no Conselho de Segurança, no sistema atual, com maior frequência do que um sistema rotativo

128 MRE, informação interna s/n. “Breve resumo das conversações”.

permitiria¹²⁹. Em Avaré foi possível progredir na direção do mecanismo de entendimento e consulta sugerido pelo Secretário-Geral Roberto Abdenur em Janeiro de 1994.

Depois do encontro de Avaré, os argentinos organizaram uma reunião diplomático-militar em Tandil (Província de Buenos Aires, 1996). Foram realizadas as Operações Cruzeiro do Sul, entre os dois exércitos, primeiramente em território argentino, em 1996, e depois, em outubro de 1997, com a presença de destacamento uruguaio, em Rosário do Sul (Rio Grande do Sul). O porta-aviões “Minas Gerais” manteve sua participação regular nas manobras com a aviação naval argentina e, em contrapartida, os futuros pilotos dos aviões de caça da aviação naval brasileira foram treinados no país vizinho.

Dando seguimento ao acordado em Avaré, os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem assinaram no Rio de Janeiro, em 27 de abril de 1997, Memorandum de Entendimento sobre Consulta e Coordenação. Esse instrumento, que é consentâneo com as recomendações da Conferência Regional sobre CBMs de Santiago (1995), afirmava que convém para a segurança mútua o estabelecimento de um sistema efetivo de cooperação, comunicação e coordenação entre as Forças Armadas de ambos Estados. Estabelecia “um mecanismo permanente de consulta e coordenação para o fortalecimento das relações bilaterais em matéria de defesa e segurança internacional” que deveria fazer o “exame, a avaliação, a implementação e o acompanhamento das questões internacionais de interesse mútuo”, cuja primeira reunião deveria ser convocada dentro de noventa dias¹³⁰.

A primeira reunião do mecanismo realizou-se em Itaipava, Rio de Janeiro, no Centro General Ernani Ayrosa, nos dias 31 de julho e primeiro de agosto de 1997, com a presença dos titulares dos órgãos

129 *Idem*.

130 O parágrafo operativo segundo do *memorandum* designava como os órgãos executores do mecanismo de consulta, pelo Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, os Ministérios da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, o Estado-Maior das Forças Armadas e a Secretaria de Assuntos Estratégicos. Pela Argentina, o Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, e o Ministério da Defesa e o seu Estado-Maior Conjunto.

nacionais implementadores do mecanismo. A reunião foi precedida por intensa especulação em Buenos Aires sobre o “vazamento” de proposta elaborada no Ministério da Defesa para a criação de um sistema comum das Forças Armadas do Mercosul, que previa a participação das Forças Armadas no combate ao narcotráfico e a intervenção nos territórios dos países-membros. Os líderes da oposição chegaram a visitar o Embaixador do Brasil, a quem entregaram um documento de repúdio ao alegado projeto. Aparentemente tratava-se de um documento interno do Ministério da Defesa, de caráter preliminar, obtido pelo jornal “El Clarín”. Pouco antes da partida para Itaipava, os Vice-Ministros do San Martín e da Defesa propuseram ao Brasil a criação de um “Comitê Permanente de Análise Estratégica”, espécie de Grupo de Trabalho em nível de altos funcionários, encarregado de dar seguimento às decisões ministeriais. A Embaixada em Buenos Aires apontava para “percepções distintas” da questão de segurança e defesa por parte do Brasil e da Argentina, já que para nós o ritmo e a natureza dos entendimentos tenderiam a dar-se de forma mais compassada.

Reunidos em Itaipava, os membros do Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação sobre Defesa e Segurança Internacional, “deram continuidade, num marco institucionalizado, a conversações diplomático-militares”¹³⁸ que se vinham realizando entre os dois países. Os dois Chanceleres fizeram uma avaliação da conjuntura internacional e regional. O Chanceler Lampreia identificou, em um quadro de preponderância político-militar norte-americana, três cenários de possível conflito global: a) China, que se colocava como o grande rival dos EUA; b) Oriente Médio, que ‘há 50 anos era fonte de instabilidade’; c) Rússia e antiga URSS, região que, sobretudo em função da sua capacidade nuclear ‘continuava a apresentar riscos potenciais’. O Chanceler Guido di Tella tinha como preocupação principal dissipar, no espírito do Presidente Clinton, a percepção de que o Mercosul seria anti-EUA.

O Secretário de Assuntos Estratégicos observou que a consolidação da democracia, o processo de integração e a adoção de políticas de

defesa sustentáveis de longo prazo criam condições para um trabalho conjunto no sentido de uma reflexão ampla e gradual na região acerca da situação de segurança e defesa, com o objetivo de aumentar o grau de confiança recíproca. Ressaltou que não se trata de querer criar um bloco para contrastar a hegemonia norte-americana ou gerar formas de subordinação da segurança nacional a critérios supranacionais. Os chefes militares presentes intercambiaram impressões sobre a excelente cooperação entre as respectivas forças.

Os dois países constataram ter opiniões coincidentes em duas áreas importantes:

- a. a iniciativa, proposta pelo México, com vistas à autolimitação de armamentos na América Latina sinalizava uma preocupação injustificada;
- b. os desafios representados pelo narcotráfico, meio ambiente e ilícitos transnacionais não requeriam participação direta das Forças Armadas, cuja participação se restringe a prestar eventual apoio logístico, no marco de suas atribuições constitucionais.

No dia seguinte ao encerramento da reunião, os Estados Unidos anunciaram a concessão à Argentina do *status* de “Aliado Principal extra Otan (*Major Non-NATO Ally*)”¹³¹. A delegação argentina não mencionou assunto abertamente em Itaipava¹³².

131 FRAGA, Rosendo. La Alianza extra OTAN y la incorporación de Brasil al Consejo de Seguridad. In: FRAGA, Rosendo. *La Cuestión Militar al finalizar los 90*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Union para la Nueva Mayoría, Octubre de 1997, cap. XI. O autor ressalta que esse *status*, compartilhado por Egito, Israel, Jordânia, Austrália e Nova Zelândia, não implica em ter acesso a sistemas de armas avançadas, ter tropas à disposição do aliado, desenvolvimento de planos de contingência combinados, ou outras obrigações militares específicas. O *status* dá prioridade na transferência de material de defesa, permite o acesso a certos programas de treinamento, pesquisa e desenvolvimento de sistemas, possibilita que empresas privadas norte-americanas participem de licitações de manutenção, reparo e *upgrading* de material militar fora dos EUA. Fraga registra que o Brasil decidiu não reagir negativamente à nova situação e especula que a razão do silêncio teria sido evitar reações negativas da Argentina à aspiração brasileira de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Em contrapartida, recorda o protesto que o Chile apresentou em Washington.

132 Um dos funcionários brasileiros presentes recorda que o Chanceler Guido Di Tella recebeu um telefonema durante o jantar de despedida, que anunciava a decisão dos EUA. Só então Di Tella comunicou o fato ao Chanceler Lampreia.

A obtenção pela Argentina do *status* de *Major Non-Nato Ally* resultou em uma manifestação de protesto do Chile em Washington. O Brasil se absteve de comentar, como também o fez quando o Governo Menem apresentou, dois anos depois, em 1999, sua candidatura a membro da Otan. As duas iniciativas, provavelmente feitas com o objetivo de angariar prestígio junto ao público interno, por uma questão de cortesia poderiam ter sido objeto de uma notificação antecipada. São indicadores de que ainda estava em construção o processo de uma relação mais transparente com a Argentina.

4.7. A Conferência Regional de São Salvador sobre medidas de confiança mútua

Dois outros importantes eventos interamericanos relacionados com a segurança hemisférica foram realizados no primeiro semestre de 1998. O primeiro foi a II Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, realizada na capital da República de El Salvador, de 25 a 28 de fevereiro de 1998, em seguimento à Conferência de Santiago de 1995.

Essa reunião adotou a Declaração de São Salvador sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, aprovada em 28 de fevereiro de 1998, pela qual os Estados do Hemisfério reafirmaram a vigência da Declaração de Santiago de 1995 e reconheceram o aumento dos níveis de confiança mútua e a contribuição dos processos de integração econômica para o fortalecimento desse processo, e que a situação especial da América Central e dos pequenos Estados insulares do Caribe merecia tratamento específico.

Para acomodar o México, a declaração toma nota do início de consultas sobre limitação e controle de armas convencionais e dos trabalhos e reflexões do Grupo do Rio sobre o tema. A Declaração de São Salvador faz referência às recomendações da Cúpula de Miami, de dezembro de 1994 e sugeria que a próxima Cúpula – em Santiago – orientasse a OEA, por meio dos seus órgãos pertinentes, no sentido

de estudar as possibilidades de revisar e fortalecer as instituições do sistema interamericano relacionadas com os distintos aspectos da segurança hemisférica.

A Delegação do Brasil foi chefiada pela Diretora-Geral do Departamento de Organismos internacionais (DOI)¹³³, que expressou satisfação pelo clima de confiança mútua existente entre os países em um momento em que tensões e temores históricos cedem lugar ao entendimento. Aduziu que a região dá prioridade à estabilidade institucional e ao desenvolvimento econômico, após ter consolidado os processos democráticos e avançado na via da integração econômica. Sublinhou que os movimentos de integração, com base na experiência acumulada nos processos sub-regionais, constituem fatores inquestionáveis de união e coesão, afastando os riscos de desestabilização e contribuindo para o fortalecimento da confiança e da segurança hemisféricas.

A Chefe da Delegação brasileira asseverou que, desde a Conferência de Santiago de 1995, tem melhorado a quantidade e a qualidade das CSBMs desenvolvidas pelo Brasil. Citou como exemplos:

- ações unilaterais, como a apresentação da “Política de Defesa Nacional”;
- ações bilaterais, como as consultas regulares que o Brasil mantém com a Argentina, os EUA e o Canadá;
- ações de escopo hemisférico, como a adesão à Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico ilícito de Armas de Fogo, ou em exercícios de escopo global, como a participação dos países americanos no processo de Ottawa, que resultou na assinatura da Convenção para a Proibição do Uso, Estocagem, Produção e Transferência de Minas Antipessoal (não assinada pelos EUA e por Cuba).

133 Embaixadora Celina Maria Assumpção do Valle Pereira.

A delegação brasileira elogiou o papel desempenhado pela JID no programa de remoção de minas na América Central, do qual o Brasil participava. O Brasil entendia que a CSH estava capacitada a fazer a avaliação periódica da implementação dos resultados das Conferências Regionais de El Salvador e Santiago, e que as relações hemisféricas deveriam ser fundadas na cooperação e na igualdade dos Estados. Em alusão às iniciativas mexicanas, afirmou que seria reflexo de uma opinião distorcida falar em corrida armamentista na região ou na necessidade de se adotarem medidas que apenas chamariam atenção para um problema que não existe.

O país que mais se aproximou da visão brasileira, em El Salvador, foi o Peru. Representado pelo Secretário-Geral de seu Ministério de Exteriores, defendeu, em discurso de índole conceitual, que a confiança era um elemento central das relações internacionais, da qual dependia a qualidade dos vínculos entre as nações. Portanto, era legítimo e desejável promovê-la. Em consequência, o tratamento deveria ser cuidadoso, adequado e progressivo. A confiança não poderia ser exigida ou imposta. Deveria ter dois requisitos – rigor conceitual e realismo. A seu ver, a Europa levou mais de duas décadas para implementar seu regime de CBMs. Opinou que o debate lançado no início da década por proposta argentina não tinha ainda produzido maiores resultados. Do ponto de vista do Peru, não se pode paralela e simultaneamente tratar de temas tais como confiança, segurança, limitação de armas e desarmamento. Era preciso avançar com passos concretos, com estratégias meditadas e sem açodamento.

Os EUA, representados pelo Embaixador Ralph Earle, Vice-Diretor da ACDA, sugeriram a adoção de medidas semelhantes ao processo de Helsinque, tais como a notificação prévia de movimentos de tropas e de aquisições de material.

O México argumentou que, como não mais existiam ameaças extracontinentais comuns, a segurança residia no reconhecimento do direito de cada país de construir o seu sistema político, com liberdade,

paz e justiça social, sem ter que temer a intervenção externa. Assim, a segurança deveria ser baseada no desenvolvimento do direito internacional e não no poderio militar. Reiterou a clássica preocupação com as propostas de ampliar as faculdades da JID, atribuindo-lhe tarefas de caráter operativo, o que considerava sem fundamento legal e politicamente equivocado.

Do ponto de vista do México, o conceito de Segurança Hemisférica deveria incluir a plena vigência dos direitos humanos, o esforço conjunto contra o flagelo do narcotráfico, a incorporação de uma cultura de paz, a solução pacífica de todos os problemas fronteiriços, a criação de uma zona de paz na região e a limitação efetiva dos armamentos convencionais.

O Chile aludiu diretamente à concessão à Argentina, pelos EUA, do *status* de “aliado principal extra Otan” e expressou o seu repúdio à celebração de acordos preferenciais na área de segurança sem consulta prévia aos outros países interessados na região em tela.

Uma percepção diversa da brasileira foi a expressa por Francisco Rojas¹³⁴, Diretor da FLACSO/Chile, convidado a dirigir-se à Conferência. Apesar de reconhecer os progressos alcançados pela América Latina, Rojas observou que:

El principal obstáculo para el avance de la confianza en las Américas, está radicado en la carencia de un marco capaz de definir y conceptualizar las nuevas amenazas y riesgos en la posguerra fría y en la debilidad de la institucionalidad para el establecimiento de regímenes internacionales que otorguen certidumbre en ese campo. Revitalizar la acción de la OEA de manera significativa en estas materias, es esencial. Sin institucionalidad no hay perspectivas de largo plazo.

134 ROJAS ARAVENA, Francisco. *La Academia contribuye al fomento de la confianza y la paz en el Hemisfério*. Apresentação feita durante a Conferência de São Salvador sobre CSBMs. Francisco Rojas é diretor da FLACSO/Chile, assessor do Ministério da Defesa do Chile e Co-Diretor do Programa de Paz e Segurança nas Américas, financiado pelo Woodrow Wilson Center, da Smithsonian Institution.

Francisco Rojas lamentou a excessiva retórica de um discurso diplomático que, a seu ver, destacava compatibilidades, mas não abordava problemas concretos. O Diretor da Flacso/Chile e Codiretor do Programa Paz e Segurança nas Américas defendia uma maior participação da Academia, dos Parlamentos e dos operadores econômicos nesse processo de institucionalização, cujo objetivo era a “desmilitarização” (sic) das relações entre os Estados latino-americanos.

Ora, a adoção de uma moldura conceitual única esbarrava na grande variedade de percepções dos Estados-membros. Os pequenos países do Caribe Oriental, ameaçados com a queda do preço da banana, eram vulneráveis a simples bandos de narcotraficantes ou mercenários. Os Estados Unidos desejavam “exportar” seus problemas, no sentido de reprimir o narcotráfico nas áreas de produção e nas rotas de transporte. Da sua parte, os países produtores ou de trânsito desejavam minimizar a intervenção estrangeira. Ainda que todos os Estados envolvidos concordassem com a finalidade última do exercício, o detalhamento e a negociação das modalidades de implementação requeriam tempo e atenção.

De qualquer maneira, foi possível constatar uma significativa redução dos níveis de desconfiança, especialmente na América do Sul. A assinatura do Tratado de Paz entre o Peru e o Equador, bem como resolução das últimas questões fronteiriças entre o Chile e a Argentina, muito contribuíram para essa atmosfera e, no último caso, facilitaram a absorção da concessão do *status* de grande aliado extra Otan.

4.8. A Cúpula de Santiago – abril de 1998

O segundo evento importante de 1998 foi a Segunda Cúpula das Américas, reunida em Santiago do Chile, em 18 e 19 de abril, em seguimento à Cúpula de Miami. A reunião adotou dois documentos básicos: a Declaração de Santiago e o Plano de Ação. Ambos contêm recomendações sobre a Segurança Hemisférica.

A Declaração da Cúpula de Santiago afirma que os chefes de Estado e de governo dos países das Américas eleitos democraticamente constataam “com profunda satisfação que a paz, valor essencial para a convivência humana, é realidade no Hemisfério. Decidiram continuar fomentando a confiança e a segurança entre os países do Hemisfério por meio de medidas como aquelas mencionadas nas declarações de Santiago e São Salvador sobre Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança. Encorajam a resolução pacífica de controvérsias. Reconheceram a importância das instituições hemisféricas e o papel positivo que elas, em particular a OEA, têm cumprido e instruíram seus Ministros a examinarem as formas de fortalecer e modernizar essas instituições”.

O Plano de Ação de Santiago foi bem mais específico e incorporou detalhada listagem de medidas na área de fortalecimento da confiança e da segurança, entre as quais se destacam as seguintes:

- estimular o diálogo regional com vistas a revitalizar e fortalecer as instituições do Sistema Interamericano;
- colocar em prática as medidas e recomendações emanadas das Conferências Regionais sobre Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança, realizadas em Santiago do Chile e em El Salvador;
- continuar a apoiar os esforços empreendidos pelos pequenos Estados insulares para enfrentar suas preocupações especiais de segurança;
- continuar promovendo a transparência em matéria de políticas de defesa;
- reconhecimento da importância da realização de reuniões ministeriais sobre o tema de defesa e de segurança internacionais;

- encarregam a OEA, por meio da Comissão de Segurança Hemisférica, a efetuar o seguimento e o aprofundamento dos temas relativos a medidas de confiança e da segurança;
- esse processo culminará na realização de uma Conferência Especial sobre Segurança, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, a realizar-se, no mais tardar, no início da próxima década;
- os progressos alcançados nessas matérias serão informados aos Estados, assegurando, assim, um seguimento adequado por meio da Organização dos Estados Americanos, de maneira a permitir seu exame na próxima Cúpula das Américas.

A Cúpula de Santiago não só incorporou a discussão sobre segurança hemisférica na agenda dos chefes de Estado e de governo, como integrou, em um amplo contexto, as Conferências Ministeriais *ad hoc* e as atividades da OEA, em especial as da Comissão de Segurança Hemisférica. Colocou lado a lado os temas relativos à confiança mútua, ao desarmamento e ao desenho de uma nova ordem regional.

No processo preparatório, o Brasil atuou de modo construtivo no sentido de preservar suas posições tradicionais e moderar as propostas dos nossos vizinhos.

É necessário ressaltar que o processo de preparação da Cúpula de Santiago foi longo e passou por diversas instâncias.

A XIII Reunião do Grupo de Revisão (SIRG ou *Summit Implementation Review Group*), realizada em Washington, em início de março de 1998, é reveladora desse processo. No decorrer da reunião, a delegação brasileira, que teve ativa atuação no Grupo de Trabalho sobre CSBMs¹³⁵, informou à Secretaria de Estado que o projeto de texto

¹³⁵ A Delegação brasileira foi chefiada pelo Embaixador Adhemar Bahadrian, Secretário-Geral Adjunto do Itamaraty, e contou com a participação do Ministro Edmundo Fujita, então Subsecretário de Análise e Avaliação da SAE.

referente ao “Fortalecimento da Confiança”, a ser incluído no Plano de Ação de Santiago, apresentava sensíveis mudanças em relação à versão anteriormente discutida. O texto havia passado de três para doze parágrafos, muitos dos quais continham matéria substantiva nunca examinada anteriormente, nem no âmbito do SIRG nem da OEA.

Os trabalhos da XIII Reunião do SIRG foram dirigidos pelo Embaixador chileno Carlos Portales, o autor da nova redação. O Brasil tinha dificuldades em aceitar menções pouco precisas à necessidade de aprofundar o debate hemisférico com base na preponderância dos conceitos de integração e globalização; à determinação de colocar em prática de forma sistemática as CSBMs acordadas nas reuniões intergovernamentais da OEA, de Santiago (1996) e de El Salvador (1998); e à promoção das reuniões ministeriais de defesa de forma regular.

A delegação brasileira constatou o entrosamento bastante estreito entre as delegações de Chile, Argentina, Estados Unidos e Canadá no favorecimento às posições maximalistas do texto. A delegação do México apenas manifestou reservas à institucionalização das Reuniões de Ministeriais de Defesa e à projetada conferência do ano 2000. Preferiu concentrar sua atuação na promoção dos tópicos relacionados à sua iniciativa de limitação de armamentos. Os norte-americanos procuraram inserir expressão sobre a obrigatoriedade de notificações prévias de compras de material bélico relacionado nas categorias do Registro de Armas Convencionais da ONU, apesar de o Brasil já haver expressado, em conversações bilaterais, sua discordância com aquela iniciativa.

Foi possível à delegação brasileira escoimar o texto das expressões inaceitáveis, tendo argumentado que, apesar da visão de futuro (*forward looking*) que deveria informar o conjunto do Plano de Ação de Santiago em temas referentes a segurança e a defesa, os líderes hemisféricos deveriam se expressar em linguagem mais cautelosa e ponderada. Desapareceram, assim, as alusões à integração e à globalização, regularidade das reuniões ministeriais de defesa, notificações prévias e autolimitação de

armamentos. Ficou registrado que as CSBMs seriam postas em prática “na forma em que estavam enunciadas em Santiago e El Salvador”, ou seja, de forma voluntária, tendo em conta as características de cada Estado e sub-região; e manteve-se, como resultado de um delicado equilíbrio, uma referência a uma conferência especial no começo da década seguinte.

Na avaliação dos trabalhos, a delegação ressaltou que os EUA esforçaram-se para trazer novos tópicos para o Plano de Ação. Parecia claro que os EUA estavam empenhados em formular uma nova agenda para o hemisfério, a qual, sob a capa de preocupações de cunho social, poderia servir, no futuro, como instrumento de pressão para alterações na atitude política, senão na própria legislação dos países, de modo a torná-los mais permeáveis aos interesses que influenciam a atuação externa de Washington.

4.9. Convergência de ações: a Reunião Ministerial de Cartagena e o programa de trabalho da Comissão de Segurança Hemisférica (CSH)

O fato é que a Cúpula de Santiago criou um arcabouço capaz de estabelecer ligações entre os vários processos sobre segurança e defesa em curso no hemisfério. Nesse quadro, o Ministro de Defesa da Colômbia convocou a III Reunião Ministerial de Defesa do Hemisfério, que se reuniu em Cartagena das Índias, de 29 de novembro a 3 de dezembro de 1998. A reunião tinha o objetivo de “buscar que a segurança e a defesa regionais se fortaleçam, por meio de mecanismos interamericanos, com o propósito de fomentar o desenvolvimento e promover a democracia, dentro de um clima de confiança e transparência”.

O Brasil enviou a mesma Tróica que participou das duas reuniões anteriores: General Benedito Leonel, Chefe do Emfa; Embaixador Ronaldo

Sardenberg, Secretário de Assuntos Estratégicos; e o Embaixador Rego Barros, Secretário-Geral das Relações Exteriores.

O Chefe do Emfa falou em nome dos três. Afirmou que o “estabelecimento de um diálogo multilateral na área da defesa continental originou-se em 1991, no âmbito da Comissão de Segurança Hemisférica da OEA e, posteriormente, nos trabalhos de preparação da Primeira Cúpula das Américas”¹³⁶. O General Leonel asseverou que a reunião de Williamsburg teve mais o significado de uma oportunidade para um intercâmbio de ideias entre autoridades dos países do hemisfério com atuação e responsabilidade na área de defesa do que o estabelecimento de um foro de consultas sobre a matéria. Recordou que a Reunião de Bariloche representou oportunidade adicional de intercâmbio e fortalecimento da confiança mútua. Sugeriu que Cartagena propiciasse a continuidade de um diálogo que se mostrava eficaz em produzir resultados objetivos em prol da paz em nosso hemisfério e registrou a assinatura dos acordos finais de paz entre o Equador e o Peru.

Os Ministros de Defesa e Chefes de Delegação participantes do encontro introduziram na Declaração de Cartagena referências à II Cúpula de Santiago, às reuniões ministeriais anteriores e aos princípios adotados em Santiago, em 1991; reafirmaram a maioria do conteúdo da Declaração de Bariloche, estabelecendo vinculação com aquelas reuniões anteriores. Reconheceram, ainda, a necessidade de fortalecer as instituições das Américas relacionadas com os distintos aspectos da segurança, inclusive mecanismos de prevenção e assistência ante desastres naturais. Sublinharam a importância de estimular reuniões e intercâmbios entre autoridades de segurança, militares e de defesa, sejam elas de caráter bilateral, sub-regional ou regional. Condenaram todas as formas de terrorismo, incluindo as não tradicionais, e assinalaram a adesão aos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos e a necessidade de estimular a educação e a capacitação em direitos

136 EMFA. *III Conferência Ministerial de Defesa* - Palavras do Chefe da Delegação Brasileira. Brasília: EMFA, 1998.

humanos e no direito internacional humanitário dos membros das forças militares do continente. Comprometeram-se a intensificar os esforços na Comissão de Segurança Hemisférica da OEA para revitalizar e fortalecer a moldura institucional do Sistema Interamericano nos aspectos de segurança. A Declaração de Cartagena não traz alusão direta ao combate ao narcotráfico.

