

Miradas a la Agenda Latinoamericana

PAZ V. MILET, EDITORA

FLACSO-Chile

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de la fundación Ford en Nueva York para el proyecto Multilateralismo del siglo XXI. El desarrollo de FLACSO y su área de Relaciones Internacionales y Militares es posible por significativos auspicios de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford en Santiago.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se incluyen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

320.14 Milet, Paz V., ed.

M643 Miradas a la agenda latinoamericana. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1999.

132p. Serie Libros FLACSO

ISBN 956-205-137-4

GLOBALIZACION / DESARROLLO REGIONAL /
ESTRATEGIA DEL DESARROLLO / MUJERES / PO-
LITICA EDUCATIVA / ETNICIDAD / RELACIONES
CIVICO MILITARES / AMERICA LATINA / AMERICA
CENTRAL / CARIBE /

1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 110.243. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

INDICE

Presentación: La agenda latinoamericana; reconocerla para diseñar una opción estratégica <i>Francisco Rojas Aravena</i>	5
Rasgos básicos de la economía global <i>Oswaldo Rosales</i>	13
Las principales fuerzas motivadoras de la agenda latinoamericana <i>Paz V. Milet</i>	31
Aproximación a una agenda latinoamericana <i>Msc. José Bell Lara</i>	39
La negociación de la globalización y la Agenda del gran Caribe <i>Edwin Croes</i>	51
Las mujeres latinoamericanas en el fin de siglo <i>Teresa Valdés</i>	59
La concertación de políticas educativas: una asignatura pendiente en la agenda latinoamericana de fin de siglo <i>Daniel F. Filmus</i>	69
De la “revolución india” a la “nación multicultural”. Aproximación a la relación etnicidad y política en América Latina <i>Sergio Villena Fiengo</i>	87
Segurança Internacional na América do Sul <i>Mario Cesar Flores</i>	111
Seguridad democrática en Centroamérica: aporías de un modelo <i>Bernardo Arévalo de León</i>	117
La relación civil militar en América Latina <i>Gabriel Gaspar</i>	125

SEGURANÇA INTERNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL

MARIO CESAR FLORES¹

PRELIMINARES HISTÓRICAS E CONCEITUAIS

O problema maior do delineamento de um modelo de segurança internacional para a América do Sul reside no fato de que a visualização do futuro é com freqüência prejudicada pelos resíduos culturais das rivalidades e dos antagonismos do passado. É complicado esboçar a segurança futura, parametrada por novas tendências e realidades quando, menos por deliberação consciente do que por inércia cultural, os atores são influenciados por preocupações decorrentes de insatisfações geradas nos processos históricos de definição territorial e em antigas disputas envenenadas por idéias geopolíticas que viveram épocas de grande realce, mas estão perdendo o sentido - ou já perderam - na virada do século 20 para o 21.

Como sempre aconteceu no mundo, as dificuldades estruturais de natureza político-cultural, que inibem as reformulações inovadoras, podem ser postas em recesso quando países historicamente rivais percebem uma ameaça conjuntural comum. Este foi o caso da ameaça do Eixo que, um tanto "manipulada" pela pressão hegemônica dos Estados Unidos, induziu a solidariedade continental da 2ª Guerra Mundial, a que a Argentina relutou em aderir por força de seu cenário interno à época simpático aos ideários da direita européia. E foi também o caso da ameaça do expansionismo comunista soviético durante a guerra fria, ela também "manipulada" pela

1 Almirante-de-Esquadra (Reserva), ex-ministro da Marinha e ex-Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (Brasil)

pressão norte-americana, bem exemplificado na Europa pela precedência cronológica da OTAN sobre os arranjos econômicos que desaguaram na União Européia.

