



## Perspectivas para um Futuro Sistema de Segurança Hemisférica\*

Gleuber Vieira

*O artigo reproduz a participação do autor como painalista de Simpósio realizado na Universidade de Miami, entre 22 e 25 Fev 94. O Simpósio foi co-patrocinado pelo Centro de Estudos Norte-Sul da Universidade de Miami, pela National Defense University, pela junta de Chefes de Estado-Maior dos EUA e pelo Comando Sul das Forças Armadas dos EUA. Englobou seis diferentes painéis com debates e reuniu representantes militares e civis, estes sobretudo da área acadêmica, envolvendo quase todos os países americanos.*

O termo "perspectivas" exige, em certo grau, mergulhar em terreno muito perigoso: o do estudo prospectivo. Hoje, os mais destacados cientistas políticos têm sido muito prudentes na formulação de cenários futuros, estigmatizados que ainda se encontram pela surpreendente velocidade da fragmentação do bloco soviético, alguns anos atrás.

É absolutamente compreensível que se conservem cuidadosos. Vivemos em um mundo incerto e em franca transformação. A única certeza que se pode alimentar é que o mundo atravessa ampla transição, embora, até o momento, não se possa definir exatamente a direção para a qual essa transição aponta.

De qualquer modo, a abordagem do tema proposto requer uma apreciação preliminar da arena global em que os Estados-atores esgrimem, valendo-se tanto de armas tradicionais quanto de outras novas que a conjuntura oferece.

Alguns desses atores tentam preservar e manipular o poder. Outros lutam por um lugar ao sol. E há os que apenas tentam sobreviver.

Após breve abordagem da presente conjuntura mundial, será possível delinear uma visão, tão realística e precisa quanto possível, do cenário continental. Nesse ponto, o campo estará propício para tentar a identificação dos fatores que influenciarão mais intensamente a questão da segurança hemisférica em um futuro previsível.

\*Selecionado pelo PADECEME

Como conclusão, será oportuno tentar avaliar a inserção do Brasil nesse quadro.

### Cenário Internacional

Creio não haver dúvida sobre o fato que o mundo atravessa um período de profundas mutações qualitativas, em dinâmico e vertiginoso fluxo de transformações, cuja compreensão e interpretação exigem novas e continuadas leituras, além de permanente análise cognitiva.

Sob um ângulo meramente didático e analítico, é inegável reconhecer, na marcante transição em que vivemos, três nítidas vertentes.

Uma é a política, em que os sistemas totalitários cedem espaço para os democráticos. Outra é a econômica, em que as economias planificadas perdem posição para aquelas abertas, voltadas para o mercado. Nessas duas vertentes da transição, está subjacente a concepção do Estado mínimo, que se atém a uma postura reguladora e pioneira, abrindo lugar para as iniciativas espontâneas das sociedades e das organizações privadas. Por fim, vem a vertente militar, em que a concepção da Força Armada-Partido, assim entendida como aquela voltada para objetivos próprios, nem sempre acordes com a sociedade, cede espaço à Força Armada-Instituição, comungando objetivos, atitudes e ações com o grupo social a que pertence.

Aplicando uma abordagem mais crítica ao cenário, percebe-se com facilidade, na balança do poder, a preponderância de uma incontestável superpotência militar que, incapaz de projetar, na mesma escala, uma supremacia econômica, de certa forma compartilha sua liderança com outras nações de alto grau de desenvolvimento, alicerçando uma "hegemonia colegiada"

de países de maior projeção, que se expressa em todos os campos e por todos instrumentos disponíveis. Convenhamos que, no trato das questões entre nações, não se permite a ingenuidade de admitir que prevaleçam simpatias ou amizades. Como afirmou Frankel, com extrema propriedade, "o sistema internacional não funciona à base de cooperação incondicional e da precedência do bem comum sobre interesses individuais ou grupais. Continua repousando sobre as bases estreitas

da cooperação limitada e condicional". Acrescento que as relações entre os Estados não pertencem ao domínio da moral e sim da política. Nesta, a dimensão ética nem sempre se sobrepõe à prática.

Por isso, compreende-se a postura e as atitudes dos países hegemônicos em relação aos demais, fazendo pleno e inteligente uso dos organismos internacionais nos quais ocupam assento privilegiado.