Em Cartagena, o Brasil foi escolhido para sediar a Quarta Conferência Ministerial de Defesa e assumiu a secretaria *pro-tempore* do exercício. Completara-se a quadratura do círculo: de opositor do processo, o Brasil passava a conduzir o exercício de organização de uma Conferência Ministerial de Defesa das Américas. A conferência, prevista para se realizar em Manaus, no final do ano 2000, seria organizada pelo novo Ministério da Defesa do Brasil.

4.10. A consolidação da Comissão de Segurança Hemisférica: a Convenção Interamericana para a Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais

Paralelamente ao processo das grandes conferências hemisféricas, deu-se a consolidação das atividades da nova Comissão de Segurança Hemisférica. Em virtude de iniciativas tomadas no âmbito da CSH, a Assembleia Geral da OEA considerou o Tratado de Tlatelolco como uma das bases da segurança hemisférica (apesar de aplicar-se apenas à América Latina e ao Caribe) e uma contribuição transcendente ao Direito Internacional. A Assembleia Geral da OEA adotou, em 1997, a resolução “Confiança Mútua nas Américas” (AG/RES.1500 XXVII-O/97) com o objetivo de que se considerasse a conveniência de aprovar um marco jurídico sobre a notificação antecipada das aquisições significativas de armamentos incluídos nas categorias do Registro de Armas Convencionais da ONU. Depois de dois anos de negociações, a Assembleia Geral adotou, na Guatemala, em junho de 1999, a Convenção Interamericana para a Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais.

Trata-se de relevante documento na área de desarmamento, pois torna obrigatório para os Estados-membros da Convenção o fornecimento de dados anuais ao registro da ONU e consolida o papel da CESH como um órgão que pode prestar uma contribuição efetiva para a promoção da segurança internacional.

As origens do exercício situam-se na iniciativa mexicana *El armamentismo como factor desestabilizador en América Latina (ideas preliminares para una propuesta)*, documento distribuído pela Delegação do México na Cúpula do Grupo do Rio, em Cochabamba, em 5 de setembro de 1996. O Brasil discordava da premissa da proposta mexicana, uma vez que a América Latina tem tido historicamente os mais baixos orçamentos militares do mundo e as compras de armamentos militares destinam-se basicamente à reposição de equipamento obsoleto e desgastado. O México já havia antecipado essa ideia na Conferência de Santiago sobre CBMs de 1995. Pouco depois, os Estados Unidos, aparentemente inspirados na iniciativa mexicana, sugeriram a criação de um mecanismo de notificação prévia de aquisições de armas convencionais.

Ora, depois do fim da Guerra Fria, os Estados Unidos consolidaram a posição de maior exportador mundial de armamentos. Continuavam, contudo, a aplicar uma série de restrições à venda de armas sofisticadas à América Latina. O Executivo norte-americano preparava-se para levantar tais restrições, pois pretendia promover a participação das companhias norte-americanas no processo de licitação de novos sistemas de armas para várias forças aéreas da região.

A iniciativa da notificação prévia permitia atender aos interesses comerciais, conciliar uma importante corrente de opinião nos meios políticos e jornalísticos norte-americanos contrária à venda livre de armas para a América Latina e, ademais, constituía-se em um elemento de política de informação comercial, pois os países compradores assumiriam a obrigação de antecipar suas intenções de adquirir material bélico.

Do ponto de vista do Brasil, um mecanismo de notificação prévia tinha paralelismos com a proposta mexicana, pois transmitia a imagem errônea da existência do perigo de uma corrida armamentista na região. Ademais, representaria um óbice adicional à liberdade dos Estados-membros de estabelecer contatos comerciais preliminares para suas legítimas aquisições de material de defesa. O Brasil decidiu responder com uma contraproposta que fortalecesse o Registro de Armas Convencionais da ONU. O Itamaraty constatou que apenas 16 dos 33 membros do Grupo Latino Americano e do Caribe enviavam algum tipo de dado ao Registro de Armas Convencionais e apenas o Brasil fornecia informações sobre políticas nacionais de defesa.

O Brasil convenceu os Estados Unidos a apresentarem um projeto conjunto para o fortalecimento do Registro. A Comissão de Segurança Hemisférica constituiu um Grupo de Trabalho (GT) para discutir um projeto de convenção sobre transparência de aquisições de armas convencionais. O projeto de convenção foi longamente negociado, tendo sido apresentado à CSH pelo representante do Brasil junto à OEA¹³⁷, copresidente do GT, para aprovação em 13 de abril de 1999. O México, isolado, continuou a tentar promover sua ideia original no âmbito do Grupo do Rio, sem maior êxito.

A convenção foi aprovada em 7 de junho de 1999 pela Assembleia Geral da OEA.

Em 29 de julho, na abertura dos trabalhos da Conferência de Desarmamento, o representante do Brasil junto àquele órgão da ONU informou que a convenção já tinha sido assinada por Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, EUA, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O Brasil ressaltou que aquela convenção interamericana refletia o desejo genuíno das Américas para fortalecer a paz e a segurança regionais mediante o estabelecimento de um novo

137 Embaixador Carlos Alberto Leite Barbosa.

padrão de transparência e expressou a esperança que ela inspirasse iniciativas similares em outras regiões do mundo, contribuindo assim para uma ordem internacional mais estável.

4.11. Conclusão

Nos cinco anos que separam a reunião de peritos de Buenos Aires até a Conferência de São Salvador, o Brasil opôs resistência, sem se furtrar ao diálogo com seus dois principais parceiros no Hemisfério: os Estados Unidos e a Argentina. No sistema da OEA, nas Conferências Ministeriais de Defesa, assim como nas Cúpulas das Américas, o Brasil postergou decisões com o fito de esclarecer conceitos. Na discussão de temas de singular importância como o fortalecimento da democracia, a defesa dos direitos humanos, a subordinação das Forças Armadas aos poderes constituídos, a preservação do meio ambiente e o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, procurou separar o joio do trigo, ao defender os princípios e apontar a necessidade de adequar a implementação desses princípios às legislações e às peculiaridades nacionais.

O Brasil teve a preocupação de preservar a sua liberdade e evitar a contaminação de temas fundamentais – como a preservação do Estado democrático de direito – por ações e interesses que refletem a impaciência no combate à criminalidade e desejam resolver os seus problemas alhures.

Não se deve esquecer a experiência passada do combate ao comunismo, quando os Estados Unidos promoveram, em muitos países, soluções rápidas e eficientes de repressão que fizeram regredir a ordem constituída e diminuir o grau de profissionalização das Forças Armadas. É necessário velar para que causas justas não sejam usadas como pretexto para legitimar intervenções.

Os vários países do continente veem problemas semelhantes por perspectivas diversas. Os Estados Unidos desejam favorecer

o crescimento dos seus parceiros com o intuito de expandir os seus mercados. Devem, ao mesmo tempo, evitar que esses parceiros se tornem rivais potenciais.

Ao interesse nacional argentino conviria desacelerar, na área de defesa, o crescimento de seu vizinho e parceiro, e aparentemente procurava encontrar nos Estados Unidos um contrapeso. Essa é uma possível explicação das surpresas que, na área de segurança, o Brasil recebeu da Argentina: a disposição para sediar a Conferência de Bariloche; o anúncio da adesão ao TNP; a intenção recorrente de aplicar disciplinas do MTCR ao programa espacial brasileiro; a obtenção do *status* de *Major Non NATO Ally*; e o favorecimento da adoção de disciplinas “pan-hemisféricas” de transparência.

Segundo Carlos Escudé e Andres Fontana, o Governo Menem adotou uma política de duas vias: “una alianza estratégica con Estados Unidos y una prioridad comercial ubicada en el Mercosul¹³⁸. Para muitos argentinos, buscava-se emular a política do Barão do Rio Branco, de utilizar uma “aliança não escrita” com os EUA para promover os interesses nacionais.

Na negociação, o Brasil teve em mente a perspectiva de um país importante que deve ser consultado sistematicamente. O Mecanismo de Consulta e Coordenação sobre Defesa e Segurança Internacional deve ser ativado, bem como os exercícios militares e a cooperação em missões de paz da ONU. Essa cooperação deve ser levada à área policial, inclusive com o envolvimento das polícias estaduais brasileiras e provinciais argentinas. Contudo, não é conveniente procurar estabelecer alianças formais.

Se devemos reconhecer os interesses dos EUA na região, temos que entender que os EUA só respeitam aqueles países que defendem seus interesses nacionais com convicção. A atuação do Brasil na negociação da Convenção Interamericana para a Transparência nas Aquisições

138 ESCUDÉ, Carlos; FONTANA, Andrés. *Divergencias Estratégicas en el Cono Sur: Las Políticas de Seguridad de la Argentina frente a las de Brasil y Chile*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, 1995, p. 31.

de Armas Convencionais é um exemplo disso. No plano hemisférico, interessa ao Brasil promover o direito, velar para manter o mais amplo grau de autonomia possível e aumentar o seu poder nacional sem desmedro da segurança dos vizinhos. Para tanto, é necessário cultivar o *soft power* do convencimento e da boa diplomacia, sem descuidar de manter o *hard power* da capacidade de defesa militar.

Capítulo V

Diplomatas e militares – a modernização da postura de Defesa

5.1. Relações Exteriores e Defesa

Ao assumir a Presidência da República, em janeiro de 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso antecipou, no seu discurso de posse, as reformas necessárias à atualização dos instrumentos conceituais que pautavam a defesa nacional.

Estamos deixando para trás atitudes xenófobas, que foram mais efeito do que causa do nosso relativo fechamento no passado.

Nada disso implica renunciar uma fração que seja da nossa soberania, nem descuidar dos meios para garanti-la.

Como Comandante-em-Chefe das nossas Forças Armadas, estarei atento às suas necessidades de modernização, para que atinjam os níveis de operacionalidade condizentes com a estatura estratégica e os compromissos internacionais do Brasil.

Nesse sentido, atribuirei ao Estado Maior das Forças Armadas novos encargos, além dos já estabelecidos. E determinarei a apresentação de propostas, com base em estudos a serem realizados em conjunto com a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, para se conduzir a adaptação gradual das nossas forças de defesa à demanda do futuro.

No mundo pós-Guerra Fria, a importância de países como o Brasil não depende somente de fatores militares e estratégicos, mas sobretudo da estabilidade interna, do nível geral de bem-estar, dos sinais vitais da economia – a capacidade de gerar empregos, a base tecnológica, a participação no comércio internacional – e também de propostas diplomáticas claras, objetivas e viáveis.

Por isso mesmo, a realização de um projeto nacional consistente de desenvolvimento deve nos fortalecer crescentemente no cenário internacional¹³⁹.

Desse modo sinalizou ao Estado brasileiro a tarefa de ajustar a concepção de defesa aos desenvolvimentos do quadro internacional. O Presidente deixou claro considerar que as questões econômicas e sociais e as iniciativas diplomáticas, naquelas duas áreas, tinham mais importância para a projeção internacional do país do que os temas atinentes à defesa. Das palavras do ex-Presidente também se depreende a reafirmação de que a Defesa Nacional é uma das tarefas básicas do Estado soberano, condição necessária para sua existência independente, e que não pode ser descuidada.

A tradição constitucional do Brasil sempre colocou nas mãos do Chefe de Estado – Imperador ou Presidente da República – a direção das relações com o estrangeiro e o comando das forças militares. Antes de 1988, porém, os textos constitucionais brasileiros caracterizavam-se pela brevidade nas disposições sobre a condução das relações exteriores, que praticamente limitavam-se à definição das competências do Presidente da República e do Congresso.

139 CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de Posse*. Brasília: Presidência da República, 1995.

A Carta de 1988 estabelece no seu artigo primeiro que “a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político”. O artigo Quarto recolhe a prática já secular da atuação externa do país e a codifica em uma série de princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais, a saber: a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político. Determina, ainda, que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

A perspectiva adotada em 1988 também é diversa das Constituições anteriores. A Carta de 1946, no artigo 4º, tratava as relações internacionais e a defesa sob a perspectiva do conflito, ao afirmar que “o Brasil só recorrerá à guerra se não couber ou se malograr o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos de solução de conflito, regulados por órgão internacional de segurança de que participe; e em caso nenhum se empenhará em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outro Estado”. O artigo 7º da Constituição de 1967, mais conciso, reza que “os conflitos internacionais deverão ser solvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe. É vedada a guerra de conquista”. Os dois textos constitucionais foram adotados depois da criação da Organização das Nações Unidas e, de acordo com as obrigações assumidas pelo Brasil, restringem as possibilidades de recurso à força, à autodefesa e às ações de segurança coletiva adotadas pelos organismos internacionais do qual o Brasil é parte.

Na Carta de 1988, a ênfase das relações internacionais é colocada na independência, na soberania e na cooperação. Os temas relativos à segurança externa foram inseridos no capítulo referente à defesa do Estado e das instituições democráticas. A Constituição define as Forças Armadas, no artigo 142, como sendo “instituições permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e que se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Outra inovação constitucional foi o estabelecimento, pelo artigo 91, do Conselho de Defesa Nacional (CDN), órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional, a defesa do Estado democrático e nas hipóteses de declaração de guerra e celebração da paz¹⁴⁰.

O CDN foi idealizado para substituir o antigo Conselho de Segurança Nacional (CSN), que havia sido estabelecido por ocasião da adoção da Constituição de 1934, cuja criação respondia a preocupações, novas à época, com a subversão da ordem pública e a luta ideológica. O CSN era formalmente constituído por todos os Ministros de Estado. Depois de 1964, passou a pautar-se por um conceito de segurança nacional, de carácter bastante amplo, desenvolvido pela Escola Superior de Guerra a partir da Segunda Guerra Mundial.

Durante o Regime de 1964, a Secretaria-Geral do CSN¹⁴¹, chefiada pelo Ministro-Chefe da Casa Militar da Presidência da República,

140 Membros natos do Conselho de Defesa Nacional são: o Vice-Presidente da República, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Ministro da Justiça, os Ministros Militares, o Ministro das Relações Exteriores e o Ministro do Planejamento.

141 WALTER. Roy Middleton Braga. *O Papel do Conselho de Segurança no Processo Decisório Brasileiro*. Documento de Trabalho n. 1. Brasília: Centra de Estudos Estratégicos. 1993. 37 p. A estrutura e as funções do CSN tiveram sua origem imediata na decorrência da filosofia, da doutrina e dos estudos realizados na Escola Superior de Guerra, para o estabelecimento de seu “Método de Ação Política”. Com o desenvolvimento da doutrina decorrente do binómio “segurança e desenvolvimento”, o envolvimento político do CSN-SG/CSN se expandiu, a ponto de ser inserido no âmbito das suas competências o “estabelecimento dos ‘Objetivos Nacionais Permanentes’ e das bases para a política nacional”, bem como o estudo, dentre outros assuntos, de tratados, acordos e convênios; de programas de cooperação internacional; e da própria política de desenvolvimento nacional. (DL 1.135/70). Duas, entretanto, poderiam ser apontadas como as funções principais do CSN-SG/CSN: a formulação do Conceito Estratégico Nacional (CEN), realizada com base na agregação-articulação das

tornou-se um dos principais centros de assessoria do Presidente da República¹⁴². A SG/CSN coordenava os assuntos relevantes em todas as áreas da administração pública e verificava se as principais iniciativas do governo, inclusive as de política externa, estavam conforme os parâmetros da segurança nacional. Essa ascendência da Secretaria-Geral foi particularmente sentida durante o período 1968-1974. Com a ascensão do Presidente Ernesto Geisel, o poder da Secretaria-Geral do CSN foi sendo paulatinamente limitado.

O Conselho de Defesa Nacional (CDN), de 1988, foi estabelecido com base em um conceito muito menos extenso, e que se centra na defesa externa e na salvaguarda do Estado Democrático de Direito. Uma vez extinto o CSN, o CDN não foi imediatamente implementado. No Governo do Presidente Sarney, a Secretaria-Geral do CSN foi rebatizada como Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional da Presidência da República (Saden), sem que se fizessem modificações substantivas na organização. Dois diplomatas integravam-se à estrutura do organismo, um deles tratando de assuntos de energia nuclear e o outro de temas de estratégia.

Em 1990, o Presidente Collor, tão logo tomou posse, cumpriu promessa de campanha de desmilitarizar os órgãos da Presidência e extinguiu o SNI e a Saden. Unidades dos dois órgãos foram combinadas para formar a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), situação que perdurou durante a gestão do Almirante Mario Cesar Flores, que chefiou a SAE no Governo do Presidente Itamar Franco. Flores convidou um

propostas dos membros do CSN; e a verificação da conformidade entre as iniciativas dos setores do governo e o mesmo conceito. Tais funções foram exercidas plenamente entre 1969 (ano de formulação do primeiro CEN) e 1974, ocasião em que o Presidente da República, recém-empossado, não aprovou a reformulação do CEN. A partir de 1974 a lógica das funções principais do CSN-SG foi comprometida (p. 10-11).

142 HUNTER, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers*. Chapel Hill: The University of Northern Carolina Press, 1997, p. 33. Created in 1934, the CSN did not play an important role until after 1964[...] its influence was greatest between 1967 and 1979. The military exercised a preponderant role on the CSN although it formally included all cabinet members. The secretary-general, whose importance on the council was unmatched, formed a crucial link between the civil and military bureaucracy. It was always an army general who held this position. Five divisions of the CSN conducted studies and elaborated reports on matters relating to (1) domestic and foreign politics; (2) economic development; (3) social development; (4) external defense; and (5) regionally related problems of significance to national security. Specific subjects studied in the first division included nuclear energy, the environment, space activities and law of the sea.

diplomata para ser seu Vice-Ministro e deu continuidade ao processo de desmilitarização do órgão.

O Conselho de Defesa Nacional foi regulamentado pela Lei 8.183, de 11 de abril de 1991, tendo a SAE ficado encarregada de atuar como sua secretaria. Muitos programas desenvolvidos pelo antigo CSN e pela Saden continuaram a ser implementados pela SAE, mas sem que fosse estabelecida ligação entre o desenvolvimento dessas atividades e o CDN. Apesar de a lei autorizar o estabelecimento de grupos e comissões para o novo Conselho de Defesa Nacional, este adquiriu a estatura de um alto órgão constitucional, tendo perdido as funções de administração e coordenação de temas correntes.

O Governo Fernando Henrique transferiu a Subsecretaria de Inteligência, sucessora do SNI, para supervisão inicial da Secretaria-Geral da Presidência, tendo ficado subordinada posteriormente à Casa Militar. A SAE tornou-se uma instância de assessoria do Presidente na área de análise prospectiva e avaliação política, tendo conservado competências de controle de tecnologias sensíveis, energia nuclear, exploração espacial, gerência de programas específicos para a Amazônia e apoio ao CDN.

Durante o quadriênio Collor-Itamar, o Governo Federal dedicou-se à adaptação da legislação sobre defesa às novas disposições constitucionais. A organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas foram disciplinados pela Lei Complementar 69 de 23 de julho de 1991 que, em linhas gerais, reiterava as funções básicas descritas na Constituição, estabelecendo que o Presidente da República, na qualidade de comandante supremo, seria assessorado pelo Emfa (estratégia militar) e pelo Alto Comando das Forças Armadas (política militar, no que transcendesse a competência específica de cada uma das Forças singulares). O Alto Comando era constituído pelos Comandantes Superiores (na organização de então eram os Ministros da Marinha, Exército e Aeronáutica), pelo Chefe do Emfa e pelos Chefes dos Estados-Maiores das três forças.

A Lei Complementar 69 dispunha ainda que as três Forças singulares tinham como atribuição subsidiária cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. A Marinha recebeu funções específicas de auxílio à Marinha Mercante, à segurança da navegação e à formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar. O Ministério da Aeronáutica manteve as atribuições de orientar a aviação civil e conservou participação determinante na formulação da política aeroespacial.

5.2. A necessidade de uma política de defesa

Esse arcabouço legal não era satisfatório para vários setores interessados nos assuntos de defesa. Setores das Forças Armadas e pesquisadores universitários exprimiam a carência de documentos que aprofundassem os dispositivos da norma constitucional e da legislação complementar e dotassem o país com uma política de defesa. Além da legislação ser demasiado sintética, não fazia referência ao entorno internacional em tempos de paz. Havia uma percepção difusa de que faltava ao Brasil uma doutrina moderna, expressa em um documento público, que informasse a população brasileira e os seus parceiros na comunidade internacional qual era a postura do país no campo da defesa.

Havia uma corrente, situada na academia e em alguns setores políticos, que defendia a adoção de uma política de defesa, com objetivos de política interna, ou seja, para melhor precisar os limites de atuação das Forças Armadas. Já outros advogavam uma “militarização” da política de Defesa, com o objetivo de aumentar o grau de profissionalização dos militares. Segundo essa corrente de opinião, um documento sobre a política de Defesa deveria conter a clássica listagem de hipóteses de conflito e a prescrição da organização das Forças Armadas.

O grau reduzido do nível de tensões no entorno imediato do Brasil retirava urgência à adoção e implantação dessas políticas. Na maioria dos países da América, os movimentos armados de esquerda

não mais representavam ameaça apreciável à ordem institucional. O fim da União Soviética retirou o principal elemento de credibilidade à maioria das hipóteses de guerra desenvolvidas pelos Estados-Maiores latino-americanos no período da Guerra Fria.

No caso brasileiro, o Conceito Estratégico Nacional (CEN) adotado em 5 de março de 1969, pelo Presidente Costa e Silva, arrolava as possibilidades de o Brasil ser arrastado a um conflito armado. Esse Conceito Estratégico Nacional caiu progressivamente em desuso¹⁴³. Dava prioridade à hipótese de guerra Alfa (“Guerra Revolucionária na América Latina”, definida como a “possibilidade de eclosão de conflitos armados – identificados, notadamente, com a pressão comunista – que exijam o emprego do poder nacional, com preponderância de sua expressão militar, em ações de guerra, no território nacional ou em áreas de países latino-americanos, em face dos compromissos assumidos no âmbito da OEA”).

Duas alternativas de conflito incluídas no CEN também se situavam no quadro da Guerra Fria: a Beta – “Hipótese de guerra baseada na possibilidade de conflito armado entre o bloco comunista e o bloco democrático, em que o Brasil será coparticipante entre as nações democráticas”; e a Gama – “simultaneidade das hipóteses Alfa e Beta – eclosão simultânea de guerra geral e guerra revolucionária, combinando ações de guerra com a subversão”.

O Conceito Estratégico Nacional foi atualizado em 1974, quando, com base em Exposição de Motivos do Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN), foi aduzida hipótese adicional relativa à guerra limitada na América do Sul, envolvendo o Brasil para legítima defesa de seus objetivos ou para satisfazer compromissos assumidos¹⁴⁴.

Com a dissolução do Pacto de Varsóvia e da União Soviética, as hipóteses Alfa, Beta e Gama perderam a sua razão de ser. Por sua vez,

143 PROENÇA JUNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 104.

144 BARLETTA, Michael. *The Military Nuclear Program in Brazil*. Stanford: Center for International Security and Arms Control/Stanford University, 1997, p. 15.

o aprofundamento do processo de integração na América do Sul – em especial do Mercosul – fez com que a hipótese Delta progressivamente se tornasse inverossímil.

Outro texto básico adotado depois da Constituição de 1988 foi a Política Militar Brasileira, de 1993, proposta pelo Emfa, em consenso com os Ministérios militares, com o objetivo de fortalecer “a expressão militar do poder nacional”. O documento propugnava a adequação da expressão militar do poder nacional à estatura político-estratégica da nação, em particular às suas necessidades de segurança, tendo em vista a conquista e a manutenção dos objetivos nacionais. Sugeria proporcionar respaldo militar e exercer persuasão adequada, conforme requerido pela ação política no âmbito internacional; contribuir para a dissuasão de agressões; e, caso estas últimas se concretizassem, atuar em força, em defesa da soberania e da independência nacionais. Asseverava ainda que a eficácia das Forças Armadas era função do grau de independência tecnológica.

Na parte estritamente militar, afirmava ser necessária a visualização, a percepção e a análise dos cenários de conflitos atuais e prospectivos; e o desenvolvimento constante das táticas de emprego das Forças Armadas, principalmente em operações combinadas. Propugnava que a expressão militar do poder fosse compatível com demais expressões de poder e com a projeção do Brasil no cenário internacional. A Política Militar Brasileira de 1993, colocada em vigor mediante uma portaria do Emfa, evitava entrar em especificidades do preparo e conformação das forças singulares. Era um documento declaratório, vazado na terminologia do método de ação política da Escola Superior de Guerra. Cabe observar que, no final dos anos 1980, a linguagem “esguiana” havia perdido muito da sua credibilidade no âmbito do governo, da academia e da sociedade em geral. Ademais, não se conformava com a terminologia adotada pela Constituição de 1988, que não se refere às várias categorias de poder nacional do linguajar da ESG.