Corretas ou distorcidas, o fato é que as percepções americanas das ameaças do Eixo e da URSS produziram a junta Interamericana de Defesa (JID), útil à influência norte-americana sobre os militares da América Latina e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) que, em tese, estende a todos os países signatários a agressão sofrida por qualquer um deles. Em tese, pois, na prática tudo depende do entendimento dos Estados Unidos, avalista da eficácia do Tratado, quanto às motivações que justificariam qualquer atuação e quanto à forma de atuar; e esse entendimento sempre foi (e nem poderia ser diferente) basicamente condicionado pelos interesses norte-americanos.

Em suma: a segurança coletiva da América é uma concepção inócua na ausência de razões para o engajamento decisivo de grande potência hemisférica capaz de dar-lhe execução objetivamente prática em situações de ameaça ponderável. Registre-se que esta afirmação, aqui direcionada para o caso americano instrumentado pelo TIAR (e pela JID) à sombra política da OEA, já se havia evidenciado claramente, em nível global, no fracasso da Liga das Nações e transparece hoje no razoável melhor desempenho da ONU, quando há envolvimento de interesses importantes dos Estados Unidos, compartilhados pelas maiores potências ou aceitos por elas, por indiferença ou impotência diante dos desígnios norte-americanos

SITUAÇÃO ATUAL E SEUS PRESSUPOSTOS

Ora, não existe hoje, nem se prevê que venha a existir nas próximas décadas, qualquer ameaça clássica, isto é, materializada pelo militar formal dos Estados, à segurança dos países da América, capaz de afetar ponderavelmente interesses importantes dos Estados Unidos. Na verdade, a ameaça que hoje merece a atenção norte-americana no tocante à América Latina se situa no limitado nível subestratégico dos grandes delitos transnacionalizados, em particular com os relacionados com as drogas e o terrorismo. Em coerência com essa percepção, as preocupações de segurança internacional dos países sul-americanos e, conseqüentemente, a configuração de seus instrumentos militares, deveriam ser basicamente parametrados por tal ameaça, cabendo aos Estados Unidos, diretamente ou através de esquemas de cooperação mais ou menos tutelada, assegurar a ordem e a tranquilidade internacional clássicas.

O contexto esboçado até agora indica, portanto, ser conveniente que a segurança internacional na América do Sul (ressalte-se que algumas das

idéias deste texto podem ser adaptadas para a América Central e o Caribe) seja condicionada por alguns pressupostos que podem ser resumidos como segue.

1) Como não existe ameaça - nem se prevê que possa existir, por algum tempo no futuro - com o peso político e estratégico necessário para justificar um tratado de segurança coletiva que comprometa os Estados Unidos, o TIAR tende a adquirir hoje uma conotação de inutilidade para a segurança da América (mas pode comprometê-la em função de envolvimento global norte-americanos...). A JID também merece ser reavaliada, convém evitar que ela se transforme essencialmente em órgão endoutrinador anti-delitos transnacionais, como foi órgão endoutrinador anticomunismo ao tempo de Guerra Fria.

2) Existem na América do Sul alguns contenciosos, mas nenhum tão grave que não possa ser solucionado pela via da conciliação (inclusive o hoje crítico, entre Peru e Equador), desde que as pendências herdadas da história sejam superadas pela percepção das vantagens da solução conciliada, que facilita a cooperação econômica e reforça a proteção da América do Sul no tocante aos riscos da interdependência econômica internacional (volcaremos a isto, adiante).

Em coerência com esse pressuposto, os países sulamericanos devem configurar seus sistemas militares evitando conferir-lhes potencialidades perceptíveis como excessivas sob a perspectiva fundamentalmente defensiva, que provalvemente ressuscitariam as preocupações do passado, em particular devem configurá-las sem sacrificar seus povos carentes de desenvolvimento socioeconômico - o que exige limitar seus orçamentos de defesa em no máximo 1 a 2% dos seus respectivos PIB (também esta questão voltará a ser considerada, adiante).