O reordenamento da conjuntura mundial que se seguiu ao final da Guerra Fria vinha fazendo crer, por convicção ou mera idéia — força de um "marketing" de conveniência —, que o mundo inaugurava uma, assim foi chamada, "nova ordem mundial", em que reinaria a ordem, a paz, a fraternidade; em que as benesses do progresso e da tecnologia, assim como as riquezas, logo alcançariam os menos favorecidos. Lamentavelmente, mas sem surpresas, o que se vê é uma exploração de confrontos que convulsionam o globo, pela ressurreição de conflitos étnicos, religiosos e econômicos, contidos por décadas pelas algemas do policiamento bipolar do conflito Leste-Oeste. Em realidade, nota-se um desordenamento mundial no qual as confronta-

No trato das  
questões entre  
nações, não se  
permite a  
ingenuidade de  
admitir que  
prevaleçam simpatias  
ou amizade

ções ocorrem em dimensões menores, mas com intensidade e frequência que comprometem a desejada estabilidade no planeta. Não é absurdo acreditar que o nacionalismo extremado venha a substituir a ideologia nas motivações de conflitos. Ou que, como já se esboçou recentemente, em polêmico artigo de Samuel Huntington, concretizem-se conflitos de novas naturezas, protagonizados por atores que se estimulam por vetores de polarização cultural: a democracia liberal, ao gosto ocidental; o confucionismo, traduzindo a milenar civilização oriental e o islamismo com ou sem a roupagem radical do fundamentalismo. O capitalismo democrático passa a temer o arcaísmo religioso, ou tribal, com tecnologia moderna.

Parece certo que o mundo cada vez mais se distancia do róseo quadro que se tentou vender, após o fim da Guerra Fria, e da formidável exibição de poderio militar e tecnológico dos EUA no Golfo, com amparo de uma coalisão de países, construída por surpreendente, inédito e engenhoso esforço de arquitetura diplomática.

Deságua-se, em consequência, em cenário de difícil perspeção, marcado por inúmeras e preocupantes incertezas e indefinições.

As esperanças na capacidade das Nações Unidas para gerenciar crises, na era pós-Guerra Fria, eram enormes. Mas, lamentavelmente, pouco a pouco emerge um sensação de que as coisas, de algum modo, não estão sucedendo como era esperado, por diversas razões que tentarei resumir.

Inicialmente, devem ser consideradas a extensão, a frequência e a diversidade dos conflitos que atualmente castigam o mundo, consequentes, como anteriormente mencionei, do recrudescimento de confrontos étnicos, religiosos e econômicos ou resultantes da ressurreição de nacionalismos contidos pela vigilância bipolar que caracterizou o período da Guerra Fria. Por paradoxal que pareça, ao invés da assim chamada "nova ordem mundial",

o que vemos é algo que caminha para uma desordem internacional.

A ONU, como protagonista do esforço para alcançar a desejada harmonia entre as nações, acumula iniciativas que ora logram êxitos, ora fracassam. As falhas indicam certo grau de erro nas avaliações das crises e distorções estruturais daquele alto órgão, originando incertezas quanto a sua capacidade para atingir os elevados objetivos a que visa.

A interferência de seus representantes já começa a ser contestada por naturais dos países envolvidos, nos quais a ação da ONU é percebida como injusta ou inoportuna. Algumas dessas reações contra os "boinas azuis" já adquirem conotação hostil, comprometendo a autoridade e a credibilidade das Nações Unidas. Além disso, tais reações colocam em risco as pessoas supostamente sob sua proteção.

Ao mesmo tempo, a ONU começa a se ressentir da insuficiência de recursos para se fazer presente em tantos focos de tensão, como consequência das crescentes exigências na aplicação de sua força e de seus observadores.

Outra fonte de preocupação é o critério desigual utilizado pela Organização, que reage diferentemente a situações basicamente semelhantes e com igual potencial de turbulência. Não é o que ocorre se comparamos a passividade diante da trágica guerra civil que assola Angola com o volume de atenções dadas ao conflito da Bósnia? Sem querer atenuar a gravidade deste último conflito, é justo ressaltar.