No primeiro semestre de 1994, o então Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Almirante Mario Cesar Flores, tomou a iniciativa de convocar um grupo de trabalho interministerial para a redação de um documento de Bases para uma Política de Defesa.

O tema da política de defesa vinha sendo discutido em publicações especializadas, como a *Revista Política e Estratégia*, editada por Antonio Carlos Pereira, desde o período da Assembleia Constituinte. O próprio Almirante Flores contribuiu para o esclarecimento do tema, com a publicação, em 1992, do livro *Bases para uma Política Militar*. Teve, contudo, grande importância, o artigo publicado pelo Coronel (RR) Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, professor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, na edição de 22 de fevereiro de 1994 do jornal “O Estado de São Paulo”¹⁴⁵, com propostas que deveriam ser adotadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em caso de vitória nas eleições presidenciais daquele ano. O artigo deu ímpeto adicional ao debate público sobre o tema.

A convocação, pela SAE, do grupo de trabalho foi precedida por seminário sobre Política de Defesa organizado pelo Centro de Estudos Estratégicos (CEE)¹⁴⁶ em 24 de abril de 1994, com a presença de representantes do Itamaraty, dos Ministérios militares e dos órgãos da SAE, para procurar um entendimento conceitual do que poderia ser uma “Política de Defesa para o Brasil”¹⁴⁷. O debate revelou ampla gama de percepções. Foi o representante do Ministério das Relações Exteriores¹⁴⁸, Embaixador José Viegas, quem mais se estendeu sobre o tema, tendo sublinhado que não se deveria dar continuidade à prática de tratar “defesa” de modo abstrato. Fazia-se necessário inserir a problemática da

145 CAVAGNARI, Geraldo. Palestra no Debate 3: Agenda de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica. In: SENNES, Ricardo U. *Brasil e a Política Internacional*. Santiago do Chile: Flacso, Wilson Center, IDESP, 1998, p. 121.

146 COSTA, Thomaz Guedes da. *Política de Defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, Documentos de Trabalho n. 10, março de 1994, 30 p.

147 CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CEE). *Workshop sobre política de defesa*, outubro de 1994, Documento de Trabalho n. 16, 29 p.

148 Embaixador José Viegas Filho, Chefe do Departamento de Organismos Internacionais.

defesa no contexto internacional, inclusive com a incorporação de temas como a manutenção da paz com os vizinhos e o não comprometimento da futura liberdade de se equipar. O representante do Itamaraty recordou que se tinha iniciado uma discussão sobre a “segurança hemisférica”, no foro da OEA, e que era preciso que, na formulação da política de defesa, fossem examinadas questões como o estabelecimento de medidas de confiança com os países vizinhos; a participação em missões de paz; e a manutenção da capacitação tecnológica do país¹⁴⁹. O objetivo era o de pensar uma política de defesa que levasse em conta o contexto internacional.

O representante do Estado-Maior do Exército defendeu uma abordagem mais clássica, calcada na doutrina da ESG¹⁵⁰, que fizesse a listagem dos objetivos nacionais permanentes e atualizasse as hipóteses de guerra¹⁵¹. O representante do Estado-Maior das Forças Armadas reconheceu que a abordagem da ESG havia falhado por ser excessivamente sofisticada e querer englobar todos os aspectos da vida nacional em uma doutrina de segurança demasiado ampla. A seu ver, a política de defesa deveria ser simples.

Ficou claro, na discussão, que os militares – inclusive o próprio Almirante Flores – tinham em mente a redação de uma política de segurança ampla, que ultrapassasse os limites estritos de uma política de defesa. Como o termo “segurança” não era politicamente conveniente naquela conjuntura tinha sido simplesmente substituído pela palavra “defesa”. A intenção era, porém, a de escrever as bases de uma política de segurança que envolveria inclusive questões de eixos de transporte, segurança alimentar e o desenvolvimento de áreas periféricas.

O Grupo de Trabalho se reuniu de junho a setembro de 1994. A SAE distribuiu um documento de base, cujo capítulo “princípios”

149 VIEGAS FILHO, José, *op. cit.* In: CEE. *Workshop sobre política de defesa*, p. 9-10.

150 ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Método para o planejamento da ação política* (NCE11-96). Rio de Janeiro: ESG/Departamento de Estudos. 1996. 45 p.

151 BANDEIRA, *op. cit.*, p. 12.

basicamente espelhava o artigo 4^o da Constituição de 1988. A parte referente às diretrizes representava o resumo de uma abrangente política de desenvolvimento para o Brasil, procurando, assim, dar uma nova roupagem à velha “segurança nacional”.

O representante do Itamaraty discordou da abordagem sugerida, tendo observado que “uma primeira reflexão aponta para a necessidade de que esse grupo de trabalho desenvolva um conceito operacional de defesa nacional”. Alegou que se deveria evitar cair na tentação de igualar conceitualmente defesa com segurança. Sublinhou que

a questão política da defesa nacional não se limita aos temas militares, mas tem neles o seu aspecto capital, e que o conceito de política de defesa nacional não deve se vincular à manutenção dos interesses nacionais, que é um conceito muito vago, e sim a temas mais precisos, como a preservação da soberania e da integridade territorial da nação¹⁵².

A discussão apresentava um quadro paradoxal: o Itamaraty esforçava-se para inserir temas militares, tal como a definição dos parâmetros para o uso da força; a agilização do processo decisório; o papel do Emfa e das forças singulares; a perspectiva da criação de um Ministério da Defesa; as diretrizes para a condução de operações combinadas; a alocação de recursos; e o acompanhamento da evolução dos cenários internacionais. Da sua parte, os militares procuravam tornar o texto o mais genérico possível, dando ênfase à questão do desenvolvimento nacional.

O documento resultante, Bases para uma Política de Defesa, representou uma área limitada de consenso. Ainda assim, incorporou vários aspectos propugnados pelo Itamaraty, inclusive uma avaliação sumária do entorno internacional e a indicação de áreas preferenciais de atuação. Foram incorporadas referências à participação em missões de paz e aos compromissos brasileiros na área de desarmamento.

152 Fax SGPL 641, de 23 de junho de 1994, do Embaixador José Viegas Filho, ao Ministro Luiz Augusto de Castro Neves, Secretário Executivo da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Com referência ao tema das missões de paz, é necessário registrar que, em junho de 1994, o Brasil efetivou o primeiro envio de tropas ao exterior¹⁵³ dentro do quadro da chamada “nova geração de operações de paz da ONU”, com o despacho de uma companhia de infantaria para participar da Força de Observadores em Moçambique (UNOMOZ). Depois da saída do Batalhão Suez do Sinai, em 1967, a participação brasileira tinha se limitado ao envio de observadores e de comandantes de Forças.

Em maio de 1993, o Itamaraty convocou um Grupo de Trabalho com as Forças Armadas para estabelecer os novos parâmetros de participação nesse tipo de missão, tendo enfrentado certa resistência, uma vez que as Forças percebiam nas missões de paz uma atividade secundária, feita em atendimento a um pedido externo, e que consumia recursos financeiros escassos¹⁵⁴.

A experiência de organização de operações adquirida em Moçambique, Angola e na antiga Iugoslávia abriu novas perspectivas para as Forças Armadas brasileiras. As bases para uma Política de Defesa tiveram o mérito de registrar o reconhecimento de que a participação nas missões de paz constituía atividade relevante. Como se aproximava o fim do Governo Itamar Franco, contudo, o documento não chegou a ser adotado.

5.3. O Plano Plurianual - 1996-1999

Em uma das primeiras iniciativas da nova administração, no início de 1995, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) convidou a Casa Civil e a Secretaria de Assuntos Estratégicos para que contribuíssem com o planejamento da preparação do Plano Plurianual 1996-1999 (PPA 96/99). Cumpria-se um preceito constitucional e era

153 DAMICO, Flávio Soares; GOIDANICH, Roberto. *A Participação do Brasil em Missões Militares internacionais*. Trabalho apresentado ao IV Encontro de Estudos Estratégicos. Campinas, maio de 1998

154 FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Tese apresentada ao XXVII CAE. Brasília: IRBR, 1999, p. 134.

a intenção do governo inovar e evitar repetir procedimentos passados que davam aos planos plurianuais o formato de simples agregados de ações orçamentárias dos vários ministérios.

O objetivo da administração era fazer do PPA 1996/1999 um documento de sinalização política que resgatasse o planejamento como função da gestão pública e ajudasse o Estado, ao estabelecer prioridades, a readquirir a capacidade de investir. A SAE esforçou-se para incluir no plano elementos que sinalizassem a intenção do Estado brasileiro de manter a capacidade de promover sua atuação no cenário internacional.

A estrutura inicialmente imaginada pelo MPO para a discussão e redação do PPA não contemplava uma área relativa à defesa. O tema foi introduzido pela SAE a pedido das Forças Armadas. Criou-se um comitê específico sobre defesa nacional, coordenado pela SAE, e para o qual o Itamaraty foi convidado a participar¹⁵⁵.

O Comitê de Assuntos de Defesa do PPA decidiu utilizar o documento Bases para uma Política de Defesa, de 1994, como subsídio para as suas deliberações, e propôs um programa multissetorial na área de defesa que tinha como objetivo geral habilitar plenamente o país a participar dos foros internacionais de interesse para a manutenção da paz e da segurança internacionais, das forças de paz, expedicionárias e de observação.

O trabalho do Comitê, realizado sob a coordenação da SAE, possibilitou a discussão – por militares das três forças e do Emfa, diplomatas, acadêmicos e funcionários da área de orçamento e planejamento – de uma política de aprestamento para as Forças Armadas, inclusive dos programas e sistemas de armas considerados estratégicos e que deveriam ser objeto de investimento. Também foi possível mencionar a defesa do Estado Democrático de Direito como um objetivo relevante para a defesa nacional.

155 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Plano Plurianual 1996-1999: Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Avaliação/ MPO, 1996. 95 p.

A versão final do PPA, encaminhada ao Congresso Nacional, continha as seguintes considerações referentes à Defesa Nacional: “A atuação do Estado brasileiro na área da defesa tem como fundamento resguardar o território nacional e garantir a inviolabilidade das fronteiras, em tempo de paz e em situações de conflito. É natural que se dê atenção à defesa do Estado democrático, com vistas à segurança para obtenção dos objetivos e dos interesses nacionais”. Apontava para o fato de que “a evolução internacional, no fim do século, tem-se caracterizado por mudanças abruptas e surpreendentes, rompendo quadros de referência tradicionais – por exemplo, o fim da Guerra Fria e do socialismo de Estado – tornando mais difícil fazer previsões que auxiliem a formulação de políticas de governo”.

O Plano Plurianual relacionava, entre outras, as seguintes ações na área de defesa nacional:

- desenvolvimento e implantação de sistema militar de comando e controle;
- estruturação de uma Força de Paz Permanente;
- reforço da presença militar na Amazônia;
- estruturação de forças de pronto emprego no Exército e na Marinha.

Ademais, foram previstos investimentos da ordem de R\$ 10,6 bilhões, em programas de defesa.

Tão importante quanto a discussão dos conceitos e das diferentes visões de defesa foi a necessidade de definir os projetos específicos de investimento que mereceriam prioridades nos investimentos do PPA. Nesse campo, as Forças Armadas resistiram à “obrigação” de explicitar seus projetos, pois enxergavam no exercício uma intromissão nas suas prerrogativas de escolher os sistemas de armas que mais conviessem. Depois de alguma insistência, terminaram por apresentar

os dados e números solicitados, tais como o programa da Aeronáutica de modernização dos aviões F-5. Verificou-se, depois, que alguns programas, de grande importância, não haviam sido mencionados, ou foram modificados tão logo o PPA foi submetido ao Congresso.

A Marinha, por exemplo, em momento algum mencionou a intenção de adquirir aviões de ataque (A-4) para o Porta-Aviões “Minas Gerais”. Dois anos depois, conduziu uma campanha de persuasão do governo, tendo argumentado que os recursos para a compra dos aviões seriam providos por desistência na construção de algumas unidades do seu programa de corvetas. O programa de compra dos A-4 foi concebido de modo a apresentar um fato consumado ao Ministério da Aeronáutica. Curiosamente, os futuros pilotos dos jatos aeronavais brasileiros receberam treinamento na Argentina.

O Exército não incluiu informações no PPA sobre seu projeto de aquisição de tanques norte-americanos (M-60) e alemães (Leopard-II), compra que foi implementada no período 1997-1999 e logo notificada ao Registro de Armas Convencionais da ONU.

Esses dois casos são mencionados porque são sintomas das dificuldades que as Forças Armadas enfrentavam para traduzir em fatos as intenções expressas em documentos políticos sobre defesa. Apesar de tudo, o PPA propiciou importantes avanços conceituais e representou um passo adiante na adoção de uma Política de Defesa Nacional no final de 1996.

Cabe notar que o Plano Plurianual 2000-2003¹⁵⁶, no seu capítulo 27 (“Democracia, Liberdade e Cidadania: garantir a Defesa Nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento”), reiterava que as Forças Armadas têm a tarefa constitucional de defender a pátria, garantir o funcionamento dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e assegurar o cumprimento da lei e da ordem. Afirmava que o Brasil tinha um pequeno aparato de defesa, pois está

156 MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Avança Brasil: Plano Plurianual 2000-2003 – Orçamento da União 2000*. Brasília: Ministério do Planejamento, 1999, p. 218.

situado em uma das regiões menos armadas do mundo. Asseverava que o governo elegera como prioridade estratégica na área militar a defesa da Amazônia mediante a intensificação da vigilância na região e a promoção da integração entre a população civil e os militares nas fronteiras mais remotas. Ressaltava a importância da implementação dos programas de “Proteção da Amazônia” (Sistema de Vigilância da Amazônia – Sivam; Sistema de Proteção da Amazônia – Sipa; e Calha Norte), anteriormente geridos pela SAE e que passariam para a responsabilidade do novo Ministério da Defesa.

5.4. A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional

Como já foi mencionado anteriormente, a realização pelos Estados Unidos dos exercícios aéreos antinarcóticos *Green Clover* e *Laser Strike*, em áreas de países vizinhos próximas às fronteiras do Brasil, motivaram emissão de diretriz presidencial, em fevereiro de 1996, que instruiu as Forças Armadas a se prepararem para prestar apoio logístico e de segurança às polícias na luta contra o narcotráfico, quando necessário. Em consonância com a preocupação com a modernização da defesa, expressa no seu discurso de posse, o Presidente da República vinha realizando encontros informais com militares, diplomatas, políticos e acadêmicos sobre questões de segurança. Com base nessa prática, decidiu criar um foro que tivesse mais formalidade do que as conversas *ad hoc* realizadas no Palácio da Alvorada¹⁵⁷ e fosse mais flexível do que o Conselho de Defesa Nacional. Em 6 de maio de 1996, foi criado, pelo Decreto nº 1.895, um novo órgão colegiado, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden)¹⁵⁸, do Conselho de Governo, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar

157 SARDENBERG. Ronaldo Mota. *A SAE e o atual quadro estratégico*. Transcrição de palestra e debate feitos no Instituto Rio Branco, em 12 dez. 1996, p. 22.

158 *Vide* capítulo 3.13, sobre a relação entre a criação da Creden e as operações antidroga organizadas pelos EUA na América do Sul.

e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das seguintes matérias:

- cooperação internacional em assuntos de segurança e de defesa;
- integração fronteiriça;
- populações indígenas e direitos humanos;
- operações de paz;
- narcotráfico e outros delitos de configuração internacional;
- imigração;
- atividades de inteligência.

Os membros originários da Creden eram os Ministros da Justiça, da Marinha, do Exército, das Relações Exteriores, da Aeronáutica, o Chefe do Emfa, o Chefe da Casa Civil, o Chefe da Casa Militar e o Secretário de Assuntos Estratégicos. O Chefe da Casa Militar atuava como Secretário da Creden. Dentre as primeiras tarefas recebidas pelo novo órgão estava a preparação de uma Política de Defesa Nacional. A estrutura da Creden foi modificada pelo Decreto nº 3.203, de 8 de outubro de 1999, para refletir modificações na estrutura do Poder Executivo e que compreendia a criação do Ministério da Defesa; a transformação da Casa Militar da Presidência da República em Gabinete de Segurança Institucional (Medida Provisória 1911-10 de 24 de setembro de 1999); e a extinção da SAE, do Emfa e dos Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica¹⁵⁹.

O Decreto nº 3.203 mantém as áreas de competência da Creden e estabelece que cabe, também, à Câmara o permanente acompanhamento e estudo de questões e fatos relevantes, com potencial de risco à

159 A legislação em tela está disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

estabilidade institucional, para promover informações ao Presidente da República. A Creden é integrada pelos Ministros da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores, pelo Chefe da Casa Civil e do pelo Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, que a preside. Participam também das reuniões da Creden os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. O Decreto nº 3.203 determina que o Gabinete de Segurança Institucional exercerá as atividades de Secretaria-Executiva da Creden e cria um Comitê Executivo integrado por representantes dos membros da Câmara.

O Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República passou a exercer as funções de Secretário do Conselho de Defesa Nacional (que cabia à SAE) e de Presidente da Creden. Supervisionava a Secretaria Nacional Antidrogas e a Agenda Brasileira de Inteligência (Abin), criada pela Lei nº. 9.883 de 7 de dezembro de 1999. Reunia competências que cabiam ao Secretário-Geral do antigo Conselho de Segurança Nacional e ao Chefe do antigo Serviço Nacional de Informações.

5.5. A Política de Defesa Nacional

Em seis de setembro de 1996, o Presidente da República convocou a segunda reunião da Creden e solicitou aos membros da Câmara que iniciassem as discussões com vistas à preparação de uma política de defesa. Entendia o Presidente que “a política de defesa deve nortear a política militar”. Afirmou que as políticas militar e de defesa “situam-se dentro de uma política mais geral: a política exterior”¹⁶⁰. Na ocasião, foi constituído um Comitê da Creden para realizar a tarefa solicitada. Por sugestão da Marinha, o Comitê adotou como documento de referência as Bases para a Política de Defesa que tinham sido redigidas em 1994, e nas quais o representante do Itamaraty havia introduzido alguns dos

160 CREDEN. *Relato da 2a. Reunião da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo*. 6 de setembro de 1996, 21 f.

elementos agora mencionados pelo Presidente da República. Também com base nas percepções expressas pelo Presidente, o Secretário de Assuntos Estratégicos preparou contribuição pessoal, na forma de Apontamentos para uma Concepção Estratégica e Política de Defesa Nacional.

Esses Apontamentos introduziam uma avaliação mais aprofundada do panorama internacional e indicavam que “o pano de fundo para uma formulação estratégica nacional deve ser a percepção aguçada das transformações em curso, mudou o país e mudou o mundo”¹⁶¹. Nesse sentido, a inserção brasileira no cenário internacional está em evolução “de *global trader* para ator global”. Os Apontamentos constatavam que “as perspectivas de conflito estão bastante reduzidas, contudo não podem ser totalmente descartadas”. Recordavam que “as potências nucleares conservam seus arsenais sob a alegação de que constituiriam elemento dissuasório contra os chamados regimes renegados”. Apontavam para o aparecimento de focos de tensão e conflito na África e na Eurásia e defendiam a participação do Brasil nas missões de paz da ONU e da OEA, em arranjos específicos, como postura militar de caráter preventivo e como suporte de uma ação diplomática.

O documento em tela sugeria ainda que as Forças Armadas, o Itamaraty e a SAE não deveriam “descuidar do monitoramento e avaliação permanente do entorno estratégico”.

Os Apontamentos aportavam também o conceito de Defesa Sustentável e advogavam que um Estado do porte do Brasil não poderia deixar de contar com uma Força Armada confiável, a um custo compatível com os recursos disponíveis. Os funcionários diplomáticos do Itamaraty e da SAE atuaram de modo concertado no sentido de retirar da PDN a terminologia “esguiana” das várias “expressões do poder nacional” e dos “objetivos nacionais permanentes”.

161 SAE. *Apontamentos Tentativos para uma Concepção Estratégica e Política de Defesa Nacional*. 1996.

Em 7 de novembro de 1996, o Presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou à nação a nova Política de Defesa Nacional¹⁶² (PDN), que ressaltava a ligação entre diplomacia e defesa. Os conflitos entre Estados não surgem de modo inopinado, fazem parte de um processo político no qual os instrumentos diplomáticos e de defesa complementam-se para a preservação da paz e do bem-estar nacional.

A PDN traçava sucinto panorama do quadro internacional e, inicialmente, referia-se à necessidade de manter forças militares importantes. Nesse sentido, declarava que “o quadro de incertezas que marca o atual contexto mundial impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes”. E aduzia que “não é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável”¹⁶³.

O papel capital da diplomacia, na área de defesa, está definido na parte dedicada à orientação estratégica aos órgãos do Estado: “o escopo de atuação do Estado brasileiro na área de defesa tem como fundamento a obrigação de prover segurança à nação, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito. Para tanto, a presente política é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo”. A PDN relacionava as seguintes premissas da defesa nacional:

- fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente;
- estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos;

162 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Governo Fernando Henrique Cardoso. *Política de Defesa Nacional*, Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1996, 11 p.

163 *Idem*, p. 7.

- rejeição à guerra de conquista;
- busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.

A primeira premissa decorre do legado da diplomacia do Império e da Primeira República que possibilitaram ao Brasil, em contraste com os países vizinhos, resolver todas as pendências fronteiriças. Restava apenas concluir o levantamento da plataforma continental para, de acordo com o disposto na Convenção das Nações Unidas, sustentar o aumento da jurisdição brasileira sobre os trechos da plataforma continental situados além da faixa das duzentas milhas da Zona Econômica Exclusiva. Isso estenderia o espaço marítimo brasileiro a 4,5 milhões de quilômetros quadrados. As outras premissas refletiam as diretrizes que a Constituição traça para as relações internacionais do Brasil. A última premissa refletia a prática brasileira e as obrigações assumidas sob o artigo 2º da Carta da ONU.

A orientação estratégica da PDN afirmava que “a vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de resolução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz”.

Ao expressar-se desse modo, a Política de Defesa Nacional do Brasil sinalizava à comunidade internacional que suas opções de utilização da força armada limitavam-se à manutenção da paz e à repulsa da agressão ao seu território ou ao de países-membros dos tratados internacionais de defesa de que participava.

O documento de 1996, um folheto com apenas dez páginas, foi o primeiro do gênero adotado pelo Estado brasileiro. Tratava-se de um texto conciso e claro, pioneiro na América Latina, e que foi imediatamente utilizado como um instrumento de política externa. Foi entregue às Chancelarias dos países do hemisfério e ao Secretariado das Nações Unidas.

Na época em que a PDN foi escrita, já se apontava para a necessidade de que fosse posteriormente complementada com dados adicionais que caracterizassem um “livro branco” de defesa, para distribuição ao público, que contivesse a descrição da missão e da ordem de batalha das Forças Armadas, organização, efetivos, distribuição territorial, orçamento e a legislação básica sobre defesa.

Observo que em 1998, o Chile editou o *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, com 224 páginas cuidadosamente preparadas. No ano seguinte a Argentina publicou o *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, com 233 páginas. Os dois livros traçavam um perfil político e geográfico dos respectivos países e expunham as respectivas políticas de defesa e ordens de batalha de suas Forças Armadas.

Sentia-se também a necessidade de produzir uma complementação à PND, de caráter reservado e para uso interno do governo, a ser periodicamente atualizada e que aprofundasse o exame de crises tópicas. Essa última opinião constava tanto da posição do Itamaraty no grupo que preparou as Bases de Política de Defesa de 1994, quanto estava implícita nos Apontamentos preparados pelo Secretário de Assuntos Estratégicos.

5.6. Debate acadêmico e Política da Defesa

Depois de adotada a Política de Defesa Nacional (PDN), a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados organizou, em 28 de novembro de 1996, debate entre os membros da Creden e a sociedade civil. Os principais estudiosos brasileiros de assuntos estratégicos e de defesa foram convidados para tomar parte no evento. Ao contrário dos funcionários governamentais, cientes do grande investimento de tempo e esforço incorporado naquele documento, muitos acadêmicos que participaram do seminário consideraram a PDN insuficiente. Havia a expectativa da produção de

um documento mais detalhado, que emulasse os *white papers* publicados pelos países da Otan.

