

DEFESA E SEGURANÇA (INTER)NACIONAL NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Kelly Gianezi¹

Sílvio Parodi Oliveira Camilo²

Miguelangelo Gianezi³

RESUMO: O presente estudo encontra-se centrado na questão da segurança internacional no âmbito do Mercosul durante os anos de 1991 a 2005. Inicialmente buscou-se estudar as definições teóricas, os conceitos e as opiniões dos autores selecionados sobre o processo de integração e os problemas de defesa e segurança abarcados por ele. Por conseguinte, buscou-se a compreender os conceitos de Segurança e Defesa para a discussão conceitual do processo histórico e militar desta região do globo. Munido de elementos bibliográficos, apresentou-se os temas de Defesa regional e Segurança nacional no Âmbito do Mercosul, contemplando temas como narcotráfico, contrabando e guerrilha. Por fim, objetivou-se expor e discutir o intercâmbio entre as políticas, balizando-se no pensamento dos autores que serviram de referencial para o estudo e nas considerações dos autores. As conclusões apontam para o fato de que desde o início do processo de integração regional, o que têm falado mais alto, são os interesses particulares dos Estados, cada um procurando resolver seus próprios problemas domésticos. Nesse contexto, a indefinição de uma agenda mais consistente dificulta a integração regional em todos os planos, sobretudo, em áreas sensíveis como as de políticas externa e de defesa, muito complexas para serem elaboradas em conjunto.

Palavras-Chave: Relações Internacionais; Forças Armadas; Soberania; América Latina.

ABSTRACT: This study focus on the issue of international security in Mercosur during the years 1991-2005. Initially we sought to study the theoretical definitions, concepts and opinions of authors selected on the integration process and the problems of defense and security encompassed by it. Therefore, we sought to understand the concepts of security and defense to the conceptual discussion of the historical process and the military in this region of the globe. Armed with bibliographic elements, presented the topics of regional defense and national security in the framework of Mercosur, covering topics such as drug trafficking, smuggling and guerrilla. Finally, it was aimed to expose and discuss the exchange between policies, underlain at the thought of the authors served as reference for the study and considerations of the authors. The findings point to the fact that since the beginning of the process of regional integration, which have spoken louder, are the interests of states, each seeking to solve their own domestic problems. In this context, the vagueness of a more consistent schedule hinders regional integration at all levels, especially in sensitive areas such as foreign policy and defense, too complex to be developed together.

Keywords: International Relations, Armed Forces, Sovereignty, Latin America.

INTRODUÇÃO

No início dos anos 1990, com fim da Guerra Fria e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o mundo se deparou com a possibilidade de que apenas os Estados Unidos (EUA) fossem a nação hegemônica. Muitas lideranças, em uma indagação

¹ Graduada em Ciências Sociais e Direito, Especialista em Relações Internacionais, História e Integração Regional, Mestre em Sociologia. Doutora pela universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do PPGDS da UNESC. kellygianezi@terra.com.br

² Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais, Mestre em Administração e Negócios, Doutor. Professor do PPGDS da UNESC.

³ Graduado em Ciências Sociais, Especialista em Integração e Mercosul, Mestre em Ciências Sociais Aplicadas. Doutor pela universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do PPGDS da UNESC.

inquietante, passaram a se perguntar se a segurança internacional estava resguardada pelos norte-americanos. No entanto, depreendia-se que o poder gerado por essas modificações políticas não foi suficiente para evitar o surgimento de dois movimentos contraditórios: um de *agregamento* e outro de *desagregamento*.

A partir daí, o mundo passou, então, a conviver com o fortalecimento das Relações Internacionais, por meio de seus órgãos reguladores – a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização Mundial do Comércio (OMC), e da Organização das Nações Unidas (ONU) – além da criação das áreas de livre comércio e do ressurgimento dos nacionalismos *desagregadores*, como os conflitos étnicos e religiosos.

Os países do Cone Sul, em especial o Brasil, participam dessas transformações como uma força de *agregamento*, inserindo-se na política de globalização unindo forças com os EUA e com os países ocidentais.