3) Existe efetivamente, como afirmam os Estados Unidos, a ameaça comum de nível estratégico abaixo do caracterizado pelo conflito entre Estados, a ameaça dos delitos transnacionalizados (drogas, terrorismo, contrabando). E existe também a ameaça de movimentos insurrecionais nacionais que podem extravasar, operacionalmente, as fronteiras do país em que ocorrem (os países com fronteiras de selva, em especial as amazônicas, são particularmente vulneráveis a estes problemas). Entretanto, nada disto justifica grandes Forças Armadas clássicas; justifica, sim, a ajustagem do preparo militar às peculiaridades dos teatros em que as tais atividades são prováveis. Tampouco, nada disto justifica acordos militares formais; justifica, sim, entendimentos políticos que facilitem a cooperação na área da "inteligência" e a complementação cooperativa de esforços operacionais políticas ou, em casos e regiões excepcionalmente inadequados para a ação essencialmente policial (mar, florestas e seus rios, espaço aéreo), até mesmo militares,

respeitadas as legislações nacionais que, se necessário, devem ser adaptadas às circunstâncias dos problemas aqui na pauta.

Em síntese: a segurança internacional na América do Sul não precisa de tratados de segurança coletiva abstratos e vagos; nem de instrumentos de harmonização estratégica do tipo JID; que, em última análise, hoje em dia servem mais para consagrar influências político-estratégicas hegemônicas do que para dar segurança à região. Também não precisa - ao menos na atual situação - de acordos militares que só fazem sentido quando há pressão de ameaça militar comum nitidamente percebida pelos países signatários. Deduz-se, pois - e voltando ao que já foi insinuado antes - que o TIAR e a JID podem ser "esvaziados", sem risco para a segurança sul-americana-, deduz-se também que por ora não há razão para compromissos militares objetivamente orientados, bi ou multilaterais. Na verdade, a segurança internacional na América do Sul depende muito mais da solução - factível - dos contenciosos pouco expressivos ainda existentes (ou que venham a existir) e dos entendimentos que alavanquem a cooperação no campo dos delitos transnacionais (criminalidade de toda ordem, movimentos insurreccionais nas fronteiras), do que dos devaneios inócuos de tais tratados ou acordos. Além de depender (muito), sem dúvida, do que segue, no item 3.

OLHANDO PARA O FUTURO

Desenvolvendo agora uma questão já citada antes, no fundo, o grande problema que desafia a tranquilidade na América do Sul, agora e no futuro previsível, é o do desenvolvimento, complicado por várias razões sócio-econômicas histórico-culturais e ameaçado pelas vicissitudes e pelos efeitos de risco, da globalização comandada pela interdependência econômica global e da futura ALCA, cuja criação está na Agenda dos Estados americanos. Para enfrentar esta ameaça, importa fundamentalmente a superação dos contenciosos históricos residuais (territoriais) e dos econômicos, atuais e futuros, que podem reavivar as brasas de rivalidades do passado; importa fundamentalmente o sucesso do Mercosul. expandido e (ou) complementado por outros "arranjos" de integração regional que provavelmente terão no Brasil, um natural parceiro em todos, o traço de união integrador do conjunto sul-americano.

Se bem sucedida a integração econômica, a América do Sul evoluirá gradativamente para algum grau de composição política, com seu corolário de cooperação estratégica a ser praticada quando e como necessária, sem precipitações nem exageros. Enfim, acertados os ponteiros da cooperação econômica, a segurança internacional sul-americana consolidar-se-á tranquilamente, inclusive porque as pendências - as históricas e eventuais novas -

serão vistas através das lentes do progresso compartilhado e, por isso, serão resolvidas com maior facilidade, sem produzir graves preocupações de segurança. Sobretudo se mantida a atual precedência dos regimes democráticos, mais propensos à conciliação do que os autoritários, em geral vulneráveis aos, ou apoiados nos contenciosos internacionais (basta sembrar a respeito as distintas posições da Argentina nos problemas Beagle/Chile e Itaipu x Corpus/Brasil, no regime militar de 1976 e no regime democrático do Presidente Alfonsín) - o que faz da democracia um ingrediente importante da tranquilidade sul-americana.