Antonio Carlos Pereira¹⁶⁴, um dos fundadores da revista *Política e Estratégia* e editorialista de *O Estado de São Paulo*, confessou esperar que uma PDN que incluísse e modificasse a política militar fosse aberta à participação da sociedade na discussão da configuração das Forças Armadas e sua adequação ao quadro estratégico contemporâneo. Uma das críticas de Pereira à PDN foi o fato de ter sido preparada por comitê “formado exclusivamente por funcionarios del Estado, principalmente militares y diplomáticos todavía – y muy compresiblemente – ligados a las doctrinas vigentes en sus respectivas corporaciones”. Pereira concede que “el Gobierno dio un paso adelante. Ahora hay que explorar la brecha que se abrió”¹⁶⁵.

Domício Proença e Eugênio Diniz¹⁶⁶, do Grupo de Estudos Estratégicos da UFRJ, descreveram a PDN como “um documento que instrui uma política declaratória de defesa” e carecia “do fundamento da capacidade combativa como centro de uma política de defesa coerente”¹⁶⁷. Proença e Diniz postularam a necessidade de uma versão da PDN mais extensa, que traçasse as diretrizes do emprego das Forças Armadas.

O seminário organizado pela Câmara dos Deputados demonstrou que apesar de restrito, havia um núcleo bem informado na sociedade civil com interesse no debate sobre temas de defesa no Brasil¹⁶⁸.

164 PEREIRA, Antonio Carlos. Por uma Política de Defesa. *Premissas*, Núcleo de Estudos Estratégicos, Campinas: Unicamp, dezembro de 1996, cad. 14 p. 139-195.

165 PEREIRA, Antonio Carlos. Las deficiencias de la Política de Defensa de Brasil. *Paz y Seguridad en las Américas*, Santiago de Chile: Flacso-Chile e Wilson Center, diciembre de 1996, n. 10, p. 3-5 (Brasil 1996: La política de Defensa Nacional).

166 PROENÇA JUNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. Considerações sobre uma Política de Defesa do Brasil. *Parcerias Estratégicas*, CEE, Brasília, v. I, n. 2, dezembro de 1996.

167 PROENÇA JUNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. Brasil, Rumo a uma política de defesa. In: *Seminário sobre Democracia e Defesa Nacional*, ANPOCS, 1997. 12 p.

168 PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: EDUNB, 1998, 152 p.

O principal foro desses debates eram os Encontros Nacionais de Estudos Estratégicos, cuja primeira edição, realizada em Brasília em 1994, foi uma iniciativa do Centro de Estudos Estratégicos da SAE e do Núcleo de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo (Naippe). Foram realizados três outros encontros: em São Paulo (1995), Rio de Janeiro (1996) e Campinas (1998). Todos esses eventos contaram com a presença dos Ministros e outras altas autoridades do Itamaraty, da SAE, e do Emfa, e atraíram acadêmicos, militares e funcionários de Argentina, Chile e Estados Unidos.

O debate não se manteve restrito à academia, mas teve continuidade no âmbito do governo. No dia em que lançou a PDN, o Presidente da República disse que a PDN “não se esgota nas páginas deste fascículo, que servirá de orientação para uma política militar brasileira e de guia para a adaptação de partes das políticas setoriais já existentes”¹⁶⁹. A imprensa especializada em Santiago, Buenos Aires e Washington registrou positivamente a PDN brasileira.

As Forças Armadas consideravam o documento mais do que suficiente. A Marinha, que tinha feito uma reflexão mais aprofundada sobre o tema, publicou um folheto com informações, mostrando que já cumpria todas as diretrizes da Política de Defesa Nacional nas áreas marítima e naval. O Ministro Mauro Rodrigues Pereira chegou a expressar, no seminário da Câmara dos Deputados, sua discordância com a necessidade da adoção imediata de uma nova política militar. Essa atitude de resistência da Marinha era uma demonstração de que, se o governo efetivamente pretendia instituir políticas de defesa e militar integradas, deveria criar um órgão situado no núcleo central do Estado, encarregado de coordenar as ações dos Ministérios envolvidos na implementação dessas políticas. O estabelecimento da Creden veio prover esse mecanismo de coordenação.

169 CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso proferido quando do lançamento da PDN. *Parcerias Estratégicas*, v. I, n. 2, p. 16-18. dezembro de 1996.

5.7. O Ministério da Defesa

Em agosto de 1997, o Presidente instruiu o Ministro-Chefe do Emfa, General Benedito Leonel, para que consolidasse os estudos a respeito da mudança da Estrutura Brasileira de Defesa¹⁷⁰ que o Emfa vinha preparando desde o início do governo, com base no estudo comparativo das estruturas de ministérios da defesa de vários países. Logo em seguida, em outubro de 1997, o Presidente da República, reunido com a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, emitiu a seguinte diretriz:

1. Criar o Ministério da Defesa, que enquadrará as Forças Armadas singulares, tendo em vista otimizar o sistema de defesa nacional.
2. Iniciar sua implantação entre outubro e dezembro de 1998.
3. Extinguir os atuais Ministérios militares.

Estabeleceu-se um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), constituído por representantes da Casa-Civil, Marinha, Relações Exteriores, Exército, Aeronáutica, Emfa, Casa Militar e Secretaria de Assuntos Estratégicos, cuja primeira tarefa foi a de levantar as características desejáveis para o sistema de defesa nacional, com base na PDN, e definir as atividades militares passíveis de integração, bem como os diversos graus dessa integração.

Duas áreas eram de particular importância para o Itamaraty. A primeira delas era a de inteligência estratégica, expressão que significava a preparação regular de avaliações do quadro internacional, inclusive os seus componentes políticos, econômicos, sociais e de defesa.

170 LEONEL, Benedito Onofre Bezerra. *Ministério da Defesa*. Palestra apresentada ao IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Campinas: Unicamp, 14 de maio de 1998. O Estudo do EMFA indicava que "dos 179 países do mundo, apenas 23 não possuem um Ministério da Defesa: Bahamas, Botsuana, Brasil, Coreia do Norte, Costa Rica, Granada, Guiana, Guiné, Guiné-Equatorial, Jamaica, Japão, Líbia, Luxemburgo, Madagascar, Malta, México, Panamá, Quênia, Quirguistão, Seicheles, Somália, Trinidad-Tobago e Vaticano".

A inteligência estratégica não se confunde com a inteligência estritamente militar, mais ocupada com a avaliação de efetivos, das disponibilidades de material bélico e capacidade operacional das FFAA dos países vizinhos e outros possíveis oponentes.

A segunda área referia-se aos “assuntos internacionais”, ou seja, as adidâncias, o intercâmbio com outras forças e a representação em organismos internacionais de caráter militar. As Forças Armadas classificavam esses temas como atividades que implicavam ligação com o MRE e tinham o objetivo de coordenar a participação do “componente militar” da política externa brasileira. Em alguns casos, elas consideram que basta prestar informação sobre a realização de eventos, e este é o caso de certos foros militares, como as Conferências dos Exércitos Americanos.

Em outras situações, onde havia representação militar multilateral independente – como era o caso da JID –, seria conveniente desenvolver um grau maior de coordenação entre o Ministério da Defesa e o Itamaraty, em Brasília, bem como entre a Representação na Junta Interamericana de Defesa e a Missão na OEA, em Washington. Nos casos de representação nos foros políticos de segurança (Conselho de Segurança, Comitê de Operações de Paz da ONU, Organização para a Proibição de Armas Químicas, Comitê do MTCR, Comissão de Segurança Hemisférica da OEA), a participação do Ministério da Defesa teria um caráter de assessoria do Ministério das Relações Exteriores.

O Grupo de Trabalho Interministerial estabelecido para estudar o ordenamento jurídico do Ministério da Defesa (GTI/MD) deliberou sobre essas questões, e o representante do MRE asseverou que “a competência do Itamaraty foi resguardada” ao ser acordado pelo GTI/MD, na versão final do documento sobre atribuições e tarefas do MD, que a condução dos assuntos internacionais que envolvam as Forças Armadas seria feita “em estreita ligação com o MRE”.

Em novembro de 1998, os Ministros da Marinha, Exército, Aeronáutica, Estado Maior das Forças Armadas, Casa Militar, Secretaria

de Assuntos Estratégicos, Relações Exteriores e da Casa Civil submeteram ao Presidente da República uma exposição de motivos com os resultados do Grupo de Trabalho: um projeto de emenda constitucional e um projeto de lei complementar que dispunham sobre normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas, e que estabeleciam modificações necessárias para a criação do Ministério da Defesa. Os dois projetos foram encaminhados ao Congresso Nacional em 19 de novembro de 1998¹⁷¹. A exposição de motivos sobre o projeto de lei complementar indicava que o mesmo se destinava a substituir a Lei Complementar nº 69 de 23 de julho de 1991. Afirmava que “o Ministério da Defesa será o órgão central da política de defesa nacional”. Sua implementação tinha por propósito a “otimização da capacidade de defesa do país, a modernização e a racionalização das Forças Armadas, a partir da premissa de evitar o estabelecimento de estruturas pesadas e o aumento de despesas”. Essa transformação e sua constante evolução deveriam ser encaradas como um processo, que “avançaria ao longo do tempo em busca de constante aperfeiçoamento”. Assinalava ainda que o exercício evitou “o perigo da simples importação de modelos estrangeiros, aparentemente prontos e práticos, mas que encerram visões de mundo diferentes das do povo brasileiro”.

Antes da aprovação da emenda constitucional, o Presidente da República, ao assumir seu segundo mandato, decidiu criar o cargo de Ministro Extraordinário da Defesa, que coexistiria com as demais pastas militares até que fosse implementada a criação do MD. O Decreto 2.923, de 1º de janeiro de 1999, que dispõe sobre a reorganização de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, estabelece que ao Ministro Extraordinário da Defesa compete preparar a implantação do Ministério

171 BRASIL. Mensagem nº 1.417, de 19, de novembro de 1998. In: *Diário Oficial*, nº 223, de 20 de novembro de 1998. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto de proposta de emenda constitucional que “altera dispositivos da Constituição Federal, mediante a inclusão do cargo de Ministro de Estado da Defesa entre os privativos de brasileiro nato, a alteração da composição do Conselho de Defesa Nacional, a definição do juízo competente para processar e julgar os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e dá outras providências”. Mensagem nº 1.418, de 19 de novembro de 1998. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do projeto de lei complementar que “Dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Força Armadas”.

da Defesa. Meses depois, a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 criava o Ministério da Defesa; o Decreto nº 3080 de 10 de junho de 1999 aprovou a estrutura regimental do novo ministério; e a Emenda Constitucional 23 de 2 de setembro de 1999, alterava os artigos 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (Ministério da Defesa).

Os três antigos Ministérios das forças singulares foram transformados nos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; o antigo Alto Comando das Forças Armadas no Conselho Militar de Defesa; e o Emfa no Estado Maior de Defesa. A nova estrutura do Ministério da Defesa estabelecia um arcabouço integrado para as Força singulares com linhas hierárquicas e de atribuições mais bem definidas.

Criou-se também, dentro da estrutura administrativa do MD, uma Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais – que supervisionava a Escola Superior de Guerra, a Representação do Brasil junto à JID, as adidâncias de defesa no exterior – e três Departamentos, a saber: Departamento de Política e Estratégia, Departamento de Inteligência Estratégica e Departamento de Assuntos Internacionais. A Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais passava a ser a principal interface entre o MD e as áreas responsáveis por temas de segurança internacional no Ministério das Relações Exteriores.

5.8. Conclusão

A modernização da estrutura de defesa colocou o Brasil em linha com uma tendência mundial. A criação do Ministério da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República deu ao Estado brasileiro instrumentos que o habilitam a ter mais agilidade no tratamento de temas de segurança internacional, tais como o desenvolvimento do debate sobre Segurança Hemisférica. Essa nova situação recomendava o aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação e intercâmbio de informações entre a Chancelaria, o

Ministério da Defesa (MD), o Gabinete de Segurança Institucional e as Comissões de Relações Exteriores do Congresso.

A crescente aceitação de um maior nível de transparência na área de defesa – como atestam o Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas e o Mecanismo Padronizado de Informações sobre Despesas Militares – e a aceitação de medidas de aumento da confiança mútua (CBMs) como um instrumento de promoção da paz são indicadores de que ações relativas ao planejamento da compra de equipamentos para as Forças Armadas, como grandes sistemas de armas ou de armamentos isolados que tenham impacto no quadro militar regional, devem ter um tratamento que envolva os órgãos encarregados das Relações Internacionais

A implementação e o aperfeiçoamento do sistema de defesa nacional requereriam preparação e atualização regular do quadro estratégico regional e internacional, análises de alto nível das políticas econômica, comercial e militar e das atividades diplomáticas relacionadas com a defesa dos principais países e regiões.

A adoção dessas práticas possibilitaria antecipar situações que exijam a atuação do Brasil no quadro de forças de paz ou em ações de ajuda humanitária e auxiliaria na identificação de tendências que poderiam vir a afetar negativamente o país.

O ex-Chanceler João Augusto de Araújo Castro afirmou, em julho de 1971, em palestra sobre o “Congelamento do Poder Mundial”¹⁷², que o Brasil “tem longa e antiga tradição” de política externa, mas ainda está a definir sua política internacional, ou seja, uma “norma de conduta no seio da comunidade das nações”. É possível afirmar que a Constituição de 1988, adotada dezessete anos depois da palestra de Araújo Castro, codificou a prática da política externa brasileira.

Desde a adoção da Constituição de 1988, o Brasil atualizou a sua postura de defesa. Esse processo respondeu a preocupações de ordem

172 ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. *Congelamento do Poder Mundial*. Brasília: UNB-Centro de Documentação Política e Relações Internacionais. S/d, p. 1.

interna, com a consolidação do Estado Democrático de Direito; e de ordem externa, com o desenvolvimento de uma postura de defesa que refletisse a tradição de relacionamento pacífico com os vizinhos imediatos e a comunidade internacional em geral e viesse a assegurar ao país a capacidade de dissuadir ou repelir ações de eventuais agressores.

Em palestra sobre o Ministério da Defesa apresentada ao IV ENEE, o General Leonel, então Ministro-Chefe do Emfa, afirmou que “neste limiar de Terceiro Milênio, marcado por um processo de globalização cada vez mais abrangente, é necessário que o campo militar tenha um único interlocutor que possa discutir, em encontros internacionais, os momentosos temas que hoje preocupam a comunidade internacional nas áreas de segurança e defesa”.

Na mesma ocasião o Almirante Mario Cesar Flores ressaltou o papel do então novo Ministério da Defesa na modernização das Forças Armadas, ou seja, no desenvolvimento de normas e procedimentos que propiciassem o uso integrado de um conjunto de homens e de armas, em terra, mar e ar, de modo a, eficazmente, dissuadir ou enfrentar ações inamistosas.

As observações do General Leonel merecem reflexão¹⁷³. A seu ver, o Ministério da Defesa deveria ser o coordenador e harmonizador das opiniões das Forças Armadas na área de segurança e daria ao Estado uma voz mais coerente nas negociações internacionais. Na situação anterior, não havia hierarquia entre os quatro Ministérios militares. O Emfa atuava como coordenador, mas, sem autoridade formal para impor prazos ou selecionar opções, apenas buscava o consenso. Essa situação muitas vezes impedia a formulação de uma posição comum ou permitia que uma das Forças perseguisse seus próprios objetivos no âmbito internacional. O General Leonel entendia ser desejável o aperfeiçoamento dos canais de diálogo e coordenação entre o Ministério

173 Entrevista concedida ao autor em 13 de dezembro de 1999. O General de Exército Benedito Onofre Bezerra Leonel, que exercia à época a função de Conselheiro Militar da Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, recordou que, na sua gestão à frente do EMFA, sempre contou com o apoio inestimável de um Conselheiro Diplomático, no caso o Embaixador Adolfo Correia de Sá e Benevides.

da Defesa e o Itamaraty. Este, exceto nos temas estritamente militares, deveria continuar a ser coformulador e negociador dos temas de segurança internacional nos foros internacionais.

No período em exame, o capítulo procura retratar a interação entre diplomatas e militares na formulação de políticas e de instrumentos que capacitaram o Estado brasileiro a atuar mais eficazmente na esfera internacional e a promover uma concepção de defesa moderna.

Capítulo VI

O futuro do debate sobre Segurança Hemisférica

6.1. Situação atual do debate sobre segurança hemisférica na OEA

Em abril de 1999, a Comissão de Segurança Hemisférica deu início a uma nova rodada de discussões sobre os conceitos de segurança hemisférica¹⁷⁴. Continua a existir uma grande variedade de pontos de vistas sobre o tema. O Canadá, a Jamaica, o México, a Venezuela e os Estados Unidos apresentaram documentos mais elaborados.

6.1.1. Canadá

No documento *Food for Thought*, o Governo canadense faz uma análise do atual sistema de segurança hemisférico e argumenta que o Tratado do Rio de Janeiro (Tiar), a Carta da OEA e o Tratado de Tlatelolco formam a base documental do sistema de segurança coletiva

¹⁷⁴ OEA, documento OEA/ser.G CP/CP/CSH/SA.68/99 add.1 a 4, de 29 julho de 1999. Disponível em: <www.oas.org>.

do Hemisfério. Recorda que do ponto de vista técnico, ser membro do Tiar é condição para se tornar membro da OEA, e que o Canadá e a maioria dos países do Caricom obtiveram isenção desse requisito. O Canadá considera o Tiar como um tratado obsoleto que deve ser substituído.

Em seguida o papel canadense examina as instituições hemisféricas, a começar pela Comissão de Segurança Hemisférica (CSH), criada com o objetivo de estabelecer uma atmosfera que conduza ao fomento da confiança e da segurança e à resolução de conflitos por meios diplomáticos. Segundo o Canadá, a CSH tem na Unidade de Promoção da Democracia, órgão estabelecido por sugestão canadense, um ponto forte. Sua principal debilidade seria não incluir autoridades de segurança e defesa. O Canadá, que não faz parte da Junta Interamericana de Defesa, entende que a JID desempenha algumas tarefas úteis, como a desminagem e catalogação de CBM, mas defende uma reforma maior da JID, que passaria a ser subordinada aos “organismos civis”. Considera o Colégio Interamericano de Defesa (CID) uma instituição útil para formação de redes e relações civis militares e cultura democrática.

A seu ver, as Reuniões Ministeriais de Defesa (RMD) proporcionam um foro de discussão franca entre ministros civis e oficiais gerais de assuntos que até pouco tempo eram considerados tabu – isso se refere a temas duros (terrorismo e narcotráfico) e suaves (relações entre civis e militares, direitos humanos, o papel dos militares na sociedade civil). Do ponto de vista canadense, a principal debilidade das RMDs é que elas não têm autoridade para tomar decisões. O Canadá inclui no sistema hemisférico as Conferências anuais dos Chefes de Forças Singulares (*services*) e as Cúpulas das Américas, que dão impulso político, mas cuja estrutura de seguimento inter-reuniões não está orientada para acompanhar o desenvolvimento dos temas relativos à segurança.

Segundo o Canadá, os objetivos da reforma do sistema seriam os seguintes:

- a. as prioridades estabelecidas nos anos 40 devem mudar da defesa para a segurança;
- b. as Forças Armadas devem ter papel construtivo e importante na concepção, evolução e aplicação da política de segurança;
- c. é necessário criar laços institucionais entre os quatro foros ou organizações pan-hemisféricas. Dentro de uma moldura flexível, as Reuniões Ministeriais de Defesa (RMD) passariam a integrar a OEA, do mesmo modo que a JID. Esta última poderia atuar como organismo preparatório para as RMDs;
- d. reconhecimento do princípio de que as autoridades militares são responsáveis (subordinadas) aos respectivos governos;
- e. pelo seu caráter global, a CSH pode servir de primeira instância de coordenação da segurança.

O Canadá reconhece que muitos assuntos (as novas ameaças ou desafios) ultrapassam a jurisdição exclusiva dos militares ou que existem limitações constitucionais a que as FFAA tomem a iniciativa, ademais da existência de superposições entre foros (CICAD e CSH).

6.1.2. Jamaica

O discurso da Jamaica sublinha a existência de diversas agendas específicas de cada uma das diversas sub-regiões americanas, que não compartilham as mesmas preocupações específicas. Para alguns países, as novas ameaças são de capital importância. Para outros, o que pesa é o bem-estar econômico. Recorda que o Pacto de Bogotá só foi ratificado por treze membros, e que o Tiar não atraiu os membros do Caricom; entende que os dois tratados têm pouca utilidade e são obsoletos; e vê com suspeita o papel desempenhado pela JID. Em sua opinião, as RMD representam um foro que fornece oportunidade indispensável para a

troca de opiniões e que poderia ser vinculado à OEA através da CSH. Este, por comportar todos os membros do sistema, seria o foro e ponto focal para a reconceitualização do sistema¹⁷⁵.

6.1.3. México

O México entende que é necessário identificar os elementos de um conceito de segurança comum. O México passou a enxergar a realização de intercâmbios positivos nas Reuniões Ministeriais de Defesa. Sublinhou as características antiquadas e anacrônicas do Tiar. Percebe que, no exercício de definição de segurança hemisférica, em vez de uma competição entre diversos conceitos, o que existe são múltiplas percepções sobre as preocupações individuais de cada Estado, conforme o seu estágio de desenvolvimento e seu entorno imediato.

Em vista disso, fica difícil estabelecer alguma hierarquia, pois todas as preocupações são legítimas, desde as mais tradicionais até as chamadas novas ameaças, passando pelos fenômenos climáticos e os desastres naturais. Observa que as relações interamericanas se têm caracterizado por profundo grau de assimetria e que ainda perduravam situações de confrontação ideológica dez anos depois do fim da Guerra Fria. Essas só seriam superadas depois de resolvida a questão da participação de Cuba na OEA e que se alcance a plena coordenação de relações entre todos os Estados da região.

O México apontou também aspectos positivos, dentre os quais: a consolidação da primeira zona livre de armas nucleares – o Tratado de Tlatelolco, inclusive assinado por Cuba, em 1995; a solução negociada de conflitos armados (Peru e Equador); o fim da competição militar entre alguns Estados (alusão ao Brasil e à Argentina); e o término dos conflitos no contexto centro-americano, que deu ensejo à renúncia de armas convencionais sofisticadas. Reconheceu, ainda, a importância da

175 O registro da intervenção da Jamaica deve-se ao fato desse país atuar, com frequência, como porta-voz dos pequenos Estados insulares do Caribe anglófono.

Convenção Interamericana sobre Transparência na Aquisição de Armas Convencionais.

Ademais, admitiu a necessidade de aperfeiçoar a cooperação para enfrentar fenômenos de dimensão transnacional, os quais, em determinadas circunstâncias, podem vulnerar a segurança regional. Sublinhou a adoção de medidas não militares para enfrentar esses fenômenos, tais como a Convenção sobre o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, para opor-se ao crime organizado; a negociação do mecanismo de avaliação multilateral no âmbito da CICAD, para lograr a plena aplicação da estratégia antidrogas no hemisfério; e a criação de instância adequada no âmbito do Conselho Permanente da OEA para intercâmbio de experiências sobre esforços nacionais para reprimir atos terroristas.

Do ponto de vista do México, a segurança comum depende de que os interesses de longo prazo dos Estados sejam salvaguardados e promovidos. A confiança deriva, acima de qualquer arranjo, do pleno respeito do Direito Internacional (alusão à posição norte-americana de não renúncia ao uso da força como instrumento de ação internacional). O desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza extrema também são apontados como requisitos para a promoção e consolidação da democracia representativa.

O México assinalou que as instituições do sistema interamericano não podem exercer faculdades adicionais àquelas expressas nos instrumentos constitutivos. De acordo com as Cartas da ONU e da OEA, só se podem aplicar medidas coercitivas com autorização do Conselho de Segurança (Capítulo VIII, artigo 53). O México expressou preocupação com as interpretações cada vez mais elásticas do Capítulo VIII da Carta da ONU, que ferem a autoridade do CSNU.

Propôs também a consolidação da CSH como foro de debate e negociação ao qual se transladem os processos que são conduzidos fora da OEA, como as Reuniões de Ministros de Defesa.

6.1.4. Venezuela

A Venezuela sugeriu que o conceito de segurança hemisférica seja definido pelo exame das mudanças ocorridas, constatação das distintas ênfases entre os Estados-membros, determinação de elementos comuns, fixação de definições gerais, aceitáveis para todos e, posteriormente, apresentação de propostas concretas.

Dentre as novas realidades, sublinhou que as tensões antigas cederam a um crescente processo de integração regional (Nafta, Mercosul, Comunidade Andina e Caricom) reforçado pelo fortalecimento dos mecanismos regionais de diálogo e cooperação de alto nível militar. Os princípios básicos a sustentar o exercício devem ser o pleno respeito pela soberania e a não intervenção.

A Venezuela rejeita quaisquer intentos de avaliação de uns países por outros, ou o seguimento e a análise coletiva de crises nacionais (centros de prevenção de conflito). Declarou considerar as FFAA como instituições fundamentais dos países americanos e sugeriu o incremento da cooperação, o aperfeiçoamento dos mecanismos de consulta e de promoção da confiança mútua, da transparência dos gastos militares e da solução pacífica das controvérsias. Finalmente, ressaltou que é preciso ter em mente a pobreza crítica como fator que debilita a democracia e alimenta conflitos.