Isso resulta — desejo salientar — da forma como a ONU encara os conflitos. Usualmente, os aprecia segundo um ponto-de-vista global das áreas e populações em jogo, ignorando, muitas vezes, as raízes culturais e as peculiaridades das nações envolvidas. Em certas ocasiões, os objetivos de outras nações com interesses proeminente na área são mais importantes e prevalecem sobre os valores, as esperanças e as necessidades locais.

Na verdade, a ação de colegiados formais ou informais compromete a legitimidade da organização para evitar as nobres intenções da Carta das Nações Unidas. Sem essa legitimidade, nenhuma concepção de ordem estabelecida pela ONU estará isenta de questionamento.

Diante dessas considerações, não há como evitar preocupações com a capacidade do alto órgão para transformar as nobres intenções da Carta que o rege, em realidade, e, menos ainda, para esquivar-se da tutela dos grandes e tornar-se um veículo real das aspirações ao tratamento igualitário e justo da esmagadora maioria dos países-membros.

Os países "periféricos", assim entendendo aqueles não contemplados com a admissão ao restrito círculo de poder de outros, que chamo "centrais", vivem a crise terminal de seus modelos de desenvolvimento e experimentam transição marcante, em seus paradigmas políticos e econômicos. É importante, pois, que saibam perceber pragmaticamente a conjuntura internacional e localizar espaços e nichos onde possam desenvolver estratégias multidimensionais e regionais que lhes proporcionem uma favorável inserção internacional.

### **O Continente Americano: Relacionamento entre Países; Percepções de Ameaças e Base para Segurança Hemisférica**

A acelerada dinâmica de transformação do cenário internacional obriga a uma revisão nas premissas dos sistemas de segurança globais e regionais, contemplando novas abordagens para identificação de obstáculos a superar.

Para uma apreciação objetiva dos desafios a serem enfrentados pelo sistema interamericano, no campo de segurança, e para chegar às iniciativas que poderão superar aqueles desafios, é indispensável interpretar corretamente três circunstâncias que têm sido determinantes no relacionamento

intracontinental.

Em primeiro lugar, é necessário enfatizar a assimetria de poder no continente. Parece-me auto-explicativa, tão clara e indiscutível que é.

Mas, é essencial e inteligente admitir a marcante presença, às vezes opressiva, do gigante do Norte, se é que estamos dispostos a realizar avaliações sólidas e objetivas, que conduzam a resultados práticos e positivos.

Como corolário, vem a segunda circunstância com a qual as nações americanas precisam aprender a conviver. Os EUA têm seus interesses prioritariamente dirigidos para seus mais importantes parceiros no jogo do poder e para ameaças extracontinentais e não para a América Latina. Esta parte do continente recebe prioridade bem mais baixa quanto às preocupações geoestratégicas dos EUA. Pode-se mesmo entender este fato como normal, previsível e inevitável, se estamos tratando de poder e preservação de hegemonia. Por outro lado, tal avaliação pode ser qualificada como uma visão míope do relacionamento com a América Latina.

A terceira circunstância a ser lembrada, consequência do final da Guerra Fria, é a mudança lenta, mas cristalina, de postura e atitudes da maior parte das nações latino-americanas.

Convém lembrar que o regime de segurança continental é historicamente respaldado em acordos contra a intervenção de potências extracontinentais. Ao longo de décadas de confrontação com o comunismo, a chamada "ameaça vermelha" foi claramente identificada como o único inimigo de toda a comunidade de nações americanas, excetue-se Cuba, a partir dos anos 60.

Na verdade, o comunismo era visto simultaneamente tanto como ameaça nacional quanto continental. Engajados contra essa ameaça, muitas nações praticamente renunciaram a outros importantes interesses e aspirações que poderiam ter-lhes proporcionado perspectivas de inserção mais independente no sistema in-

ternacional. Por décadas, essas nações se mantiveram passivas, sob a ação daquele poderoso anestésico.