Num mundo cuja reformulação, em curso, ainda não tomou um rumo que garanta a segurança internacional (se é que algum dia garantirá...), esta desejável tendência à superação de antagonismos do passado, à cooperação e aos acertos conciliados não significa, é claro, que os Estados nacionais possam, com segurança, prescindir de imediato e inteiramente, de capacidade militar. Não se pode assegurar que esta afirmação continue validada em 2050, mas por ora convém que os países sul-americanos mantenham Forças Armadas sóbrias que, como já foi dito no item 2, não impliquem em cargas prejudiciais aos seus povos mas mereçam a credibilidade minimamente necessária por serem capazes de exercer uma razoável autodefesa (o que, diga-se de passagem, reforça a propensão aos acertos conciliados), sem que suas configuração (sistemas de armas, dimensões distribuição estratégica) venham a despertar suspeitas de intenções agressivas, incompatíveis com a idéia de inequívoca autodefesa.

Complementarmente, os países sul-americanos devem procurar desenvolver arranjos sub-regionais de segurança, limitados à cooperação para o controle dos grandes delitos transnacionais (como já assinalado, nas áreas de "inteligência" e da atuação policial e militar), integrando-os se e como conveniente. A cooperação dos Estados Unidos pode - ou até deve - ser aceita, desde que sob parâmetros compatíveis com a soberania dos países em cujos territorios, espaço aéreo e mar patrimonial, ocorram as operações pertinentes.

Finalmente, convém que os países desenvolvam algumas iniciativas, limitadas, de cooperação estratégica: treinamento conjunto para o controle ordenado de situações irregulares de interesse bi ou multilateral (por exemplo: Brasil com o Paraguai para a proteção da região da usina Hidroelétrica de Itaipu, Brasil com o Peru, Colômbia e Venezuela para o controle das fronteiras de selva); participação conjunta em forças sob mandato internacional para proteger (ou impor) tranquilidade e ordem em regiões conturbadas por conflitos (o que sugere algum treinamento prévio e compatibilização doutrinária, logística e de comunicações); e desenvolvimento tecnológico e produção industrial de interesse para a defesa (cooperação particularmente mais viável para o Brasil com a Argentina).

Vale aqui uma breve consideração sobre a complexa, situação do Brasil: não existe intenção brasileira de exercer influência de sabor hegemônico nesse complexo contexto, não apenas porque ela seria incoerente com a "alma nacional brasileira", mas também por uma razão prática: a legitimidade de tal influência implica em responsabilidade a que o Brasil só pode dar resposta em cooperação regional harmônica. Contudo, por sua natural assimetria e sua abrangente inserção geográfica na América do Sul (uma impensa fronteiras terrestre sem contenciosos - com nove países e um Departamento francês e uma fronteiras marítima igualmente impensa, quise toda no Atlântica Sul), o Brasil tem um papel de inexorável impotência no acertos dos ponteiros sul-americanos (econômicos e políticos) e na sistemática de segurança objeto dos parágrafos anteriores - um fato que requerí a comprenso de seus vikings e muito cuidado brasileiro para que sua atuação não possa ser interpretada como inconveniente para a canducho harmônica dos Assuntos sul-americanos.

Se o cuadro emboado nos parágrafos anteriores for construída consistentemente, a remoque do que é básico, o sucesso da integração econômica, inductor do fortaleciendo de interesses comuna, havar segurança no continente sul-americano. Não se pode assegurar que não venham a acontecer espasmos rescrito de insegurança, im prováveis (mas não impossíveis, hija visto o problema Peru x Equador) envolvendo confronto entre Estados, particularmente muito im prováveis envolvendo o Brasil, mas o cuadro emboado será capaz de dar-lhes soluções que poupem os povos de sacrificio e penalidades maiores.