6.1.5. Estados Unidos

Os Estados Unidos reiteraram seus tradicionais pontos de vista. O representante junto à OEA, Embaixador Victor Marrero, afirmou que o crescente processo de integração no Hemisfério requer mecanismos revitalizados de segurança coletiva e instrumentos de prevenção de controvérsias. O país entende que a abordagem atual de Segurança Hemisférica deverá concentrar-se em três funções:

- a. alerta avançado na área da resolução pacífica de controvérsias fronteiriças, prevenção de acumulações excessivas de armas convencionais e da proliferação de armas de destruição em massa;
- b. facilitação de resposta apropriada quando Estados-membros solicitam ajuda à comunidade hemisférica para enfrentar ameaças que surjam de tensões intraestatais;
- c. organização de respostas multilaterais coordenadas contra as novas ameaças (terrorismo, narcotráfico, crime organizado, desastres ambientais e naturais, e imigração ilegal).

Para tanto, é necessário o estabelecimento de mecanismos de alerta avançado, tais como um centro de prevenção de conflitos e manejo de crises; bem como a modernização racional dos sistemas de defesa, de modo a assegurar a interoperabilidade entre as forças de segurança e facilitar operações multilaterais, além de promover maior coordenação no interior dos países e da região.

6.1.6. Brasil

No contexto desse debate, realizado em abril de 1999, o representante do Brasil junto à OEA¹⁷⁶ recordou que a CSH dava continuidade ao processo de reflexão em cumprimento ao mandato conferido pelos chefes de Estado e governo na Cúpula de Santiago (1998) e que deveria culminar com a Conferência Especial sobre Segurança de 2001. Sublinhou que se procura, com cautela, uma definição criteriosa de segurança e defesa hemisférica que não fique apenas na conceituação militar do termo, mas que se estenda a um critério mais amplo onde a consolidação dos regimes democráticos, o combate à miséria extrema, ao

176 Embaixador Carlos Alberto Leite Barbosa.

ilícito internacional organizado e à degradação ambiental não poderiam deixar de ser tomados em consideração. Dever-se-ia buscar, assim, uma definição abrangente, mas capaz de satisfazer os condicionantes próprios de cada região, sem perder de vista o objetivo maior de paz e harmonia no hemisfério, aliado ao desenvolvimento econômico e social de nossas populações.

O representante do Brasil recorda que, como Copresidente do Grupo de Trabalho para a elaboração da convenção sobre transparência na aquisição de armamentos no continente, teve a oportunidade de constatar que os pontos de convergência entre os Estados-membros ultrapassam diferenças, muitas vezes de maneiras de interpretação ou de intensidade de enfoque, em favor dessa busca de novas definições sobre a segurança hemisférica.

Em artigo sobre “Segurança e Sistema Interamericano”¹⁷⁷, o representante junto à OEA ressaltou que a adesão do Brasil à Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos “alinha o nosso país com um dos pontos relevantes da agenda hemisférica”. Aduziu que, “dentro dos princípios de não intervenção e de respeito à soberania nacional, o combate ao crime organizado deixou de ser uma preocupação de ordem interna para alargar-se além-fronteiras, pois somente um esforço transnacional poderá contrapor-se a ações que não respeitam limites geográficos ou jurisdições nacionais”. Afirmou, no mesmo artigo, que “nos dias atuais estrutura-se um novo conceito de segurança, que vai mais além da segurança territorial dos Estados e da defesa dos princípios clássicos da soberania. O cidadão passou a ser objeto prioritário na elaboração de uma doutrina de segurança hemisférica condizente com uma realidade global, onde fenômenos como a Guerra Fria e o conflito ideológico não mais justificam parâmetros de atuação moldados ainda no imediato pós-guerra. É a própria estrutura

177 LEITE BARBOSA, Carlos Alberto. Segurança e sistema interamericano. *O Globo*. Rio de Janeiro: 12 de outubro de 1999.

do Estado que se vê ameaçada pela criminalidade transnacional, que prejudica o desenvolvimento social e econômico em diversas regiões do nosso continente”.

Outra perspectiva encontra-se em resposta preparada pelo Ministério da Defesa à solicitação do Itamaraty para subsidiar as posições brasileiras sobre o tema. O MD submeteu documento com as seguintes definições:

Segurança: é o estado de garantia da sobrevivência e estabilidade dos indivíduos, comunidades e nações, em clima que permita o seu desenvolvimento e a realização do seu potencial, em um ambiente saudável para as gerações presentes e futuras.

Defesa: é um conjunto de medidas e/ou ações empreendidas em todas as expressões do poder, de modo permanente e integrado, em face a antagonismos, pressões e óbices, manifestos ou latentes, visando a restabelecer, manter ou aperfeiçoar a segurança em todos os níveis.

As definições do Ministério da Defesa são complementadas pelas considerações de que o conceito de segurança “está associado a um estado e o de defesa à ação; a segurança é um estado ideal buscado permanentemente por meio de ações de defesa que ultrapassam o campo militar”. Neste contexto, são considerados como principais ameaças à Segurança Nacional:

- a. ingerência externa;
- b. contrabando, narcotráfico, terrorismo e crime organizado;
- c. corrupção;
- d. degradação do meio ambiente;
- e. violação dos direitos humanos;
- f. pobreza, marginalização e desigualdades sociais;

- g. fluxo de capital estrangeiro especulativo;
- h. dependência energética do exterior;
- i. pressões internacionais de caráter econômico-financeiro e de restrição ao acesso à tecnologia.

Nesse âmbito, “o Sistema de Segurança Hemisférico, mais do que mera aliança, deve constituir-se em sistema multilateral baseado em fortes laços de amizade, cooperação e transparência, e a partir da compreensão do caráter multissetorial da segurança e da defesa. Os órgãos responsáveis, de cada um dos nossos países, pelo enfrentamento das atuais ameaças, poderão estabelecer as necessárias cooperações, não ficando a defesa regional afeta somente às Forças Armadas”.

O documento assevera ainda que é indispensável manter os princípios tradicionais da autodeterminação dos povos, não ingerência, solução pacífica dos conflitos, respeito à liberdade e aos direitos humanos, e refuta os novos enfoques de soberania limitada e dever de ingerência. O Ministério da Defesa sublinha que a promoção do bem-estar social, através da erradicação da pobreza e marginalização e da redução das desigualdades sociais, “conduzirá nossos países a um ambiente de justiça social”.

Quanto às Forças Armadas do Hemisfério, o Ministério da Defesa indica ser favorável “a que se organize um sistema cooperativo, não cabendo, no momento, a organização de uma força regional que integre as Forças Armadas de todos os países americanos. A manutenção de nossas individualidades é fundamental para sustentar nossas aspirações de conservar as Américas como a região mais pacífica do mundo”¹⁷⁸.

Outra expressão das posições do Brasil sobre a questão da Segurança Hemisférica está contida no relato da Delegação brasileira

178 Subsídios do Ministério da Defesa para a reunião de consulta Brasil-Canadá.

à Reunião de Consultas Brasil-Canadá, realizada em Brasília, no início de dezembro de 1999.

Ao discutir o processo preparatório da Conferência Especial sobre Segurança Hemisférica – realizada no Canadá, em 2001 – e a revisão do sistema interamericano de segurança e defesa, em particular da JID, o Canadá se manifestou decepcionado com a fraca mobilização dos países do continente e insistiu na necessidade de pronta adequação do atual sistema à conjuntura pós-Guerra-Fria. O representante canadense sugeriu que os países do Hemisfério refletissem sobre o que pretendem efetivamente para o continente em matéria de segurança, e apontou, como uma dificuldade a ser superada, a inflexibilidade do mandato da JID, que só pode tratar de temas militares.

A Diretora-Geral do Departamento de Organismos Internacionais do MRE¹⁷⁹, que chefiava a Delegação brasileira, respondeu que a alegada fraca mobilização decorre da situação particularmente favorável nos países latino-americanos, a qual se caracteriza pela consolidação das instituições democráticas, pelo aprofundamento dos processos de integração e por reduzidos orçamentos militares, se comparados com outras regiões. A solução dos conflitos Peru-Ecuador e os diálogos bilaterais – como os que mantêm Chile e Argentina e Chile e Peru – são exemplos do enraizamento da norma da solução pacífica das controvérsias. Nesse quadro, embora se reconheça a obsolescência de determinados instrumentos dos tempos da Guerra Fria, não se configura situação de crise no hemisfério que levasse a conferir urgência à reformulação do sistema de segurança da região.

O segundo tema em discussão com o Canadá foi a Reunião de Ministros de Defesa das Américas. O lado canadense apresentou, de modo breve e pouco enfático, o documento *Food for Thought* (sessão 6.1.1). A Diretora-Geral do DOI, embora compartilhando a visão do canadense sobre a necessidade de se atualizar o sistema

179 Embaixadora Celina Assumpção do Valle Pereira.

interamericano de segurança hemisférica à luz da presente conjuntura política internacional e regional, assinalou que, para o Brasil, o caráter multissetorial dos “novos desafios” requeria não necessariamente novas formas de integração, mas sobretudo o fortalecimento dos vínculos de cooperação entre os diversos órgãos responsáveis no nível nacional e regional, que têm competências diferenciadas nas áreas de segurança e defesa.

O Brasil indicou que aceitava debater novas funções para a JID, no âmbito da revisão do sistema interamericano de segurança. No entanto, não acreditava ser necessário reformular, na essência, a relação entre a OEA e a Junta, a qual vinha cumprindo satisfatoriamente o seu papel. Nesse contexto dos debates travados sobre o assunto, o Brasil apoiou uma revisão que implicasse na transformação da JID em agenda especializada da OEA; e defendeu que dar à JID competência para tratar dos “novos desafios”, como o narcotráfico e o terrorismo, feriria os preceitos constitucionais em vários países, entre os quais o Brasil. Nessa mesma ocasião, o representante do Ministério da Defesa lembrou aos canadenses a existência, na JID, de uma comissão *ad hoc* responsável do assunto, na qual o Brasil tomava parte.

Ainda com relação às Reuniões Ministeriais de Defesa, o Brasil observou que constituem um foro regional próprio, de intercâmbio de ideias em matéria de segurança hemisférica e que dão importante impulso político às discussões nos outros foros regionais.

Na ocasião, o representante do Ministério da Defesa informou à Delegação Canadense que a IV Reunião de Ministros da Defesa seria realizada em Manaus, de 17 a 20 de outubro de 2000, e precedida de reunião preparatória prevista tentativamente para o período de 13 a 15 de junho do mesmo ano. Assinalou ainda que, em razão da criação do MD, o Brasil participaria do evento com uma representação única, e não mais tripartite – MRE, Emfa e SAE – (para ser estrito, a chefia da delegação foi tripartite em Williamsburg e Bariloche), sendo o chefe do Emfa um *primus inter pares*. Já em Cartagena, o chefe do Emfa assumiu

a chefia da delegação, da qual faziam parte o SAE e o Secretário-Geral das Relações Exteriores. O objetivo da reunião seria o de debater e intercambiar ideias no campo da defesa com vistas ao fomento da confiança mútua entre os países americanos.

Cabe ressaltar que as posições brasileiras, expressas pela Chefe do Departamento de Organismos Internacionais, em dezembro de 1999, são coerentes com as instruções enviadas à Representação do Brasil na Assembleia Geral da OEA realizada em 1994, em Belém do Pará (subcapítulo 2.5) e incorporam a necessária atualização em função da evolução do quadro internacional e do ordenamento interno.

Por sua vez, o documento de subsídios apresentado pelo Ministério da Defesa parece-me demasiado singelo. Distancia-se da Política de Defesa Nacional e retorna à linguagem da ESG, ainda voltada para a mobilização “de todas as expressões do poder nacional”, na qual defesa e segurança quase se tornam sinônimo de desenvolvimento. “Defesa” tem a ver principalmente com os instrumentos e a capacidade militar de dissuadir ameaças e repelir ataques. É evidente que, em uma situação de guerra moderna, toda a sociedade é mobilizada. Ademais, há necessidade de uma preparação constante e meticulosa, que para ser relevante deve estar em linha com os avanços tecnológicos. “Segurança” tem efetivamente um sentido mais amplo, já que alcança todas as atividades sociais, inclusive a segurança dos indivíduos em tempo de paz. Não é, portanto, apenas um estado ideal. Cabe assinalar que um dos pontos positivos do documento de subsídios preparados pelo Ministério da Defesa é a incorporação de preocupações com as violações dos direitos humanos e a degradação do meio ambiente. Na medida em que o Brasil adota legislação voltada à proteção ambiental e dos direitos humanos, a sua aplicação torna-se uma questão de soberania. Jean Bodin identifica a essência da soberania no “poder de fazer e de anular as leis”¹⁸⁰. Assim, a implementação das leis brasileiras, em território

180 MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: NOBERTO, Bobbio. *Dicionário de Política*. 9. ed. Brasília: UNB, 1997, p. 1180.

brasileiro é uma questão essencial de soberania. Esse pensamento remete às observações de Alberto Torres e à reação do Barão do Rio Branco ao Corolário de Roosevelt, que modernamente poderiam ser traduzidas como a utilização da boa governança para evitar pretextos de intervenções externas.

6.2. O Brasil e seus parceiros

Um rápido exame das posições nacionais sobre segurança hemisférica arroladas no subcapítulo anterior demonstra que, apesar de evolução do tratamento da segurança hemisférica durante a década de 1990, continua a haver uma ampla variedade de percepções sobre a questão entre os países do hemisfério.

Como visto anteriormente, o Brasil procurou adaptar suas posições à realidade cambiante a partir da sua visão de mundo. Nesse sentido, o então Chanceler Luiz Felipe Lampreia alertava contra certa propensão a acreditar que não haveria mais espaço para caminhos próprios. Não é assim, aduziu o Ministro:

o ‘jogo’ das relações internacionais continua a ser político, no sentido de que existe não apenas a possibilidade, mas a necessidade de escolher rumos e estratégias próprias. Para países como o nosso, por mais que o processo de regulamentação da vida internacional seja fortemente afetado pelas assimetrias de influência e poder, essa regulamentação é preferível a um quadro no qual, pela ausência de regras acordadas, se estabeleça naturalmente o princípio da ‘lei do mais forte’¹⁸¹.

Durante o século XX, a Comunidade Internacional experimentou as duas guerras mais destruidoras da História. Reagiu a essa experiência com as duas primeiras tentativas práticas de construção de organismos

181 LAMPREIA, Luiz Felipe. *As Perspectivas da Situação Externa do Brasil e a Política Externa do Brasil*. Palestra pronunciada no X Fórum Nacional. Rio de Janeiro, 12 de maio de 1998. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/sei/disforum.htm>>.

de escopo universal destinados a assegurar a segurança coletiva, banir a guerra e construir a paz.

A primeira delas, a Liga das Nações, fracassou por vários motivos, dentre eles “a sua preocupação obsessiva com a problemática do desarmamento, como se esse pudesse brotar de circunstâncias de desconfiança e ressentimento, e não, como sabemos agora, fosse a resultante necessária de todo um processo de *confidence building* e transparência e da aplicação de métodos rigorosos de verificação e controle”¹⁸². A Organização das Nações Unidas tem tido maior êxito e longevidade que sua predecessora.

No plano regional, a União Panamericana, o primeiro organismo regional do mundo moderno, e sua sucessora, a Organização dos Estados Americanos, adaptaram-se à criação dos dois organismos universais.

O período da Guerra Fria influenciou por mais de quarenta anos o funcionamento dos Sistemas da ONU e da OEA. No primeiro, a bipolaridade hostil e o instituto do veto paralisaram o Conselho de Segurança. O sistema interamericano, por sua vez, sofria do enorme diferencial de poder entre os Estados Unidos e os outros países do continente, o que resultava em que as questões políticas nele tratadas fossem vistas sob ótica contrária ou favorável à posição norte-americana. O sistema hemisférico foi “desenhado pelos EUA”, mas os interesses e compromissos de caráter global daquele país muitas vezes relegaram a um plano inferior as obrigações contraídas com os parceiros das Américas, como ocorreu no episódio da Guerra das Malvinas.

O comportamento dos Estados Unidos historicamente tem variado entre o intervencionismo e o alheamento frente às questões hemisféricas. Essa atitude tem gerado reações extremas na América Latina que vão do antiamericanismo visceral da Argentina de Perón até o alinhamento automático da Nicarágua de Somoza. Variados matizes

182 AZAMBUJA, Marcos Castrioto. As Nações Unidas e o conceito de Segurança Coletiva. *Estudos Avançados*, n. 25, p. 140.

de alinhamento foram utilizados por diversos países da região para promover seus interesses específicos.

A história das Relações Exteriores do Brasil traz alguns exemplos. O Barão do Rio Branco, mediante a adoção de uma política externa mais afinada com a dos Estados Unidos¹⁸³, uma “aliança não escrita”, nas palavras de Bradford Burns, fortaleceu a posição do Brasil em relação aos vizinhos da América Latina e aos Estados europeus. De modo mais ambíguo, o Presidente Getúlio Vargas, nos primeiros anos da Segunda Guerra Mundial, usou da relação com os Estados Unidos para reequipar as Forças Armadas e construir a indústria siderúrgica brasileira. Nesse processo, jogou com a possibilidade de aproximação com a Alemanha. O Governo Castelo Branco alinhou-se ideologicamente com os EUA, mas justificou a opção como o modo mais conveniente de manter a autonomia brasileira face às circunstâncias da época¹⁸⁴.

As relações com os Estados Unidos são centrais para qualquer país em um continente que se confunde com a zona de influência daquela nação. A melhoria da qualidade de vida no Brasil, o crescimento da produção nacional e a diminuição das desigualdades de renda entre os brasileiros contribuem para aumentar o perfil do país no cenário interamericano. A manutenção de uma relação harmônica com os EUA, mas não constrangedora dos nossos interesses básicos, é um objetivo de longo prazo do Brasil.

O nosso principal parceiro no Mercosul, a Argentina¹⁸⁵, teve uma trajetória diversa do Brasil. De um histórico antiamericanismo, passou, no período pós-Guerra Fria, a plagiar, de modo acrítico, a política de Rio Branco, tendo estabelecido uma “aliança estratégica com os Estados

183 RICUPERO, Rubens em *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco, uma Biografia Fotográfica*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 86-88.

184 CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks.

185 *Idem*. p. 112. “À luz desses antecedentes, não deixa de conter alguma ironia que os teóricos da atual política externa argentina tivessem se apropriado explicitamente do legado conceitual de Rio Branco e de Oswaldo Aranha, a fim de buscar contrabalançar o superior peso específico brasileiro mediante um espírito alinhamento com os Estados Unidos (Guerra do Golfo, Haiti, etc). Os contemporâneos de Paranhos, habituados à linguagem coreográfica da quadrilha, diriam que os dois países haviam obedecido ao comando de “*changer de place*”.

Unidos¹⁸⁶” para promover seu prestígio internacional e sua segurança. Essa atitude pode ser explicada como uma tentativa de equilibrar a atração centrípeta exercida pela economia brasileira.

Alguns estudiosos de temas de defesa nos círculos acadêmicos argentinos manifestam preocupação como o que denominam de “crescente desequilíbrio estratégico”¹⁸⁷ em relação ao Brasil. Andres Fontana e Carlos Escudé¹⁸⁸ afirmam que “Al contrario de lo que desearían los estrategas brasileños, está claro para muchos en el gobierno y la burocracia de la Argentina que estar subordinado estratégicamente a Washington es infinitamente menos regresivo que estar subordinado a Brasilia, y que este principio no debiera concebirse como contradictorio con la integración económica con Brasil”.

A partir dessa perspectiva, a Argentina procuraria o objetivo de obter garantias de que a “dependência” econômica resultante da integração com o Brasil não seja agravada por um desequilíbrio na relação das forças militares entre os dois países. Por motivos de ordem interna (a chamada “Guerra Suja”, a derrota nas Malvinas, as revoltas dos caras pintadas), as forças militares argentinas sofreram substancial redução. Aquele país passou então a perseguir o objetivo de fazer com que seus dois maiores vizinhos, o Brasil e o Chile, venham a aceitar, no quadro hemisférico, os conceitos de Medidas de Fortalecimento da Confiança e Segurança Cooperativa. Esses conceitos trazem embutidas práticas que implicam na adoção de medidas de caráter intrusivo, tais como limites acordados de níveis de forças convencionais e inspeções mútuas.

O Brasil, como visto nos capítulos precedentes, adotou uma postura de entendimento, conciliação e engajamento construtivo

186 ESCUDÉ, Carlos; FONTANA, Andres. *Divergencias Estratégicas en el Cono Sur*: las políticas de seguridad da la Argentina frente a las de Brasil y Chile. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, Working Papers, 1995, nr. 20. p. 31.

187 Informação dirigida pelo autor ao Secretário de Assuntos Estratégicos sobre o Encontro acadêmico IBAB-SER realizado em Buenos Aires em 1995, CEE, Brasília, 1995.

188 ESCUDÉ e FONTANA, *op. cit.*, p. 30.

com a Argentina. Por sua vez, a Argentina apoiou as iniciativas norte-americanas de convocação da Conferência de Ministros da Defesa, tentou, reiteradas vezes, estabelecer centros de monitoramento de conflito e manifestou oposição aberta à possibilidade de admissão do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

O Brasil deve persistir na sua política de aprofundamento de relações bilaterais na área de defesa com a Argentina, assim como favorecer a participação dos outros países do Mercosul, nas operações Cruzeiro do Sul e ARAEX, que o Exército e a Marinha realizam anualmente com a Argentina.

Efetivamente, a situação relativa à segurança internacional no Cone Sul tem melhorado sensivelmente. Uma das razões foi a resolução definitiva das questões fronteiriças remanescente entre o Chile e a Argentina¹⁸⁹. Essa situação reflete-se na publicação dos dois livros brancos de defesa do Chile, em 1998, e da Argentina, em 1999, bem como na Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz Livre de Armas de Destruição em Massa, adotada pelos Presidentes dos seis países em Ushuaia em 24 de julho de 1998¹⁹⁰. Dentro dessa tendência, os Presidentes da Argentina e do Chile adotaram, em fevereiro de 1999, a Declaração Conjunta Chileno-Argentina sobre Fomento à Confiança e Segurança, pela qual solicitaram à Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (Cepal) a elaboração de uma proposta para estabelecer uma metodologia estandardizada comum para a medição dos gastos com defesa da Argentina e do Chile, e expressaram o desejo que esta decisão conjunta se faça extensiva à região¹⁹¹.

Como mencionado no capítulo IV, o período que se iniciou com a eleição de Fernando de La Rúa para a presidência da Argentina abriu a possibilidade para o aperfeiçoamento qualitativo da relação na área de

189 *Tratado de Paz y Amistad*, de 29/11/1984, *Declaración Presidencial sobre Límites entre la República de Chile y la República Argentina*, de 2 de agosto de 1991, e *Sentencia sobre el Tribunal Arbitral Internacional sobre Laguna del Desierto*, de 21 /19/1994. In *Libro de la Defensa Nacional de Chile*.

190 Nações Unidas, documento A/53/297 (1998).

191 NAÇÕES UNIDAS, documento A/54/139 (1999).

defesa com Argentina. Isso não tornou, contudo, menos recomendável a cautela em relação a propostas de constituição de alianças militares no âmbito do Mercosul. Alianças formais podem ser mal interpretadas. Deve-se recordar, por exemplo, que a Bolívia não aceitava manter relações diplomáticas com o Chile. O estabelecimento de programas plurilaterais de cooperação, e o adensamento de visitas, encontros e exercícios, dentro das possibilidades orçamentárias de cada país, devem ser estimulados. Seria mais aconselhável aprofundar as relações de defesa e segurança entre os países do Cone Sul, sem aludir ao Mercosul. Exercício similar poderia ser realizado com os países do Tratado de Cooperação Amazônica. O Brasil e a Bolívia conformariam a zona de articulação entre as duas áreas. Convém não esquecer o fator Estados Unidos da América, país que tem programas de cooperação em todos os Estados da região. A cooperação brasileira não deve ser apresentada como alternativa àquela prestada pelos EUA.

6.3. Novas ameaças

As percepções que vinham sendo expressas pela Argentina durante o Governo Menem, a respeito da necessidade de chegar a acordos que possibilitem a ação coordenada contra as chamadas “novas ameaças”, refletiam em grande parte as preocupações dos Estados Unidos.