Mas, o final da confrontação Leste-Oeste despertou-as. A ausência de uma só e inquestionável ameaça comum, o surgimento de novos parâmetros para conquistar espaços em ambiente de globalização e o emprego de novos instrumentos para administrar e preservar hegemonia — mais, ou menos, legítimos, não vêm ao caso — tornaram claro, para muitas nações latino-americanas, que era tempo de mudanças e que deveriam reavaliar suas aspirações e seus objetivos nacionais. Como consequência, teriam que redefinir ameaças, a fim de eleger uma nova e mais apropriada inserção internacional, em todos os níveis: global, continental e regional.

Penso que temos, nessa nova experiência que vivem aquelas nações, o grande desafio para o sistema hemisférico de segurança, e a chave para conduzir sua revisão.

Estou convencido de que, hoje, as ameaças são basicamente percebidas diferentemente pelos EUA — talvez possamos colocar o Canadá na mesma cesta — e pela maioria dos países do continente. Pode-se igualmente afirmar que, mesmo entre essas outras nações, muitas das ameaças comuns são percebidas e avaliadas diversamente, em natureza e intensidade. Cada país desenvolve seu próprio entendimento sobre o que fazer e como fazer, para ajustar-se à complexidade política, econômica e tecnológica do mundo em que vivemos. Cada país busca seu próprio e adequado espaço geopolítico. Vamos colocar a idéia em termos mais concretos.

Os EUA procuram caracterizar o tráfico de drogas do continente como “a ameaça” — esta é minha percepção — provavelmente uma prioridade, escolhida para substituir o comunismo como a nova ameaça continental. Agressões ao meio ambiente e o risco de proliferação de armas de destruição em massa

são as outras. Poder-se-ia acrescentar o perigo da imigração ilegal como ameaça para o nível de emprego e a estabilidade social no país.

Por outro lado, as ameaças, tal como são interpretadas segundo ótica latino-americana, estão muito mais relacionadas com a fragilidade de nascentes democracias, que decorre de: baixos indicadores sociais, desempenho econômico irregular, carências educacionais, crescentes índices de criminalidade em áreas urbanas super-habitadas, dívida externa, terrorismo, subversão, corrupção e imigração para áreas inexploradas, onde a ocupação descontrolada pode resultar em instabilidade sócio-econômica e deterioração ambiental.

Com intensidades diferentes, as deficiências apontadas incomodam a maior parte das nações latinas do continente.

Se analisarmos com atenção, chegaremos à conclusão de que aquelas dificuldades que podem comprometer o sonho democrático têm muito a ver com a competência dos governos para satisfazerem as crescentes exigências políticas, econômicas e sociais dos povos que dirigem e, ao mesmo tempo, ajustá-las ao desafio da tendência globalizante que marca nossos dias.

Trata-se de um esforço de harmonização entre iniciativas, no sentido de assegurar uma democracia estável e medidas de sobrevivência em um mundo altamente competitivo e muita vezes desigual e injusto.

As nações latino-americanas enfrentam obstáculos únicos e crescentes, os quais, ousado afirmar, não são exclusivos de Terceiro Mundo. Na verdade, governos no mundo inteiro têm se mostrado incapazes de proporcionar respostas cabais às exigências de bem-estar das populações, mesmo àquelas básicas, tais como saúde, alimentação, educação e segurança individual.

A infrutífera busca de soluções faz surgir um inegável e indesejável conflito entre o Estado e o cidadão.

À medida em que o relacionamento entre

essas duas partes enfraquece, emergem outros focos de poder, no seio da sociedade, ocupando o espaço deixado pelos fracassos da administração pública. Nessas condições, aqueles problemas há pouco mencionados proliferam: tráfico de drogas; terrorismo; crime organizado; desvirtuamento na defesa do direito de minorias, resurgimento de grupos extremistas e sectários. Todos esses fatos agravam os desequilíbrios sociais, principalmente nas megálopoles. São constatações que nos levam à importante afirmação que deve ser bem avaliada: a prática da democracia, que cabe a cada país identificar e avaliar, por diversas razões, não está sendo capaz de proporcionar respostas aos anseios e às expectativas das populações.

É um fato de perigosos reflexos e absolutamente indesejável.

Em âmbito individual, pode-se colocá-los em termos de pernicioso conflito Estado x Cidadão. Mas pode igualmente ser interpretado, no campo filosófico, como um confronto muito mais sério, entre Legitimidade e Eficácia.

É um dilema a ser considerado em profundidade, se realmente desejamos preservar a democracia em nosso continente.

Diante desse delicado e singular desafio a vencer, o ponto que defendo é: a concepção lógica de um novo sistema interamericano de segurança precisa levar em conta essa variedade na percepção de ameaça e risco a enfrentar, que ocorre entre as nações do continente.

Até aqui tratei de diagnóstico. E a solução?

Obviamente, as relações com os EUA constituem item obrigatório e dominante na agenda de Relações Exteriores de cada país da América.

Não poderia ser de outra maneira.

Nesse relacionamento, é importante ter em mente que, apesar da já comentada assimetria de poder e das diferenças na identificação de ameaças, o contencioso entre a grande nação do norte e os demais países americanos deve

ser encarado e tratado com naturalidade, sem preconceito, emocionalmente e, muito menos, alarme. Deve ser visto como consequência natural da extensão e da profundidade da interação entre condôminos de um mesmo amplo espaço geopolítico. Afinal, é inaceitável e pouco inteligente ignorar que os EUA são um parceiro histórico e tradicional, com o qual se deve buscar a melhor forma de conviver.

Porém, os latinos não podem esperar que, em Washington, haja mais sensibilidade em relação a temas latino-americanos do que aos relacionados com o Oriente Médio, a Rússia, os Balcãs, o Extremo Oriente ou a questão coreana. Assim, não surpreende a dificuldade dos EUA para identificar corretamente o amplo espectro de desafios internos e multidimensionais enfrentados pela América Latina.

Mas, os EUA não deveriam ignorar que problemas não resolvidos, em qualquer nação do continente, podem, com facilidade, gerar focos de tensão e chegar à real ameaça de conflito. A política norte-americana para a América Latina, alternando longos períodos de negligência com curtos surtos intervencionistas, seria mais sábia e menos desgastante se fosse exercida com mais continuidade, mesmo que em nível modesto, mas direcionando-se para as causas dos problemas e não para seus efeitos.

Presentemente, a tentativa de transformar o narcotráfico em bandeira para a mobilização continental não me parece uma posição sábia e tampouco politicamente satisfatória.

O fato é que se torna absolutamente necessário desenvolver esforços no sentido de facilitar o conhecimento mútuo entre os EUA e os demais países americanos, sobretudo através de amplo debate em torno da agenda pautada por interesses comuns.

Entendimento e confiança mútua constituem a pedra fundamental da construção de um sistema de segurança eficaz.

Concluindo o raciocínio, uma nova estrutura para a segurança hemisférica deve repousar em células formadas por associações sub-regionais, entendendo como sub-regional a associação de nações vizinhas que dividem o mesmo espaço geopolítico. A interação, dentro dessas células, tornará mais fácil a identificação dos traços culturais próximos, das peculiaridades afins e o estabelecimento de prioridades entre as possíveis ameaças comuns, de modo a sugerir a melhor e mais harmoniosa forma de enfrentá-las em conjunto. Em resumo, trata-se de criar uma atmosfera em que possa ser alcançada e explorada a confiança mútua.

As associações sub-regionais também permitiram o gerenciamento preventivo de eventuais conflitos, através de soluções coerentes com a cultura e os valores das nações envolvidas.

À medida em que prosperarem e conquistarem confiança e eficácia, as associações sub-regionais poderão proporcionar segurança e estabilidade, dispensando e mesmo evitando preocupações e, até, intervenções de potências hegemônicas ou de organizações de âmbito continental ou global.

Em suma:

- tais organismos sub-regionais contariam com o beneplácito dos mais poderosos, eliminando contenciosos bilaterais, promovendo estabilidade política e social, assegurando instituições democráticas e comportamento econômico convergente para seus interesses maiores;

- a cooperação sub-regional — uma vez mais — antecipando-se à eclosão de conflitos, permitindo a ação conjunta contra ameaças comuns e estimulando a paz e a harmonia entre os Estados envolvidos, conservaria a solução dos contenciosos dentro dos limites da associação. Evitaria, portanto, a interferência das potências maiores, diretamente ou por intermédio de organismos internacionais, de modo a prevenir eventuais ofensas à soberania e à autodeterminação de países menores;

- essas coalizões regionais permitiriam, também, a exploração de espaços e nichos ainda disponíveis para exploração das potencialidades econômicas dos países envolvidos, forma única de sobreviver e responder aos desafios da concorrência quase selvagem, em que a luta não prima pela ética e sim pela prevalência de interesses, não importa a qual preço.