Desde a introdução da *National Security Decision Directive 221* (NSDD), assinada pelo Presidente Reagan em 1986, que declarava ser o tráfico internacional de narcóticos “a threat to United States national security”¹⁹², os Estados Unidos ampliaram o círculo das instituições encarregadas de combater o narcotráfico. O tema foi elevado de assunto de polícia a questão de segurança nacional. Destarte, os Departamentos de Estado, Defesa, Transportes, Justiça e Tesouro, bem como a CIA e a *National Security Agency* (agência responsável pela interceptação de

192 DOYLE, Kate. The militarization of the drug war in México. *Current History*, fev. 1993, p. 83-88.

comunicações eletrônicas em escala global) passaram a atuar na área. As Forças Armadas foram direcionadas a atuar na área de apoio logístico e de planejamento de operações antidrogas, na obtenção de inteligência e no treinamento de forças militares estrangeiras. Os EUA passaram a definir a “questão das drogas como uma ameaça que ultrapassa o tráfico propriamente dito e pode vir a solapar as instituições sociais, políticas e de segurança nos países democráticos”¹⁹³.

Terminada a Guerra Fria e a ameaça soviética, e obtida a vitória na Guerra do Golfo, a estratégia militar dos Estados Unidos no Hemisfério Ocidental definiu o narcotráfico como uma das principais ameaças à sua segurança. As Forças Armadas norte-americanas receberam a missão de, fora do território dos Estados Unidos, apoiar e eventualmente participar do combate ao narcotráfico e ao crime organizado. Dentre as novas tarefas, seguem-se em importância a proteção do meio ambiente, a defesa da democracia e dos direitos humanos. Cabe atentar que essas missões são complementares aos objetivos básicos da existência das Forças Armadas dos EUA, a saber: “proteger a vida e a segurança pessoal dos cidadãos americanos no território nacional e no exterior; manter a soberania, a liberdade política e a independência da nação; a integridade territorial; os valores; e as instituições, assim como a prosperidade e o bem-estar material”¹⁹⁴.

A estratégia de defesa dos EUA coloca em primeiro plano a manutenção da superioridade militar, nuclear e convencional dos EUA. Seguem-se a prevenção contra o aparecimento ou consolidação de hegemonias regionais, a manutenção da paz e a prestação de ajuda humanitária. Dentro dessa orientação, as forças militares norte-americanas incorporaram ao seu planejamento estratégico ações destinadas a assegurar sua superioridade e a fazer frente às novas ameaças. Os Estados Unidos deveriam estar preparados para

193 DOYLE, Kate. The militarization of the drug war in México. *Current History*, fevereiro de 1993, p. 83.

194 PERRY, William J. *Annual Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*. Washington: US Government Printing Office, 1995, p. 1.

engajar-se, simultaneamente, em duas guerras regionais (*major regional conflicts* – “MRC”; por exemplo, enfrentar o Iraque e a Coreia do Norte)¹⁹⁵ e serem capazes de atuar em emergências humanitárias. Nesse contexto, a Marinha dos Estados Unidos, modificou seu conceito operacional. Mantém as patrulhas de submarinos nucleares estratégicos armados de mísseis intercontinentais, mas reconfigurou-se, de uma *blue water navy*, ou seja uma marinha destinada a combater no “azul” dos oceanos, para uma *brown water navy* capaz de operar nas águas “castanhas” próximas do litoral, em missões de intervenção e de apoio a forças de terra.

Quase dez anos após o início dos debates, as novas ameaças, ou novos desafios – o narcotráfico, o crime organizado, as ameaças ao meio ambiente e os desastres naturais – haviam sido incorporados ao discurso de quase todos os países do hemisfério. O Brasil adotou instrumentos legais e institucionais para enfrentá-los. As Forças Armadas estabeleceram convênios com o Ibama, para auxiliar na implementação da legislação ambiental. As Forças Armadas já dispõem da base legal para dar apoio logístico e proteção armada às instituições policiais encarregadas de combater o narcotráfico. O Sivam aumentou a capacidade do Estado brasileiro de monitorar e impedir infrações às leis e à soberania nacionais naquela região. O Gabinete de Segurança Institucional (GSI), órgão de nível ministerial da Presidência da República, pode atuar como instância de coordenação e gerência. A Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e a Secretaria Nacional Antidrogas, vinculadas àquele órgão da Presidência da República, aumentam a eficácia no apoio à luta contra o narcotráfico, o crime organizado e o fenômeno da corrupção, que os acompanha.

A criminalidade e o uso de drogas são fenômenos sociais, com raízes profundas, que não se prestam a ser combatidos com Forças Armadas. Elas podem auxiliar em certas tarefas, como o apoio à interdição em zonas remotas. Ademais, há que velar para a manutenção das liberdades democráticas. Os Estados Unidos, principal promotor do envolvimento

195 BINNEDIJK, Hans. America's Military Priorities. *Strategic Forum*, Washington: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Feb. 1995. n. 20, 4 p.

das Forças Armadas latino-americanas na luta contra o narcotráfico, não permitem que as Forças Armadas norte-americanas operem no seu próprio território. Lá, isto é função das organizações policiais.

6.4. O Brasil e o hemisfério

A declaração de missão das Forças Armadas norte-americanas deve ser objeto de reflexão no Brasil. País pacífico, sem pretensões de hegemonia, mas que, pela dimensão da sua economia e estágio relativo de desenvolvimento científico e tecnológico, tende a exercer atração crescente sobre sua circunstância, deve estar atento para não emitir sinais de que tem intenções de adotar políticas de superioridade militar. Essa assertiva torna-se mais importante se o país tiver êxito em consolidar a estabilização econômica e retomar os níveis históricos (1870-1970) de crescimento.

O Brasil tem tomado iniciativas na área de integração econômica que causam alguma preocupação em certos setores conservadores norte-americanos:

It was also clear both that Brazil is intent on pursuing an agenda in South America that excludes the U. S. and that many South American countries increasingly support the Brazilian position of consolidating Mercosur and establishing a South American Free Trade Area (SAFTA) centered on Mercosur before engaging as a bloc in any trade negotiations with the U.S. and NAFTA¹⁹⁶.

Como visto nos capítulos II e III, os EUA, com o apoio da Argentina, esforçaram-se para promover a adoção das suas percepções estratégicas no âmbito hemisférico. Desde 1992, com o estabelecimento da Comissão Especial de Segurança Hemisférica na OEA, até a Cúpula de Santiago, em abril de 1998, assiste-se a um esforço consistente com o objetivo de

196 HOLMES, Kim R.; MOORE, Thomas G. *Restoring American Leadership: a U.S. Foreign and Defense Policy Blueprint*. Washington: The Heritage Foundation. 1996, p. 88.

construir um consenso hemisférico sobre a tipificação de novas ameaças e de novas missões para as Forças Armadas.

Para o Brasil, a questão da renegociação dos esquemas de segurança hemisférica não tinha maior urgência ou importância. O Governo brasileiro enfrentou essas iniciativas na área hemisférica com o intuito de evitar a conformação de uma nova ordem, multilateralmente sancionada e que, naquele momento, não atendia ao interesse do país. Cabe assinalar que, no mesmo período, o Brasil desenvolvia novas posturas relativas a temas de segurança internacional e defesa, situados em um contexto global. São exemplos disso a decisão de aumentar a participação nas missões de paz da ONU, ditas de segunda geração, e a adesão a regimes de controle de tecnologias sensíveis, como o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (*Missile Technology Control Regime* - MTCR) e o Grupo de Supridores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group* - NSG).

Nesse quadro, inclui-se também a decisão de promover a participação ativa do Brasil no processo de reforma do Conselho de Segurança, de modo a prevenir o aumento do desequilíbrio entre membros permanentes industrializados e em desenvolvimento, dando seguimento à expressão do Presidente José Sarney, na abertura da XLIV Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1989¹⁹⁷: “É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades. Poderíamos contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto”¹⁹⁸.

Confrontado com iniciativas para o estabelecimento de um regime homogêneo de medidas de confiança mútua e de prevenção de conflitos, na área hemisférica, sem uma finalidade clara, o Governo brasileiro engajou-se na discussão com a intenção inicial de desacelerar ou, se

197 NOGUEIRA-BATISTA, Paulo. Presiding over the U. N. Security Council. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 131/132, p 81, 1990.

198 FUNAG. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília, 1995, 595 p.

possível, sustar o processo conduzido por Estados Unidos, Argentina e Canadá. Esmiuçou conceitos, questionou propostas e moderou a velocidade do debate. O Embaixador Bernardo Pericás, em 1993, escrevia sobre a OEA: “Promove-se hoje dentro da organização a noção de que, não se identificando ameaça externa com credibilidade, o problema central passa a ser combater as ameaças que surgem dentro de cada país – como as organizações que controlam o tráfico de drogas – ou impedir os conflitos entre Estados da região (entenda-se os Estados latino-americanos ou caribenhos). Os métodos preconizados para atender às duas preocupações referidas são complementares e envolvem essencialmente a redução das Forças Armadas latino-americanas, o abandono por essas forças das funções tradicionais de defesa e sua orientação no sentido de desempenharem funções para-policiais, como a repressão do tráfico de drogas ou assistência em casos de catástrofes naturais, ou ainda, em nível internacional, nas operações de paz conduzidas pela ONU”¹⁹⁹.

Como visto no capítulo anterior, o Ministério das Relações Exteriores velou para que as Forças Armadas e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) participassem do processo de formulação e de defesa das posições nos foros hemisféricos.

Desde o início do período em exame, o Brasil tinha clara visão de que não lhe era favorável a conformação de um sistema centralizado de limitação, controle e verificação das forças convencionais na América Latina. No entanto, o Brasil concordava com a necessidade de melhorar e aperfeiçoar o grau de confiança entre as nações do hemisfério, contanto que respeitasse as peculiaridades de cada região, afinal essa era a prática brasileira frente aos vizinhos na América do Sul. O Brasil também procurava, sem êxito, ter maior transparência com os Estados Unidos. O Almirante Flores mencionou ao Secretário William Perry que a Marinha do Brasil se sentia frustrada com os exercícios da UNITAS,

199 PERICÁS NETO, Bernardo. *Perspectivas do Sistema Interamericano*. In: FONSECA JUNIOR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique. *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília: FUNAG. 1994, v. I.

sendo levada a operar com unidades americanas da reserva, ademais de não poder exercitar-se com os equipamentos de última tecnologia.

Como não era possível sustar o processo lançado pelos Estados Unidos, ou apresentar um projeto alternativo, cabia procurar modificá-lo.

O Brasil carecia, contudo, de uma percepção acordada entre as várias instituições do Estado com competência na área de defesa, capaz de servir de alicerce conceitual para uma política de segurança internacional e de defesa nacional.

6.5. Estado brasileiro e defesa

Excetuada a Constituição de 1988, os documentos brasileiros diretores da postura de defesa existentes ao início do debate sobre segurança hemisférica, na OEA, não correspondiam às exigências dos novos tempos ou eram incompletos.

O capítulo V descreveu o processo de formulação paulatina da política de defesa, o papel da diplomacia na concepção desses documentos e a preocupação no sentido de incorporar os princípios da política externa brasileira e de adotar uma abordagem voltada para o exterior. Durante o primeiro Governo do Fernando Henrique Cardoso, o Itamaraty, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Estado-Maior das Forças Armadas (Emfa) e os ministérios militares coordenaram-se na preparação das posições para as Reuniões Hemisféricas de Defesa realizadas em Williamsburg, Bariloche e Cartagena, nas Reuniões de alto nível da OEA sobre Medidas de Confiança Mútua, assim como somaram esforços para a confecção do capítulo sobre defesa nacional do PPA 1996/1999. A criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden) veio tornar esse processo mais fluido e expedito, tendo facilitado a redação da Política de Defesa Nacional e o processo de consulta com vistas ao estabelecimento do Ministério da Defesa.

A presença de diplomatas em outros órgãos da administração encarregados de segurança internacional, em especial na Secretaria de Assuntos Estratégicos, possibilitou ao Itamaraty contribuir significativamente para a formulação do pensamento brasileiro sobre a segurança internacional e a defesa nacional. Essa contribuição sempre foi evidente na área especificamente diplomática, ou seja, nos foros multilaterais de desarmamento e nas questões políticas da segurança internacional debatidas no Conselho de Segurança da ONU e na OEA. No entanto, existem assuntos, em que os aspectos militares têm peso similar aos diplomáticos. As operações de paz, o monitoramento e o gerenciamento de situações de crise são exemplos desses temas.

O Itamaraty tem um papel capital para a preparação dessa visão brasileira, que informa ao Presidente da República sobre os aspectos de segurança do cenário internacional. O ideal é que essa “visão” seja acordada e se insira, sem contradições, no panorama mais amplo das relações internacionais. Nos Estados Unidos, o Conselho de Segurança Nacional é encarregado de realizar esse trabalho²⁰⁰. No Brasil não há no momento nenhum órgão supraministerial encarregado dessa tarefa. O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), que atua como secretaria da Creden e do Conselho de Defesa Nacional (que era secretariado pela SAE), e supervisiona a Abin, tem o potencial de realizar essa tarefa. O Itamaraty, que mais do que qualquer outro órgão do Estado, detém os recursos humanos e uma rede de postos capacitados a formular o mosaico geral dessa visão brasileira, deve estar atento não apenas para participar do colegiado, mas para contribuir com funcionários das carreiras do Serviço Exterior Brasileiro para complementar o quadro de funcionários do GSI.

Há que se estar atento porque existem opiniões diversas. Ao ponderar sobre ameaças externas ao Brasil, ex-alto funcionário da área de Inteligência afirmava que “a complexidade e a perplexidade

200 FEINBERG, Richard E. *Summitry in the Americas: a progress report*. Washington: Institute for International Economics, 1997, p. 85-86.

que cercam o ambiente internacional sugerem a necessidade de um meticuloso acompanhamento não exclusivamente do competente, mas não único, ângulo da diplomacia brasileira. A diplomacia é um instrumento auxiliar de definição da política externa. Há outros setores com responsabilidades críticas nessa definição. Torna-se evidente a necessidade de posições integradas do ponto de vista de uma concepção estratégica que contemple a visão de interesses em conflito com base em uma avaliação de desafios e oportunidades”. E aduz que é nesse caso que se aplica a frase “todo país precisa de um serviço de inteligência”²⁰¹.

A criação do Ministério da Defesa significa a resposta a um anseio institucional brasileiro, de caráter eminentemente interno. Deve-se antecipar, contudo, o surgimento de pressões internacionais para a introdução crescente de funcionários civis de alto nível no MD. Há uma percepção generalizada nos países desenvolvidos ocidentais de que os Ministérios da Defesa de países democráticos devem ser dirigidos por civis e também disponham de um quadro de especialistas civis. Seria conveniente que o Brasil se antecipasse a essa tendência. O MRE poderia contribuir para o aperfeiçoamento do pessoal do MD que vai lidar com temas internacionais.

Recorde-se que na Reunião Ministerial de Defesa de Bariloche os EUA anunciaram a criação de um Centro Hemisférico de Estudos de Defesa (CHDS), com o objetivo de formar especialistas civis (em cursos de três semanas). Como indicado anteriormente, apesar das reservas da maioria dos países do hemisfério, o CHDS entrou em funcionamento; tratava-se, afinal, de iniciativa unilateral dos EUA. Convidado, o Brasil enviou diplomata lotado na SAE para seguir o primeiro curso²⁰².

201 BITENCOURT, Luis. *A Percepção de Ameaças e o Perfil Estratégico Brasileiro na “Nova Ordem Internacional”*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 1993, p. 23.

202 Foi indicado o Conselheiro Carlos Henrique Cardim, que assistiu o curso inaugural em março de 1998. Este funcionário já estava familiarizado com o tema, pois representou o Brasil, juntamente com oficiais da ESG, na II Conferência Interamericana de Diretores de Institutos de Altos Estudos Estratégicos, realizada em São Salvador, República de El Salvador, de 23 a 27 de julho de 1997. Lá, um representante da *National Defense University*, o Coronel John Cope, recordou que o novo Centro foi criado por iniciativa do Secretário William Perry com o intuito de “realizar programas acadêmicos de nível executivo adaptados às necessidades dos países da América Latina e do Caribe que estimulem civis e militares para a reflexão sobre políticas de defesa e relações civis- militares, ministrando um entendimento dos processos de tomada de decisão na defesa e na

O objetivo de longo prazo dos Estados Unidos ao estabelecer o CHDS foi o de influenciar o debate sobre segurança na América Latina, pois além de funcionários civis dos Ministérios de Defesa e Relações Exteriores, o centro dá prioridade a jornalistas, diplomatas e assessores parlamentares que recebem, em três semanas, cursos sobre como montar um Ministério da Defesa, seu orçamento, modelos de forças armadas equilibradas. Ou seja, pouco a pouco se estabelece um corpo de peritos civis capacitados a participar de debates internos sobre políticas de defesa.

A criação do Ministério da Defesa traz esse outro desafio para o Itamaraty – o de contribuir ativamente para a formação de uma visão brasileira das relações internacionais de defesa que incorpore e entenda a tradicional visão do Itamaraty. É necessário incrementar o debate com as Escolas de formação das Forças Armadas e da Abin, e dar continuidade ao diálogo com a Universidade nas áreas de relações internacionais e de estudos estratégicos.

6.6. Defesa e desarmamento

O Brasil tem projetado nos foros de desarmamento uma justificada identidade de país amante da paz. Consistentemente denunciou a existência das armas nucleares, renunciou às armas de destruição em massa nas suas versões nuclear, química e biológica. Comprometeu-se a não utilizar minas antipessoal ou armas de caráter excessivamente cruel. Aderiu a dois dos regimes internacionais de controle de tecnologias sensíveis, o MTCR (Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis) e o NSG (Grupo de Supridores Nucleares). Estabeleceu um sistema eficaz de controle de exportação de material bélico. Em 13 de julho de 1998, o Presidente da República assinou os atos de adesão ao Tratado de Não

administração dos recursos numa sociedade democrática”. Cope afirma que o Centro se destina à formação de civis com responsabilidades na área de defesa. Espera-se formar cerca de 170 alunos por ano, dos quais 10 a 15 por cento seriam militares. In: CARDIM, Carlos Henrique. *Relatório de Missão*. CEE/SAE/PR, 4 jul. 1997.

Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e de ratificação do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT). A posição tradicional brasileira de considerar o TNP um tratado discriminatório tornou-se obsoleta em razão da adesão quase universal àquele instrumento. Ao aderir ao TNP, o Brasil passou a atuar nos foros estabelecidos por aquele Tratado no sentido de instar as potências nucleares a cumprir as obrigações relativas ao desarmamento nuclear completo, assumidas em virtude do artigo VI do TNP.

O Brasil esteve presente, desde a década de 1960, nos debates para o desenvolvimento da área conceitual e normativa do desarmamento. Na década de 1990, o país passou a contribuir de forma regular, constante e completa para o Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas e o Relatório Internacional Padronizado sobre Gastos Militares²⁰³. Com sua adesão ao TNP, o Brasil tornou-se parte dos principais tratados internacionais de desarmamento e passou a ter responsabilidade adicional na construção da maquinaria mundial de controle de armamentos.

Há, no entanto, que se atentar para os movimentos que visam a um controle crescente das armas convencionais. Várias dessas iniciativas são justificadas. Dentre elas pode-se assinalar a proibição das minas antipessoal, que representa um exemplo de campanha bem-sucedida lançada por um grupo de ONGs apoiadas por diversos países (Canadá, países escandinavos e Países Baixos). A elas seguiu-se o movimento para o controle das armas pequenas e ligeiras, principalmente nas regiões conflagradas da África, da América Central e do centro e do sudeste da Ásia. Essas campanhas, bem como as ações internacionais contra armas excessivamente cruéis, como os lasers cegantes, são justificadas.

Há, contudo, que se ter cuidado com certas iniciativas de limitação de armamento convencional moderno. Afinal, a comunidade

203 UNITED NATIONS. *Disarmament Year Book, 1996*. New York: UN, 1997. O Brasil é um dos 26 países que prestou "background information" em 1996, ou seja, informações de base sobre os estoques militares disponíveis e as aquisições feitas a fornecedores nacionais.

internacional não se está desarmando. O que ocorre é um novo armamento qualitativo. Os Estados Unidos planejam continuar a investir cerca de trinta bilhões de dólares anuais no desenvolvimento e aperfeiçoamento de novas armas ditas “convencionais”. O orçamento de defesa vem sendo gradualmente aumentado²⁰⁴, e ainda é considerado por muitos como insuficiente²⁰⁵. Mais do que a Guerra do Golfo, a Campanha do Kosovo mostrou que as novas armas convencionais, aquelas que não são armas de destruição em massa (nucleares, químicas e biológicas), mas que incluem as bombas inteligentes, os aviões *stealth*, os mísseis de cruzeiro e a guerra eletrônica (ou cibernética), permitem ao atacante atuar a grande distância do país alvo, limitar o número de baixas civis e reduzir o número de perdas entre seu próprio pessoal militar. Todo esse aparato depende da crescente militarização do espaço exterior na forma de satélites de comunicação e de monitoramento.

O orçamento brasileiro de defesa cresceu na década de 1990, e já não era mais possível afirmar nos foros da ONU ou da OEA que o país dispndia de 0,3 a 0,5% do PIB em defesa, como fizera em 1993. Em 1997, o país destinou 13 bilhões de reais, ou aproximadamente 11,3 bilhões de dólares, o que resultava em cerca de 1,4% do PIB, o que continuava abaixo da média mundial. A maior parte das despesas é destinada ao pagamento de pessoal e reflete o alinhamento relativo da economia brasileira com os custos mundiais. O país compra pouco equipamento e é reduzido o percentual destinado à pesquisa e desenvolvimento.

O Brasil, pela sua prática internacional e pela sua Constituição, rege-se pela defesa da paz. Sua história como Estado independente e sua prática multilateral, que valoriza 130 anos de paz ininterrupta com os dez vizinhos, dão-lhe os atributos de um país pacífico. Não se trata, porém, de um país pacifista²⁰⁶. Preza sua independência e em virtude

204 BINNENDIJK, Hans. America's Military Priorities. *Strategic Forum*, Washington: ÍNSS/NDU, Feb. 1995, n. 20.

205 BECKER, Elizabeth. A call to stick to the budget riles some in the military. *The New York Times*, 26 dec. 1999.

206 BOBBIO, Norberto. *Pacifismo. Dicionário de Política*. 9. ed. Brasília: Editora UNB, 1997, v. 2, p. 875.

da sua vasta extensão territorial e estatura econômica tem a obrigação de exercer, por meios próprios, o direito inerente de autodefesa, reconhecido no artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

O Brasil tem uma história de perder saltos tecnológicos militares. Em 1802, o Arsenal de Marinha da Bahia construía “naus de guerra”, os maiores navios de combate da época. Com o advento da máquina a vapor e do ferro, essa indústria se desfez. Meio século depois, o Barão de Mauá fabricava, no estaleiro da Ponta de Areia, navios de ferro a vapor. O processo foi interrompido. Com a introdução do navio de aço e da propulsão a óleo diesel, só foi possível retomar a construção de navios de guerra no final da década de 1930. O Arsenal de Marinha conseguiu voltar a construir navios modernos desde a década de 1970. A indústria brasileira de armamentos terrestres, pujante nas décadas de 1970 e 1980, foi praticamente desmontada. O final da Guerra Fria e a disponibilidade de armamentos a preços módicos certamente contribuiu para isso. O outro fator foi a falta de mercado interno. O crescente encarecimento e a complexidade tecnológica indicam que o objetivo perseguido pelas Forças Armadas, de alto grau de autonomia na maior parte das áreas de produção bélica, não é mais factível. Um possível caminho é a cooperação e a coprodução. Este é um campo delicado de negociação que envolve o trabalho conjunto de militares e diplomatas e outros funcionários do Estado. Ocorre, contudo, uma revolução em assuntos militares, trazida pelo uso intenso da eletrônica e da informática. Há que se estar atento para discernir as tendências futuras.

O país não tem necessidade de manter altos estoques de armamento. A América do Sul, nossa circunstância imediata, foi caracterizada por Arie M. Kacowicz como uma zona de paz, no período que se estende de 1883, com o fim da Guerra do Pacífico, até 1995. O autor, ao comparar os conflitos interestatais que ocorreram na América do Sul (Guerra do Chaco, questão de Letícia e Guerra Peru-Ecuador) com outras regiões do Globo conclui que:

In South America there has been an inclination to deal with international disputes, rather than to fight over them. This one hundred years' zone of peace was 'upgraded' from the mere absence of war (negative peace), toward the impossibility of war, at least in the Southern Cone (stable peace), and finally inching toward the creation of a pluralistic security community in the 1990's²⁰⁷.

Apesar dessa história de paz na América do Sul, observa-se que a Argentina foi um dos países que historicamente sentiu-se ameaçado. Via no Brasil o seu grande competidor, temia uma guerra em duas frentes e desejava manter uma força militar que pudesse enfrentar o Chile e o Brasil. Depois da encomenda da frota de 1906 pelo Brasil, a Argentina mandou construir nos EUA os Encouraçados “Rivadavia” e “Moreno”, com armamento e tonelagem muito superiores ao “Minas Gerais” e ao “São Paulo”. O Brasil não deu continuidade à pretensa corrida armamentista.