A marginalidade geoestratégica em que a América do Sul se situa, na escala de prioridades das potências mundiais, concede espaço e oportunidade para elaboração desse pensamento de integração sub-regional.

Considero esta a melhor forma de tratamento da questão "segurança" em um cenário continental que vive tendências ainda indefinidas, muitas vezes contraditórias, constituindo uma realidade fluida e dinâmica. É provável que, dessa interação de múltiplos vetores, resulte uma importância crescente das associações sub-regionais, como instrumentos confiáveis para adoção de estratégias preventivas e de nova estrutura para a segurança continental.

Qualquer sistema em consideração deve resultar de uma determinação coletiva, no sentido de compatibilizar e convergir interesses, bem como de uma disposição para ceder algo em troca da satisfação de uma necessidade maior.

Parece-me claro que um sistema de segurança deve ser compreendido, da maneira mais ampla e abrangente, envolvendo todas as áreas de aplicação do poder: política, econômica, psicossocial, tecnológica e a militar. Em termos de segurança, o aparato militar, em qualquer nível, não deve jamais antecipar ou ultrapassar a indispensável aproximação sub-regional que se processe nos outros campos do poder. Ao contrário, deve complementá-la e respaldá-la. O emprego do poder militar para resolver os problemas de inexperientes democracias, em decorrência da dificuldade que explanei anteriormente, deve ser considerado como ins-

trumento complementar de último recurso.

Isto não quer dizer que os militares não possam ser empregados para desenvolver ou apoiar programas sócio-econômicos.

Ao contrário, podem e devem fazê-lo. Mas não em base permanente, institucional, ou como solução mágica para problemas nacionais. Aceitar essa situação equivaleria a reconhecer a falência dos setores públicos responsáveis por aqueles programas. Afinal, a missão primordial do poder militar continua sendo defender o Estado-Nação.

Enfatizo, portanto, que o estudo do tema objeto deste trabalho deve vincular-se ao mais abrangente conceito de segurança, passando pelo político, pelo econômico e pelo social, não podendo, de modo algum, restringir-se ao desenvolvimento de teses sobre a aplicação do braço armado das nações.

## **O Brasil e sua Posição Diante das Perspectivas de Estruturação dos Futuros Sistemas de Segurança**

O Brasil apresenta características que devem ser cuidadosamente consideradas quando se julga sua inserção em estruturas de segurança em qualquer nível global — continental ou regional.

Trata-se de um país complexo e com forte inércia, que não pode ter sua direção modificada com facilidade. Tradicionalmente, tende a ser gerenciado com grande sentido de acomodação. Possui nítida consciência de identidade sul-americana.

Ao mesmo tempo, é um país de vocação universal e sua política externa, bem definida há décadas, considera esses interesses universais. Em termos de comércio exterior, pode-se dizer que é um "globe trader".

É um país de contrastes, onde problemas flagrantes de má distribuição de riquezas convivem com ampla, e até sofisticada, base industri-

al. Ambas, são partes da mesma sociologia e da mesma economia, convivendo muitas vezes em tensão.

Desenvolve uma democracia perfeita do ponto-de-vista formal, mas que tolera desigualdades profundas e problemas de difícil solução. Seu dinamismo permite a alternância de períodos de fantástico crescimento com outros de recessão. Permite a coexistência de significativo aumento do PIB com altas taxas inflacionárias, fenômeno difícil de ser entendido por países de economia mais ortodoxa.

Sua complexidade se faz presente sob outros ângulos: tem amplo espaço aéreo e extenso litoral — este gerando empuxos geopolíticos excêntricos, um para o Atlântico Norte, outro para o Atlântico Sul; há acentuada diversidade fisiográfica, econômica e social em seu território, aconselhando amplo espectro de soluções para seus problemas internos; é um país platino e amazônico, gerenciando a foz de uma potiosa bacia hidrográfica e as nascentes de outra, duas vertentes nitidamente diferentes.