Em 1937, a Argentina teve sucesso em sustar a locação pelo Brasil de seis contratorpedeiros norte-americanos, já excluídos do serviço ativo. Os argentinos argumentaram que “a operação iria desencadear uma corrida armamentista na América Latina e a destruição do panamericanismo”²⁰⁸. Dois anos depois começava a Segunda Guerra Mundial. O Brasil viu-se completamente desparelhado, sem condições de proteger sua navegação costeira, que na época constituía o principal meio de transporte e de articulação no país. Só a assistência naval e aérea norte-americana possibilitou o reaparelhamento da Marinha e da Força Aérea e o controle dos submarinos do Eixo.

As preocupações argentinas não tinham fundamento. Revelavam uma visão excessivamente centrada em uma situação de balanço de poder sub-regional.

207 KACOWICZ, Arie M. Ph.D. *Te South American Zone of Peace, 1883-1995*. Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem, Nov. 1995, 21 p.; *Stable Regional Peace: Alternative Explanations and the South American Experience*, Aug. 1995, 29 p. Mimeografados.

208 MELLO BARRETO, Fernando Paulo de. *Os Sucessores do Barão ou as Relações Internacionais do Brasil de 1912 a 1994*. Coppet, 1997, p. 48. Mimeografado.

A história mostra que as mais sérias ameaças e provocações militares que o Brasil teve que enfrentar no decorrer do século XX foram originadas em países mais distantes. Como o caso da Canhoneira “Panther”, em 1905, que levou o Barão do Rio Branco a considerar o uso da força armada para repelir provocações da Alemanha²⁰⁹. Na Primeira Guerra, quando a maior parte da esquadra seguiu para o Senegal, o país ficou quase desguarnecido. Na Segunda Guerra, sem a maciça ajuda americana, não seria possível defender o tráfego marítimo nem nas proximidades da Baía da Guanabara. Em 1963, no episódio da “Guerra da Lagosta²¹⁰”, a França enviou forças navais para a costa do Nordeste com o fito de proteger seus pesqueiros. Quando a Marinha enviou parte da esquadra para Pernambuco, o Adido Naval dos EUA visitou, em 23 de fevereiro, o Chefe do Estado-Maior da Armada para comunicar que “os dois contratorpedeiros que suspenderam do porto do Rio de Janeiro com destino ao Nordeste deveriam regressar imediatamente, porque a Lei do Senado americano, que concedeu o empréstimo desses navios, proíbe o uso dos mesmos contra qualquer aliado dos EUA”. Em todos esses casos o Brasil não estava suficientemente aparelhado para oferecer a resistência necessária. A “moral da história” é que o nosso horizonte estratégico, em termos de defesa, certamente ultrapassa os limites do Cone Sul.

A análise do debate sobre segurança hemisférica é importante porque representa um esforço do Brasil de limitar uma iniciativa dos EUA, apoiada por seu principal parceiro no Mercosul, de criar, via o estabelecimento de medidas de confiança mútua, um mecanismo que limita a liberdade de ação do Brasil, pois estabelece parâmetros de comparação de forças com relação às outras nações da América do Sul.

No presente quadro internacional, apenas as potências nuclearmente armadas que dispõem de meios de lançamento de alcance intercontinental podem, em termos hipotéticos, representar ameaça

209 LINS, Álvaro. *Rio Branco*, op. cit., p.331

210 DABUL, CMG(RR) Amaury. Guerra da Lagosta - A busca da verdade histórica. *Revista do Clube Naval*.

ao Brasil. Supondo que o uso da arma atômica seja irracional e que o país dispõe das garantias das cinco potências nucleares, na forma dos protocolos ao Tratado de Tlatelolco²¹¹, restam apenas os EUA como país com capacidade militar convencional de efetuar uma agressão contra o Brasil que não poderia ser repelida com as forças disponíveis.

A comunidade internacional enfrenta atualmente uma conjuntura negativa na área de desarmamento. A complacência com que a Índia e o Paquistão são tratados por quatro das cinco potências nucleares (apenas a China, por razões geopolíticas, continua vigorosamente a instar a Índia a se desarmar nuclearmente); a recusa do Senado norte-americano a ratificar o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT); e a tentativa de reabrir o tratado antimísseis (ABM) dão a impressão de que o caminho é o rearmamento. Os países da Europa Central que foram admitidos na Otan e os países candidatos da Europa Oriental são encorajados a converter suas forças para o padrão da Otan, que requer pacotes maiores de tecnologia e o abandono da maior parte do antigo material soviético. O Congresso dos EUA instou os aliados da Otan a aumentar o gasto com defesa. A superioridade das armas norte-americanas ditas inteligentes na campanha do Kosovo mostrou a inadequação das forças armadas europeias e sua dependência do aliado da Otan. A União Europeia decidiu iniciar o estabelecimento de sua própria força militar integrada. Aparentemente os países centrais entraram em uma nova fase de rearmamento qualitativo, que gerará um excesso de armas relativamente modernas para as Forças Armadas do terceiro mundo.

Pela experiência pregressa e por suas características físicas, o Brasil não pode aceitar que sua equação de defesa fique limitada aos horizontes da América Latina, ou da América do Sul. Sua inserção é global. O país está consciente que para atingir uma situação de segurança não bastam

211 NAÇÕES UNIDAS. *Status of Multilateral Arms Regulations and Disarmament Agreements*. 5. ed. Nova York: UN, 1996, p. 58.

Forças Armadas modernas. É necessário construir uma economia moderna e uma sociedade próspera, sem grandes desequilíbrios internos.

6.7. Defesa e diplomacia

A política de defesa, se entendida como defesa externa²¹² (*vide* tópico 1.3 - “a Política de Defesa Nacional”), tem direta relação com a política externa. Ambas são partes constituintes das relações exteriores. A política externa abrange uma gama mais ampla de assuntos. Entre os temas comuns às duas, estão as questões referentes à manutenção da paz e da segurança internacional – aí compreendido o processo de tomada de decisão no Conselho de Segurança da ONU e as missões de paz; as questões de segurança multilateral – tratadas em outros órgãos da ONU, na OEA, nos foros hemisféricos *ad hoc*, nas atividades de cooperação com organismos como a Otan; e a área do desarmamento, tanto no que diz respeito à proscrição de armas de destruição em massa, quanto ao controle de armas convencionais. Além disso, a questão da segurança das fronteiras, das relações militares com os vizinhos e outros países amigos desenvolvidas em um quadro bilateral ou sub-regional. As políticas marítima e aeroespacial exigem uma fina sintonia entre as duas políticas.

Os Estados dispõem dos militares e dos diplomatas para a salvaguarda dos seus interesses. Até o estabelecimento da Liga das Nações, a guerra foi considerada como instrumento legítimo da promoção dos interesses nacionais. Com a renúncia ao uso da guerra como um instrumento de política internacional²¹³ e de resolução das pendências entre Estados, a questão da manutenção e da defesa da paz passou a ser tarefa que cabe tanto aos diplomatas quanto aos militares. A posse de uma força de defesa eficaz e com capacidade de dissuadir eventuais agressores é um instrumento de estabilidade e, portanto, um instrumento de política externa.

212 Política de Defesa Nacional. *Parcerias Estratégicas*. v. 1, n. 2, p. 7, Brasília, dezembro de 1996.

213 SHOTWELL, James T. *War as an Instrument of National Policy*. New York: Harcourt and Brace, 1928, 303 p.

O Serviço Exterior, entre os corpos organizados do Estado, é um dos que, em função das informações que dispõe e produz, tem maior capacidade de análise e interpretação do entorno internacional. Ao descrever a institucionalização da carreira diplomática no Brasil, Zairo Cheibub afirma que “a estreita vinculação entre a atividade diplomática e a militar, bem como o fato da diplomacia se colocar a serviço do Estado Nacional, acarretam transformações importantes tanto na função quanto na posição dos diplomatas”²¹⁴. Enquanto a guerra constituiu-se um instrumento legítimo da promoção dos interesses do Estado nos séculos XVII e XVIII, assinala Cheibub, “diplomatas vinculam-se aos soldados para também fazer da guerra sua principal ocupação. Somente com o desenvolvimento de um sistema de Estados mais regulado no final do século XIX, que a diplomacia volta a ter a função primordial de evitar a guerra”²¹⁵.

No caso brasileiro, no final do século XX, havia uma percepção de que o Ministério das Relações Exteriores e os diplomatas “tem assumido um papel cada vez mais importante na formulação e na condução da política externa brasileira”²¹⁶. O campo da diplomacia estendeu-se para temas econômicos e sociais, incorporou a área consular, mas manteve sempre presente a questão central da paz, da segurança e da defesa.

No final do século XX, para um país como o Brasil, a guerra parece um fenômeno improvável e distante. No entanto, o aumento da sua estatura nacional e os cenários de futuro inferidos²¹⁷ apontam para um mundo com uma disciplina internacional menos rígida do que no tempo da Guerra Fria, com crescentes exigências de participação na gerência da segurança internacional, dentro de um novo paradigma que parece se formar com base nas decisões do Conselho de Segurança

214 CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos de institucionalização do Itamaraty*. p. 12. Tese de mestrado apresentada ao IUPERJ, Rio de Janeiro, 1984, 140 p.

215 *Idem*, p. 13

216 *Ibidem*, p. 1.

217 SARDENBERG, Ronaldo. *Cenários futuros*. Palestra na Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 1997.

da ONU²¹⁸. Ainda que a gama de temas de que trata o Itamaraty esteja em expansão permanente, aconselha a prudência aperfeiçoar a capacidade do Ministério de seguir temas antigos e fundamentais para a permanência do Estado, como são a defesa e a segurança internacional. Assim, o Itamaraty poderá continuar a manter o papel relevante na definição das grandes linhas orientadoras da política de defesa, das estratégias decorrentes, em um quadro institucional no qual novos atores tendem a aparecer.

A criação do Ministério da Defesa aconselha o estabelecimento de mecanismos de coordenação mais estruturados entre o MD e o MRE para a discussão dos temas de política externa vinculados à defesa. Trata-se do diálogo diplomático-militar (dip-mil) que era conduzido, no âmbito do Itamaraty pela antiga Subsecretaria-Geral de Planejamento Diplomático (SGPL).

Na estrutura da Secretaria de Estado no ano 2000, a Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos (SGAP) supervisionava os principais órgãos que tratam de segurança internacional. Dentre eles, o Departamento de Organismos Internacionais – DOI – centralizava a maioria dos temas de segurança no âmbito da ONU e da OEA e atuava em coordenação com os outros Departamentos temáticos e geográficos, entre os quais se destacava o Departamento das Américas (DAA). O Departamento de Temas Especiais (DTE), e sua Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço (Demae), acompanhavam o programa espacial brasileiro, tema próximo à questão dos mísseis balísticos. A Demae seguia as atividades da Marinha na área de recursos marinhos e direito do mar.

Entre as divisões subordinadas ao Departamento de Organismos Internacionais (DOI), a Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS) tratava de desarmamento e regimes de controle de tecnologias de uso duplo; a Divisão das Nações Unidas (DNU) acompanhava o Conselho de Segurança e as Missões de Paz; e a Divisão

218 PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Op. cit.

da Organização dos Estados Americanos (DEA) seguia os temas de segurança no âmbito da OEA e da JID. Os Departamentos Geográficos tinham responsabilidade sobre as relações bilaterais de segurança nas suas respectivas áreas, sendo que o DAA acompanhava as decisões do Grupo do Rio sobre temas de desarmamento e de medidas de confiança mútua (esse assunto era acompanhado pela extinta Secretaria-Geral Adjunta). O Cerimonial recebia pedidos de sobrevoo e pouso, visitas navais e tramitava o processo de designação dos adidos militares. Cabe assinalar que, durante o período 1992-1995, a Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico (SGPL) e a sua sucessora, a Secretaria de Planejamento Diplomático²¹⁹, coordenaram, com êxito, o diálogo com os Ministérios militares. Por razões diversas, a coordenação do assunto foi transferida, por um período, para a Secretaria Geral Adjunta, e depois voltou ao DOI.

O Diretor(a)-Geral do DOI e as chefias subordinadas, em especial o Chefe da DDS, encarregado dos assuntos de desarmamento e não proliferação, sempre desempenharam papel determinante na formulação das posições de segurança e defesa. Muitos países, como a Nova Zelândia, a Espanha e a Argentina, criaram na estrutura das suas Chancelarias um departamento de segurança internacional. Entendo que é difícil encontrar a estrutura burocrática mais bem talhada para atender essa multiplicidade de assuntos. O importante é que exista um funcionário ou *desk* encarregado de ter uma visão abrangente do assunto. Nesse sentido, considero útil o estabelecimento, no âmbito do DOI ou da SGAP, de um ponto focal, na pessoa de um diplomata com suficiente experiência e hierarquia para dialogar com os chefes de departamento e divisão do MD e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e assessorar o SGAP e o DOI na formação de uma visão de conjunto dos assuntos de segurança internacional.

219 Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores, artigo 4º. Aprovada pelo Decreto 2.070, de 13 de novembro de 1996, publicado no Diário Oficial de 14 de novembro de 1996, 1a. sessão, p. 23729.

6.8. “A autoridade do Itamaraty”

O debate sobre segurança hemisférica, os temas de desarmamento, as relações de defesa e de segurança com os Estados Unidos da América e com a Argentina, as missões de paz e os temas de segurança internacional tratados no âmbito do Conselho de Segurança, ainda que, em termos teóricos, tenham relevo fundamental, não adquiriram a urgência dos negócios econômicos e de outros temas políticos bilaterais. Configuram, contudo, importante setor do relacionamento externo e um componente importante do projeto de nação que desejaremos ser no século XXI.

Ademais, percebe-se, na sociedade civil²²⁰, a crescente vontade de influir no debate sobre questões relativas às relações exteriores e à política de defesa. Teremos de responder, enquanto sociedade, a questões como a definição de ameaças externas; a justificação da destinação das despesas militares; e a estudar questões básicas como a integração operacional das FFAA.

No decorrer do século XX, as Forças Armadas não falharam quando o Brasil delas necessitou para enfrentar a agressão externa. Mas claramente elas não estavam em uma situação ideal. Em 1906, face às dificuldades levantadas pelo Ministro da Guerra, de enviar tropas para contrarrestar a ocupação peruana do Alto Purus e do Alto Juruá, o Barão do Rio Branco, exasperado, expressava ao Presidente da República o seu espanto de que “gastando com o Exército muito mais do que o Chile e a Argentina, não possamos dispor de uns 6000 homens em um momento crítico e decisivo”²²¹. Na década de 1990, com quase 300.000 homens nas Forças Armadas, foi preciso fazer um esforço ingente para enviar uma companhia de 150 homens a Moçambique (UNAMoz) e depois, cerca de 1.110 soldados para Angola. Em 1999, por causa de dificuldades financeiras, e mesmo contando como o apoio do Congresso Nacional, só foi possível despachar um pelotão reforçado

220 Vide Anais dos I, II e III Encontros Nacionais de Estudos Estratégicos, e Revista Parcerias Estratégicas, n. 2.

221 RICUPERO, Rubens. *Barão do Rio Branco*, uma biografia fotográfica. Brasília, FUNAG. 1995. p. 85.

para o Timor-Leste (sessentas soldados). Faz-se necessário melhorar as condições de utilização desse importante instrumento de atuação do Estado.

O Itamaraty, pela responsabilidade e tradição que tem nessa área, não pode abdicar de manter e aperfeiçoar sua capacidade de influir na formulação da política de segurança internacional. O Embaixador Celso Lafer, depois de ter passado a chefia do Ministério para o então Senador Fernando Henrique Cardoso, publicou artigo sobre a autoridade do Itamaraty²²² no qual afirmava estar “convencido de que o Itamaraty é uma das poucas instituições que, no sistema político brasileiro, tem autoridade”. Recorda que “a ação diplomática, para responder aos diversos desafios que a vida internacional, no curso da história, foi colocando para a nação brasileira, é da competência específica do MRE, enquanto interface institucional do Brasil com o Exterior”. Assinala que “o planejamento estratégico no Itamaraty tem o tempo próprio da política externa, que frequentemente se diferencia de outras políticas públicas internas que são mais imediatistas. Deve incorporar o passado, ao levar em conta a coerência da tradição em sua obra aberta de construir o futuro do país, posto que as linhas de continuidade mescladas com a inovação representam um ativo diplomático de credibilidade que cabe preservar”²²³.

Celso Lafer sublinha que “a política externa, como ‘obra aberta’, para ser concebida e implantada, requer articulação interna com outros órgãos do Executivo, com o Congresso e com a sociedade em geral”. “Nesse momento de articulação interna, o Itamaraty lida com instituições que tem poder – um poder que o MRE não possui. Por esse motivo, para levar esta articulação a bom termo, precisa ter autoridade, ou seja, para falar como Mommsen, ter uma voz que, se é menos que voz de comando, é mais que um conselho. Daí a fundamental importância da

222 LAFER, Celso. *A inserção Internacional do Brasil - A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília: MRE, 1993, p. 375-387.

223 *Idem*, p. 380.

preservação da autoridade do Itamaraty como condição de possibilidade para o efetivo exercício da política externa”²²⁴.

O presente capítulo atualiza o estágio das discussões na OEA sobre Segurança Hemisférica e ressalta a relação entre a diplomacia e as Forças Armadas como órgãos responsáveis pela segurança internacional do Brasil. Nesse contexto, procurou realçar o papel central que a diplomacia tem na concepção, desenvolvimento e defesa das posições e da visão brasileira sobre segurança internacional, que se refletiu tanto no debate sobre Segurança Hemisférica quanto no processo de definição da Política de Defesa.

224 *Ibidem*, p. 380-381.

Conclusão geral

Ao contrário do que anunciavam os arautos de uma “nova ordem internacional”, o panorama internacional encontra-se permeado de desafios. As explosões nucleares indianas e paquistanesas, de maio de 1998, demonstraram que a ordem internacional continua a ter, em grande medida, um caráter anárquico, e que os conflitos potenciais não se resumem ao morticínio “tribal” dos Balcãs e da região dos Grandes Lagos na África Oriental. A declaração de que a Índia considera a China sua principal ameaça potencial e o recente recrudescimento das tensões entre a Índia e o Paquistão indica o quão precário é o equilíbrio de forças em certas regiões do mundo.

Em face de tal situação, há que se considerar, com grande ceticismo, as expectativas do fim próximo da política de poder. Por outro lado não se pode esperar o prolongamento indefinido da capacidade da unipolaridade militar norte-americana de servir como gerente e garante de uma nova ordem.

A conjuntura de instabilidade e incerteza implica que um país com o perfil do Brasil, *global trader* e situado entre as dez maiores economias do mundo, deve estar preparado para atuar com eficácia no núcleo

duro das relações internacionais: o do uso da força e dos instrumentos militares de poder.

Na América Latina, não se pode realisticamente desconhecer os interesses dos Estados Unidos, nem o fato de que algumas das novas ameaças representam efetivamente um sério problema para quase todas as sociedades da região. A expansão do crime organizado e do narcotráfico, o agravamento dos problemas ambientais e o desrespeito aos direitos humanos requerem remédios específicos. Mas esses remédios não são necessariamente o uso da força militar.

As Forças Armadas podem e devem participar do diálogo com vistas à superação desses problemas. Podem internalizar essas preocupações, promover a prevenção e a recuperação de usuários de drogas, evitar danos desnecessários ao meio ambiente, instituir programas educativos destinados a oficiais e praças para instalar uma mentalidade de respeito aos direitos humanos. As Forças Armadas também têm capacidade de cooperar com a defesa civil na prevenção e na resposta aos desastres naturais. Como dispõem de recursos humanos e equipamentos apropriados para atuar em terrenos e em situações difíceis, estão capacitadas a apoiar as polícias e as agências de proteção ambiental. Essas tarefas não são, porém, o objetivo principal de sua existência. Seu objetivo primordial é o de defender o patrimônio nacional.

O envolvimento nessas atividades complementares pode, inclusive, contribuir para um melhor treinamento das Forças Armadas. A participação brasileira em forças de paz e em missões de observação das Nações Unidas teve o efeito secundário de propiciar o reequipamento das Forças. Ajudou, também, a torná-las mais abertas ao mundo, ao ampliar a experiência profissional de seus integrantes.

Evidentemente essas atividades complementares não devem desviar as Forças Armadas da sua missão principal: a de estarem preparadas para planejar e executar a defesa do país. Missão que se tornou mais complexa no atual ambiente internacional, que carece de

ameaças estatais específicas e facilmente reconhecíveis²²⁵. A resposta para esse desafio passa pelo desenvolvimento de uma política de defesa sustentável, que promova a adaptação das Forças Armadas às características geográficas do país e fomente a atualização tecnológica permanente de, pelo menos, um núcleo de excelência.

A tendência do futuro é de que os países venham a dispor de um número reduzido de forças, de grande mobilidade e alta eficácia. É necessário, portanto, ter a capacidade de movimentar as próprias forças com facilidade no território nacional. É o mínimo que se espera de Forças Armadas profissionais no início do século XXI. Isso é particularmente necessário a um país de dimensões continentais. Dessa perspectiva, é necessário acautelar-se na negociação de certas medidas de confiança de caráter obrigatório que limitam a liberdade de movimentação interna. O Brasil deve fazer com que seus vizinhos e parceiros compreendam a peculiaridade da sua situação e as suas intenções. Transparência, diálogo e a promoção de medidas de confiança com os vizinhos imediatos e os outros parceiros hemisféricos são as respostas para esse dilema.

A par do diálogo diplomático e militar, o engajamento da universidade brasileira no debate, a partir de uma visão informada das políticas do Estado, poderia contribuir para um maior equilíbrio no intercâmbio de ideias nessa área. Para tanto, seria importante oferecer recursos para o desenvolvimento, no país, de estudos de segurança internacional.

O Brasil mostrou ter condições de participar do diálogo regional interamericano sem que isso limite a sua autonomia. O que não pode aceitar é a imposição de uma disciplina hemisférica que apenas se aplique à América Latina. Os EUA, pela própria definição da sua política de defesa, que prevê a manutenção de sua superioridade no cenário mundial, não entrarão em acordos que limitem sua liberdade de ação. O Brasil, do mesmo modo, não deverá aceitar tais compromissos.

225 DIBB, Paul. *O Planejamento da Força de Defesa na Ausência de Ameaças: um Modelo para Potências Médias. Parcerias Estratégicas*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, v. 1, n. 4, p. 117-140, dezembro de 1997.

Para um país do porte do Brasil, o desarmamento é um tema de escopo global. Daí a necessidade de evitar envolver-se em propostas regionais de autolimitação de armas convencionais, como a que o México se empenha em promover. O país está engajado na proscrição das armas de destruição em massa e meios de lançamento (MTCR) e dentre os países da América Latina é o que tem tido o perfil mais atuante na área de transparência de armas convencionais e despesas militares. Possui, assim, credenciais legítimas nessa área. Deve velar para que as iniciativas de desarmamento no Hemisfério sejam compatíveis com aquelas adotadas no âmbito da ONU.

O estabelecimento de um esquema latino-americano de controle de armas convencionais e de medidas de confiança mútua, uniforme e verificável é contrário aos interesses do Brasil. Esse tipo de abordagem só contribuiria para nos subordinar a uma disciplina que não seria aplicável aos EUA e ao Canadá. O argumento de evitar uma corrida armamentista não procede. Enquanto os Estados decidirem manter Forças Armadas para a defesa externa, elas devem ter eficácia dissuasória, e isso só é possível se forem tecnologicamente atualizadas. Caso contrário, tornam-se irrelevantes. Os conceitos de guerra popular ou de guerrilha generalizada não têm mais lugar como instrumento de resistência nacional em um país com uma infraestrutura sofisticada, contra um agressor externo decidido a atingir o centro econômico-administrativo de um país.

A atuação de liderança do Brasil na negociação da Convenção Interamericana sobre Transparência em Aquisição de Armamentos demonstra a atitude correta na busca da transparência e da construção da confiança, sem prejudicar a manutenção da capacidade de prover a autodefesa.

Outro tema importante na discussão da segurança no hemisfério tem sido a defesa coletiva. Ainda não há consenso para a negociação de um tratado sucessor do Tiar. Talvez o melhor caminho seja não fazê-lo. A alternativa seria aprofundar os processos bilaterais, plurilaterais e

multilaterais de construção da confiança, como tem sido feito com a Argentina e com outros países limítrofes, de modo que o Brasil venha a tornar-se o centro de uma ou duas zonas de paz e cooperação na área de defesa. A construção de uma relação mais aprofundada com a Argentina na área de segurança e defesa serve de elemento de estabilidade regional, contanto que seja transparente. Esse esquema não deve ser confundido com uma aliança militar.