É importante notar que sua extensa linha de fronteiras conforma limites com dez países, cada um com características peculiares e concepções próprias sobre ameaças. São fronteiras com diferentes expressões. No sul, vivificadas, agem como elemento de integração e constituem linha sobre a qual os vizinhos se dão as mãos. Ali, trata-se com realidades muito mais concretas. Ao norte, ao contrário, ainda desabitadas e inexploradas, às vezes em áreas virgens, preservam a histórica concepção de linha de separação.

A comentada complexidade obriga o Brasil a atuar com versatilidade na sua gestão interna e no relacionamento com seus vizinhos, pois assume a responsabilidade de coordenar e harmonizar iniciativas, em diferentes níveis e com parceiros diversos. Na área externa, busca, particularmente, identificar os grupos de países que possuem interesses semelhantes e percepções equivalentes sobre ameaças.

Considero o Brasil especialmente vocacionado para inserir-se em organismos sub-regionais de



segurança, justamente porque faz parte do dia-a-dia de sua política externa o desenvolvimento de relações de harmonia e de cooperação com dez vizinhos imediatos, embora de diferentes maneiras, que visam a identificar e respeitar os pontos-de-vista de cada um, inclusive no que é pertinente a suas necessidades de segurança.

Com vistas a seu relacionamento com a superpotência do Norte, os EUA, reafirmo o que assinalei anteriormente.

A parceria é histórica e a relação deve ser absolutamente normal, sem alarme ou qualquer conotação especial, admitindo discordâncias, tensões e controvérsias cuja administração se conterà, certamente, no plano das negociações. É certo e absolutamente normal que esse contencioso até cresça, na medida em que se aprofundar o relacionamento entre os dois países. É interessante completar esta breve apreciação sobre condicionantes de participação do Brasil na segurança hemisférica fazendo curta abordagem sobre o seu desempenho em operações conduzidas pela ONU.

A propósito, as observações que fiz em tópico anterior sobre a atuação da ONU não traduzem, é lógico, divórcio entre posições brasileiras e as daquele organismo. Ao contrário, o Brasil considera da mais alta importância as atividades de manutenção da paz conduzidas por aquele alto órgão. A final, contingentes brasileiros contribuíram com esse esforço, no passado e continuarão a fazê-lo no futuro. Entre 1956 e 1967, um total de 6300 soldados brasileiros operou em Suez, como parte da 1ª Força de Emergência das Nações Unidas. Elementos da Força Aérea Brasileira estiveram presentes, por quatro anos, na Operação das Nações Unidas no antigo Congo. Nos anos 60, um batalhão brasileiro integrou a Força Interamericana de Paz na República Dominicana, sob gestão da OEA. Presentemente, o Brasil apóia a ONU, com observadores militares, policiais, unidades médicas e pessoal civil, em oito diferentes missões, em três diferentes continentes, e encara a possibilidade de incrementar substancialmente essa participação, preparando, por solicitação das Nações Unidas, um batalhão para atuar em

manutenção da paz.

Apesar dessa disposição oficial brasileira, penso que é tempo de a ONU reavaliar suas experiências mais recentes, de modo a colher ensinamentos aplicáveis ao futuro. Seria oportuno buscar caminhos para fortalecer e tornar mais eficazes suas missões de manutenção de paz, com a possível segurança para os integrantes da missão.

A decisão de conduzir as operações de paz deve repousar sobre bases claras, indiscutíveis, devendo o Conselho de Segurança definir, sem margem de dúvida, os objetivos da missão e os mandados concedidos. Tais operações devem ter sua legitimidade e sua autoridade fundamental derivando de seu papel essencialmente não-combatente.

Em síntese, o Brasil observa certos referenciais básicos ao avaliar a conveniência de sua participação em operações das Nações Unidas: prioridade para missões em áreas vizinhas ou próximas; custos financeiros; preferência por operações ortodoxas, significando aquelas exatamente em acordo com o propósito da Carta das Nações Unidas, ou seja, paz e segurança claramente envolvidas, resultando de decisão multilateral, com o consentimento das partes em conflito.