Processo semelhante deve também ser emulado no plano hemisférico, o que possibilitaria um melhor relacionamento com os Estados Unidos e o Canadá, inclusive para favorecer acesso mais amplo a tecnologias de ponta. A inclusão formal da JID no sistema da OEA será outro passo importante para a reforma do sistema. A JID poderá dialogar com os outros componentes do sistema hemisférico sem perder suas características de órgão de assessoramento militar, inclusive no planejamento de ações complementares de apoio. As outras questões, de cunho policial e social, devem ser encaminhadas aos foros competentes.

O Itamaraty deve participar nessa reflexão conjunta sobre os objetivos a serem atingidos mediante tal cooperação. A preparação para a participação em operações de paz, bem como em exercícios aéreos e navais com países mais desenvolvidos, devem ser priorizadas. As atividades relativas a comando, controle, comunicações, inteligência e informática conformam o diferencial qualitativo das Forças Armadas dos países desenvolvidos. São essas as áreas em que se deve procurar cooperação, bem como no que se convencionou chamar de guerra eletrônica (hoje cibernética). A participação da Chancelaria no processo decisório das grandes linhas de defesa contribui para que decisões que em geral demandam longos períodos de implementação sejam consistentes com a política exterior e o perfil internacional do país.

Se o desenvolvimento da cooperação com os EUA é fundamental, deve-se ter sempre em mente que a maior potência do hemisfério e do planeta é um país dedicado a manter sua hegemonia e a combater o aparecimento de lideranças regionais demasiado robustas. Flexibilidade

na forma e firmeza na defesa do interesse nacional devem continuar a guiar a participação do Brasil nas negociações internacionais sobre segurança hemisférica, de modo a evitar o estabelecimento de limitações ilegítimas à capacidade de defesa do país.

Devemos ter em mente que o debate sobre segurança hemisférica também é uma negociação sobre repartição de poder nas Américas. Como bem disse a Diretora-Geral do DOI nas consultas sobre segurança com o Canadá, em dezembro de 1999, “a situação particularmente favorável nos países latino-americanos, a qual se caracteriza pela consolidação das instituições democráticas, dos processos de integração e pelos mais reduzidos orçamentos militares comparados com outras regiões; a solução do conflito Peru/Equador; e diálogos como os mantidos entre Chile-Argentina e Chile-Peru são exemplos do enraizamento da norma da solução pacífica das controvérsias no continente americano. Nesse quadro, embora se reconheça a obsolescência de determinados instrumentos do tempo da Guerra Fria, não haveria situação de crise no hemisfério que levasse a conferir urgência à reformulação do sistema de segurança da região”.

A OEA e as Reuniões Ministeriais de Defesa das Américas devem ser foros dedicados ao intercâmbio de experiências, à promoção da transparência e à coordenação das atividades de desminagem. As questões de desarmamento convencional, assim como das armas de destruição em massa, devem ser, de preferência, conduzidas e negociadas em foros de caráter universal. Nestes o diferencial de poder das grandes potências é mais diluído. O discurso nos foros regionais deve ser compatível e reforçar as posições nos foros mundiais como a Assembleia Geral da ONU e a Conferência de Desarmamento. O fato de atuar em mundo crescentemente globalizado aconselha a manter certo grau de proporção e coordenação entre as iniciativas regionais e universais.

Qual o sentido do debate entabulado nesses dez anos pós-Guerra Fria para a situação de segurança do Brasil no âmbito global e regional? O panorama geral da segurança modificou-se, mas continuam a existir

problemas. A par das novas ameaças, permanece o antigo desafio de assegurar a proteção do patrimônio nacional, que inclui a independência política, a integridade territorial, o estado de direito e a salvaguarda das pessoas.

Esses desafios devem ser enfrentados a partir da perspectiva do interesse nacional e em um contexto de harmonia com os vizinhos. Nesses dez anos, o Brasil demonstrou que é possível aprofundar o diálogo hemisférico sem abrir mão das suas posições de fundo.

Na OEA, o país manteve-se fiel à visão de que um sistema de segurança deve tratar precipuamente de defesa contra ameaças clássicas. Foi possível, contudo, incorporar a questão das novas ameaças ao processo de reflexão multilateral. O país reconheceu sua gravidade. Criou instituições e desenvolveu políticas que o aparelham a enfrentá-las. Entendeu, também, que era necessário adaptar sua política de defesa aos novos tempos sem abdicar dos fundamentos centrais. Para tanto, realizou uma reforma institucional para capacitar-se a responder com maior eficácia tanto às tarefas clássicas de defesa, quanto aos novos desafios.

Isso permite que o Brasil se engaje confortavelmente na reconstrução do sistema de segurança hemisférica, cujas linhas gerais estão sendo desenvolvidas. O sistema deve ser centrado na OEA, onde a Comissão de Segurança Hemisférica provê um foro de discussão que se tem revelado útil. O sistema deve favorecer a cooperação e o intercâmbio de experiências e opiniões e ser flexível o suficiente para vincular, de uma maneira sistêmica e maleável, os vários foros existentes. Entre eles pode-se citar a própria JID, as Reuniões Ministeriais de Defesa, as Conferências de Comandantes de Exércitos, Marinhas e Forças Aéreas Americanas. Deve-se velar para que, no âmbito interno, todas as instituições participantes desses exercícios atuem coordenadamente. Há, portanto, que se aperfeiçoar os mecanismos de ligação e consulta entre os órgãos principais do Poder Executivo com competência na área.

A ênfase deve ser colocada na construção de um sistema de segurança equilibrado e livremente aceito. Certamente as “novas ameaças” são fenômenos que merecem e necessitam ser combatidos. A experiência recente da Comissão Parlamentar de Inquérito²²⁶ demonstra o sério desafio que o narcotráfico e o crime organizado passaram a apresentar para a sociedade e o Estado brasileiros. Cabe aos brasileiros desenvolver os instrumentos para enfrentar o problema no país, na forma de um aparato policial e de inteligência capacitado a responder eficazmente ao desafio, respeitadores do estado de direito e das instituições democráticas. Neste quadro, é lícito e recomendável encarregar as Forças Armadas de prestar o apoio cabível, ou seja, proteção, meios de transporte etc., sem perder de vista a necessidade e o dever de estarem preparadas para enfrentar as ameaças clássicas.

Cabe também estar atento para as responsabilidades assumidas pelo país na manutenção da paz e da segurança internacional. Não só em termos de participação em operações de manutenção da paz, mas também, e esta é uma hipótese que não pode ser afastada, em ações de caráter humanitário. Uma avaliação da última década mostra que o Brasil não teve posições dogmáticas, mas manteve uma linha coerente com os seus interesses. Afinal, não se negocia em posição de imobilidade. As posições nacionais determinam o curso do debate multilateral, contudo são também afetadas pelos resultados da negociação. Sobre a diplomacia recai a tarefa de buscar, na negociação, o justo equilíbrio entre a manutenção do interesse soberano e a construção de uma comunidade hemisférica melhor integrada.

226 SECCO, Alexandre. O Poder dos Barões do Tráfico; BLANC, Valeria. Luzes, Câmera, eleição. *Veja*, edição 1627, 8 dez, 1999.



REFERÊNCIAS

A) Fontes primárias

AMADO, Rodrigo (Org.). *Araújo Castro*. Brasília: EDUNB, 1982. 332 p.

AMORIM, Celso L. N. *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento. Gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty. Agosto de 93 a dezembro 94*. Brasília: FUNAG, 1995. 330 p.

ARAÚJO, Braz (Coord.). *Estratégia no Novo Cenário Mundial - Anais do Segundo Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. São Paulo: USP - Núcleo de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo, 1996. 421 p.

_____. *Reflexões sobre Estratégia - Anais do Segundo Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. São Paulo: USP - Núcleo de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo, 1996. 235 p.

CASTRO, João Augusto Araújo. *Congelamento do Poder Mundial*. Brasília: UNB Centro de Documentação Política e Relações Internacionais, s/d.

CASTRO, Luiz Augusto S. B. de Araújo. Brasil e Argentina: controle de armamentos. *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, setembro-outubro-novembro de 1993. v. 2, n. 2, p. 68-78.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. Os mecanismos de segurança coletiva. *Estudos Avançados*, São Paulo: USP, n. 25, p. 139-148, set-dez 1995.

_____. Desarmamento – Posições Brasileiras. In: FONSECA JUNIOR, Gelson. *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília: FUNAG, 1989. p. 177-194.

BARLETTA, Michael. *The Military Nuclear Program in Brazil*. Stanford: Center for International Security and Arms Control/Stanford University, 1997. p. 15.

BITENCOURT, Luis. *O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil, 1964-1990*. Brasília: Faculdade Integrada Católica de Brasília, 1992. 184 p.

_____. *A Percepção de Ameaças e o Perfil Estratégico Brasileiro na "Nova Ordem Internacional"*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 1993. p. 23.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. 1417 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de posse*. Brasília: Presidência da República, 1995.

CARTER, Ashton; PERRY, William. *Preventive Diplomacy: a New Security Strategy for America*. Washington: Brookings Institution Press, 1999. 343 p.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CEE). *Workshop sobre política de defesa*. Brasília: CEE, Documento de Trabalho n. 16. 1994. 29 p.

CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos de institucionalização do Itamaraty*. Tese de mestrado apresentada ao IUPERJ, Rio de Janeiro, 1984. p. 12.

COSTA, Thomaz Guedes da. *Política de Defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos. Documento de Trabalho n. 10. 1994. 30 p.

CRUZ JOHNSON, Rigoberto; VARAS, Augusto (Coords.). *Percepciones de Amenaza y Política de Defensa en América Latina*. Santiago: Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile y Flacso-Chile, 1993, 481 p.

DUNNINGAN, James F. *How to make war: a comprehensive guide to modern warfare for the post-Cold War Era*. New York: William Morrow and Company, third edition, 1993. 622 p.

DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tulio (Orgs.). *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. Com artigos de Álvaro da Costa Franco, Amaury Porto de Oliveira, Celso Amorim, Celso Later, Clóvis Brigagão, Gelson Fonseca Jr., Georges Lamazière, Jacques Marcovitch, José Augusto Guilhon de Albuquerque, Luciano Martins, Marco Aurélio Garcia, Mario Cesar Flores, Ronaldo Mota Sardenberg e Ulisses Lisboa Perazzo Lannes. São Paulo: Alfa-Ômega, 1999. 200 p.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Método para o planejamento da ação política* (NCE11-96). Rio de Janeiro: ESG/Departamento de Estudos, 1996. 45 p.

ESCUDE, Carlos; FONTANA, Andrés. *Divergencias Estratégicas en el Cono Sur: Las Políticas de Seguridad de la Argentina frente a las de Brasil y Chile*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella. 1995. p. 31.

EMFA. *O Brasil e suas Forças Armadas*. Brasília: Presidência da República, Estado-Maior das Forças Armadas, 1996. 95 p.

FLORES, Mário César. A coerção militar nas próximas décadas. *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, v. 2, n. 2, p. 59-67, set.-out.-nov. 1993.

_____. *Bases para una Política Militar*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes; Ser en el 2000, 1996, 179 p. Versão portuguesa: *Bases para uma Política Militar*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1992.

FRAGA, Rosendo. *La cuestión Militar al finalizar los 90*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1997. 271 p.

FRIEDMAN, George; FRIEDMAN, Meredith. *The Future of War: power, technology and American world dominance in the twenty first century*. New York: Saint Martin's Press, 1998. 464 p.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Memórias de um Empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992. 204 p.

_____. ONU um balanço possível. *Estudos Avançados*, São Paulo: USP, n. 25. p. 129-138.

HOLMES, Kim R.; MOORE, Thomas G. *Restoring American Leadership: a U.S. Foreign and Defense Policy Blueprint*. Washington: The Heritage Foundation, 1996. p. 88.

HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State*. New York: Vintage Books, 1964. p. 83-85.

HUNTER, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997. 243p.

MATTOS, Carlos de Meira. *A Geopolítica e as Projeções de Poder*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977. 147 p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995. 596 p.

_____. *A Inserção internacional do Brasil: a gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília: MRE, 1993. 396 p.

_____. *Política Externa em Tempos de Mudança: a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994. 319 p.

_____. *A Política Externa do Governo Itamar Franco*. Brasília: MRE, 1994. 94 p.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Plano Plurianual 1996-1999: Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Avaliação/ MPO, 1996. 95 p.

_____. *Avança Brasil: Plano Plurianual 2000-2003 - Orçamento da União 2000*. Brasília: Ministério do Planejamento, 1999. p. 218.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (Org.). *A Revisão da República: Seminários "A Unicamp e a Revisão Constitucional"*. Campinas: Editora da Unicamp, 1994. 414 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1996. 11 p.

PROENÇA JUNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: EDUNB, 1998. 152 p.

RICUPERO, Rubens. *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco: Uma Biografia Fotográfica*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995. 129 p.

ROJASARAVENA, Francisco. *Medidas de Confianza Mutua e Verificación*. Santiago: FLACSO, Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, FOCAL, 1995. 219 p.

_____. *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*. Santiago: Paz y Seguridad en las Americas, FLACSO, The Woodrow Wilson Center, 1995. 247 p.

SARDENBERG, Ronaldo. A Inserção Estratégica do Brasil. In: ARAÚJO, Braz (Coord.). *Estratégia no novo cenário mundial: anais*, São Paulo: NAÍPPE/USP, 1996.

_____. O Brasil e as Nações Unidas. *Estudos Avançados* n. 25, p. 119-128.

SENNES, Ricardo U. *Brasil e a Política Internacional*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile/Wilson Center/IDESO, 1998. 126 p.

SOARES, João Clemente Baena. *Síntese de uma Gestão*. Washington: OEA, 1994.

STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988. 167 p.

THE WHITE HOUSE. *Defense Ministerial of the Americas*. Washington: Department of Defense. 1995. p. 2-3.

_____. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington: The White House. 1996. p. i.

TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional/Brasília: EDUNB, 1984. 331 p.

UNITED NATIONS. *Status of Multilateral Arms Regulations and Disarmament Agreements*. 5th ed. Nova York: UN, 1996. 417 p.

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura Política Nacional: o Poder Executivo*. Geopolítica do Brasil. Brasília: EDUNB, 1981. 328 p.

_____. *Planejamento Estratégico*. Brasília: EDUNB, 1981. 586 p.

VARAS, Augusto. *Hemispheric Security and U.S. Policy in Latin America*. Boulder: Westview Special Studies on Latin America and the Caribbean. 1989. 230 p.

_____. CARO, Isaac. *Medidas de Confiança Mútua na América Latina*. Santiago: Flacso, Henry L. Stimson Center, SER, 1994. 222 p.

WALTER, Roy Middleton Braga. *O Papel do Conselho de Segurança no Processo Decisório Brasileiro*. Documento de Trabalho n. 1. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, 1993. 37 p.

B) Bibliografia de Referência

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990* Volume II - Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura/USP. 1996. 296 p.

ALBUQUERQUE, Luis de; GUEDES, Max Justo. *Portugal-Brazil - The Age of Atlantic Discoveries*. Nova York: Bertrand Editora, Franco Maria Ricci, Brazilian Cultural Foundation, Catálogo da Exibição na New York Public Library, 1990, 270 p.

AMORIM, Celso L. N. *Alguns Problemas de Metodologia no Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: UNB Centro de Documentação Política e Relações Internacionais, s/d.

ARAÚJO, João Hermes Pereira; AZAMBUJA, Marcos; RICUPERO, Rubens. *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989. 212 p.

ARBEX Jr., José; TOGNOÍLI, Claudio Julio. *O Século do Crime*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1996. 221 p.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1979. 708 p.

ARNT, Ricardo (Org.). *O Armamentismo e o Brasil: a guerra deles*. São Paulo: Brasiliense, 1985. 200 p.

BAKER III, James. *The Politics of Diplomacy*. New York: Putnam, 1995. 687 p.

BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992. 330 p.

BATH, Sergio. *O que é diplomacia*. São Paulo: Editora brasiliense, 1989, 71 p.

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*, in *Em Defesa do Interesse Nacional*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, 171 p.

BOUTHOU, Gaston; CARRÈRE, René. *O Desafio da Guerra: dois séculos de Guerra -1740-1974*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1979. 176 p.

CAHILL, Kevin (Org.). *Preventive Diplomacy: Stopping wars before they start*. New York: Basic Books.

CALDEIRA, Jorge. *Mauá: o empresário do império*. São Paulo: Companhia de Letras, 1995. 557p.

CALÓGERAS, João Pandiá. *A Política Exterior do Império*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Câmara dos Deputados, Companhia Editora Nacional. 3 volumes, 1989.

CARVALHO, Almirante Trajano Augusto de. *Nossa Marinha - Seus Feitos e Glórias (1822-1940)*. Rio de Janeiro: Fundação Emílio Odebrecht e Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1986. 189 p.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Editora Universidade de Brasília, 1983. 591 p.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática. 1992. 432 p.

CORTESÃO, Jaime. *A Expansão dos Portugueses no Período Henriquino*. Lisboa: Livros Horizonte, 1975. 295 p.

CORVISIER, Andre. *A Dictionary of Military History*. Oxford: Blackwell Reference, 1994. 916 p.

COSTA, Sergio Correa da. *A Diplomacia do Marechal: intervenção estrangeira na Revolta da Armada*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1979. 303 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Pequeno Exército Paulista*. São Paulo: Perspectiva, 1977. 95 p.

D'ALMEIDA VITOR, Edgard. *Civis em liderança militar no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1977. 88 p.

DREIFUSS, René Armand. *A Época das Perplexidades – Mundialização, Globalização e Planetarização: Novos Desafios*. Petrópolis: Vozes, 1996, 350 p.

DROR, Yehezkel. *Enfrentando el Futuro*. México: Fondo de Cultura Economica, 1993. 345 p.

FEINBERG, Richard E. *Summitry in the Americas: a progress report*. Washington: Institute for International Economics, 1997, p. 85-86.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. *Os militares como categoria social*. São Paulo: Global Editora, 1979. 267 p.

FLORENCIO, Sergio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1995. 110p.

FLORES, Mario Cesar (Coord.). *Panorama do Poder Marítimo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército e Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1972. 445 p.

FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 374 p.

_____. Aspectos da teoria das relações internacionais. *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, v. 3, n. 3, p. 72-100, dezembro-janeiro-fevereiro, 1994-95.

FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sérgio Nabuco de (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília: IPRI, São Paulo: Paz e Terra, 1994. v. 1. 365 p.

_____. *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília: IPRI, São Paulo: Paz e Terra, 1994. v. 2. 203 p.

FONSECA Jr., Gelson; LEÃO, Valdemar Carneiro (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília: IPRI/Editora Ática, 1989. 290 p.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. 1999. p. 9-18. Tese-XXXVII CAE Brasília: IRBr, 1999.

GAMBINI, Roberto. *O Duplo Jogo de Getúlio Vargas: Influência Americana e Alemã no Estado Novo*. São Paulo: Editora Símbolo, 1977. 175 p.

GREENBERG, Lawrence; GOODMAN, Seymour; SOO HOO, Kevin. *Old Law for a New World? The Applicability of International law to Information Warfare*. Stanford: Institute for International Studies, Stanford University, 1997. 38 p.

GUADAGNI, Alieto Aldo. *A Argentina e o Regionalismo Aberto*. Rio de Janeiro: Quartet, 1995. 168 p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século*. Brasília: IPRI, 1995. 225 p.

_____. *South Africa and Brazil - risks and opportunities in the turmoil of globalization*. Brasília: IPRI, 1996. 798 p.

GUZZINI, Stefano. *Realism in international relations and international political economy: the continuing story of a death foretold*. London and New York: Routledge, 1998. 256 p.

HOBBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia de Letras, 1995. 597 p.

HOOKER, Terry; POULTER, Ron. *The Armies of Bolivar and San Martin*. Londres: Osprey, 1991. 48 p.

HURRELL, Andrew. Brazil as a Great Regional Power: a Study in Ambivalence. In: NEUMANN, Iver B (Org.). *Regional Great Powers in International Politics*. New York: Saint Martin's Press, 1992. p. 16-48.

KACOWICZ, Arie M. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective*. Albany: State of New York University Press, 1998. 267 p.

KEEGAN, John. *A History of Warfare*. New York: Vintage Books, 1993. 432 p.

KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*. London: Fontana Press, 1988. 898 p.

KISSINGER, Henry A. *O Mundo Restaurado*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1973. 324 p.

_____. *Diplomacy*. New York: Touchstone, 1994. 912 p.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999. 264 p.

LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982. 188 p.

_____. PENA, Felix. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973. 126 p.

LANUS, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires: Biblioteca Argentina de Historia y Política. Hyspamerica, 1986. v. I, 278 p. v. II, 268 p.

LIMA, Roberto Luiz Fontenelle Lima. *Guerra e Desarmamento*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1993. 214 p.

LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven (Orgs.). *The Cold War and After: Prospects for Peace*. (An International Security Reader). Cambridge: The Massachussetts Institute of Technology Press, 1993. 397 p.

MAHAN, Alfred. *The Influence of Sea Power upon History 1660-1783*. New York: Dover publications, 1987. 557 p.

PENNA, José Oswaldo de Meira. *Política Externa - Segurança & Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Agir Editora, 1967. 216 p.

MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. *O Brasil e o Mundo Ásio-Africano*. Rio de Janeiro: Pongetti Editores, 1956. 400 p.

METZ, Steven. *Strategic Horizons*. The military implications of alternative futures. Carlisle Barracks: Army War College/Strategic Studies Institute, 1997. 58 p.

MONIZ BANDEIRA, L.A. Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina. O Continente nas relações Argentina-Brasil (1930/1992)*. Brasília: EDUNB, 1993. 304 p.

_____. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. 328 p.

MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations*. Nova York: A. Knopf, 1978. 650 p.

MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1980. 189 p.

MUÑOZ, Heraldo. *A Nova Política Internacional*. São Paulo: Alfa Ômega, 1996. 126 p.

MURPHY, Sean D. *Humanitarian Intervention: the United Nations in an evolving world order*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996. p. 188-190.

NEW ZEALAND. *The Defence of New Zealand 1991: a policy paper*. Wellington: Prime Minister's Office, 1991. 110 p.

NEW ZEALAND DEFENCE FORCE. *Annual Report*. Wellington: New Zealand Defence Force, 1996. 113 p.

O III REICH E O BRASIL - *documentos Autênticos Capturados na II Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Laudes, 1968. 157 p.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis: Vozes, 1976. 136 p.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. 216 p. Tese apresentada ao XXXIII CAE. Brasília: IRBr, 1997.

PINTO, Paulo Lafayette. *O Emprego do Poder Naval em Tempo de Paz*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989. 178 p.

PROENÇA JUNIOR, Domício (Org.). *Uma avaliação da Indústria Bélica Brasileira, Defesa, indústria e Tecnologia*. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Estratégicos, Fórum de Ciência e Cultura, UFRJ, 1993. 331 p.

_____. Domício. *Indústria Bélica Brasileira, Ensaios*. Grupo de Estudos Estratégicos, Fórum de Ciência e Cultura, UFRJ, 1994. 241 p.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995. 460 p.

RODRIGUES, José Honório. *Uma História Diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. 512 p.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: Editora UNB. 1996. 280 p.

SARDENBERG, Ronaldo. *Política Externa do Brasil num Mundo em Mudança*. Brasília: UNB Centro de Documentação Política e Relações internacionais. s/d.

SCENNA, Miguel Angel. *Argentina-Brasil, Cuatro siglos de rivalidad*. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1975. 424 p.

SEMINÁRIO DE BRASÍLIA (1994). *O Brasil e as tendências econômicas e políticas contemporâneas*. Brasília: FUNAG, 1995. 121 p.

SHOTWELL, James T. *War as an Instrument of National Policy*. New York: Harcourt and Brace, 1928. 303 p.

SKIDMORE, Thomas. *O Brasil visto de fora*, São Paulo: Paz e Terra, 1994. 292 p.

VALLADÃO, Alfredo G. A. *Le Retour du Panaméricanisme*. Paris: CREST - Centre de Recherches et d'Etudes sur les Strategies et les Technologies, 1995. 149 p.

VIANNA, Hélio. *História Diplomática do Brasil*. São Paulo: Edições Melhoramentos. 1957. 211 p.

ZAKARIA, Fareed. *From Wealth to Power: the unusual origins of America's world role*. Princeton: Princeton University Press, 1998. 199 p.

Lista das Teses de CAE publicadas pelas FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessoa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)
29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)
41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candéas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)
53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)
64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)
74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)
83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
90. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
91. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)
92. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
93. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
94. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)

95. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
96. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
97. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
98. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
99. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
100. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
101. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)
102. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
103. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
104. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)

105. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
106. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
107. **Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
108. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
109. **Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
110. **Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)
111. **Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)
112. **Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)