É oportuno complementar que, segundo a Constituição Brasileira, a autorização do Congresso Nacional é exigida quando se trata do emprego de tropa fora do território nacional.

## **Conclusão**

O mundo se transforma e, com ele, as estruturas dos sistemas de segurança, em qualquer nível, e as bases sobre as quais se assentam.

A segurança hemisférica deve acompanhar essa tendência, mas é indispensável que as premissas sobre as quais se realizar seu reajustamento sejam legítimas e realistas.

O continente americano deve conviver com a presença assimétrica da superpotência mundial, com a presente marginalidade geo-estratégica da América Latina e com a natural prioridade que os EUA atribuem

a outros itens da sua agenda internacional.

Essas circunstâncias tomam extremamente delicada a tarefa de perceber, com exatidão, as ameaças que afetam cada nação americana.

Em busca de precisão e objetividade, é indispensável reconhecer que tais percepções sofrem diferentes matizes de interpretações, em função de sua localização, intensidade e natureza, tendendo a se aproximarem as avaliações entre vizinhos, condôminos do mesmo espaço geográfico.

Isso aponta para a conveniência de a segurança continental repousar em células constituídas por organismos sub-regionais de segurança. Esta tese não diminui a expressão de organismos maiores como a OEA e a ONU.

Ao contrário, os respalda e complementa, na medida em que permite a conjugação de pontos-de-vista e interesses entre vizinhos, a percepção convergente de ameaças, sobretudo as supranacionais, e aponta caminhos para a prevenção de conflitos. Desse modo, poupa as atenções e os esforços daquelas agências maiores da América, área que se conserva relativamente calma, quando comparadas com outras regiões do globo.

Em última análise, convém a hierarquização dos instrumentos de segurança continental: associações sub-regionais como primeira instância; a OEA em nível intermediário, antes de alcançar a ONU, e esta como instância final, tal qual verdadeira "holding" da segurança global.

O Brasil sente-se particularmente vocacionado

para trabalhar dentro de tais associações sub-regionais por sua experiência e sensibilidade no trato do relacionamento com dez países limítrofes, consequência de sua extensão e posição relativa.

Ademais, vem ao encontro de sua tradicional política de negociação e solução pacífica de controvérsias e de prestigiar os organismos internacionais dos quais é membro, fazendo ponto de honra o cumprimento de seus compromissos com a OEA e a ONU.

Por fim, é indispensável entender que, no caso das nascentes democracias americanas, a evidente ameaça a todas é a incapacidade dos governos de muitos países de responderem às necessidades de seus povos e proporcionar-lhes, ainda que em nível modesto, as condições mínimas de satisfação de suas exigências básicas.

Um válido sistema de segurança hemisférica começa, portanto, pela localização de instrumentos hábeis para levar a essas populações o bem-estar e o progresso que a chamada "nova ordem mundial" prometia.

O braço armado deve ser visto como respaldo para essas ações e seu eventual emprego, na sua histórica concepção de instrumento de defesa, e estará possivelmente ligado ao insucesso das iniciativas nos outros campos de poder.

É indispensável que se encontrem soluções para esse foco de possíveis ameaças, de modo que a "falta de eficácia" não venha a comprometer a "legitimidade da democracia," no continente americano.

Gen Div GLEUBER VIEIRA. Aspirante-a-oficial da Tuma de 1954 da AMAN, foi laureado como primeiro classificado em seus cursos da EAO e da ECEME. Promovido a general-de-brigada, em 1987, é o atual Diretor de Formação e Aperfeiçoamento do Exército. Coursou o *Advanced Artillery Course*, em Fort Sill-Oklahoma, EUA, e o Instituto de Línguas do Exército-inglês, estágio avançado. É bacharel em Economia e possui especialização em Administração Aplicada às Forças Armadas. Como oficial superior, serviu no Estado-Maior das Forças Armadas, no gabinete do Ministro do Exército e no Gabinete Militar do Presidente Ernesto Geisel, comandou o 1º GO 155 e chefiou a Comissão Militar Brasileira em Washington. Como oficial general, Comandou a AD/3 e a Escola de aperfeiçoamento de Oficiais e foi Subchefe do Estado-Maior do Exército.