A política internacional brasileira ganha respaldo, quando se observa a coerência com que ela trata o problema da segurança internacional e o esforço de paz das Nações Unidas com o tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), de acordo com as tradições de sua política externa, estudada por autores como Pecequillo (2004, p.228), para a qual “o país desenvolveu um quadro de tradições que pode ser sistematizado em quatro itens: o caráter não confrontacionista, o juridicismo, o pragmatismo na busca do interesse nacional e a correlação entre desenvolvimento e relações internacionais”

Porém, nem sempre foi assim. Durante a Guerra Fria, por exemplo, os países latino-americanos “deveriam” lutar contra o comunismo dentro de suas fronteiras, enquanto os Estados Unidos “defenderiam” o hemisfério ocidental contra possíveis agressões externas do bloco soviético. Por conseguinte, os militares da América Latina não apenas absorveram essa tarefa como também desenvolveram uma doutrina anti-comunista, que consideravam uma “Doutrina da Segurança Nacional”.

Para compreender melhor questões como essas, buscou-se desenvolver um estudo que abordasse as tentativas de integração regional não na perspectiva econômica, mas sim de fortalecimento da soberania, a partir da discussão do tema da segurança e defesa dos países que compõem o Mercosul.

Portanto, o objetivo do presente artigo consiste em desenvolver um estudo bibliográfico acerca dos caminhos que conduzem à explicação das principais questões

latentes ligadas a agenda da Segurança Nacional dos países que compõem o Mercosul, no período de 1991 a 2005.

A relevância da proposta traduziu-se pela opção de desenvolver um estudo sobre esse tema no período supracitado, no qual não se pretendeu abordar a questão socioeconômica a partir das premissas do Tratado de Assunção (1991) e do Protocolo de Ouro Preto (1994), mas sim a questão da segurança nacional, abarcada em um momento posterior de integração regional que pode pressupor a transposição da soberania dos países membros.

Sendo assim, considerou-se importante identificar e compreender as principais preocupações e ações de segurança e defesa na região: Qual o equilíbrio das mesmas? Como foi possível para estes países manter e fortalecer sua soberania? Questionamentos como estes e outros nortearam a investigação.

2 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do estudo, foi adotada a estratégia de pesquisa de *revisão bibliográfica*, tendo em vista que a mesma é sugerida quando o controle do investigador sobre os eventos é muito reduzido; ou ainda, quando o foco temporal está em fenômenos contemporâneos (GIL, 1993). Neste propósito, a investigação limitar-se-á aos fenômenos internacionais contemporâneos.

Quanto aos procedimentos, realizou-se uma revisão bibliográfica e teórica para aprofundar conceitos como defesa e segurança nacional, que também foram inseridos como resultados, aliados ao levantamento documental específico para o período estudado.

3 RESULTADOS

3.1 Conceito(s) de Segurança e Defesa

Segurança e defesa são “conceitos-chave” nesta tipologia de estudos estratégicos. Desta forma, buscou-se sintetizar os conceitos de segurança e defesa elaborados pelos internacionalistas em decorrência da nova ordem internacional pós guerra fria.

O conceito de Segurança Nacional está tradicionalmente relacionado à situação na qual a existência, a independência, a soberania e a integridade territorial do Estado estão sob ataque ou risco externo. Isso implica um potencial risco emergente ou ataque físico sobre o território, a população e as propriedades do Estado.

Autores como Ayoob (1995) e Proença Jr. e Diniz (1998) elaboraram revisões analíticas da evolução do conceito de segurança bastante úteis. Nos países em desenvolvimento, contudo, diz Ayoob, as ameaças são, de um modo geral, geradas domesticamente e só ocasionalmente transbordam para Estados vizinhos.

Proença Jr. e Diniz (1998) por sua vez, buscam compartilhar perspectivas que permitam estabelecer uma distinção entre segurança e defesa:

“[...] costuma-se considerar segurança como um estado desejável, uma situação que permita aos cidadãos e às sociedades o estabelecimento de laços estáveis, quer do ponto de vista cultural em sentido lato quer do ponto de vista comercial; ao passo que se dá o nome de defesa ao conjunto das ações militares visando garantir o estado de segurança”. (PROENÇA JR; DINIZ, 1998, p.55)

Defesa, *no âmbito nacional* pode ser considerada a política governamental que engloba uma série de medidas e instrumentos para assegurar a segurança nacional como propõem Almeida Pinto et al (2004) e Proença Jr. (1998).

A política de defesa – que se distingue de outras políticas públicas governamentais – é a que se volta para a produção da paz, quando necessário para a produção da guerra, pela utilização das forças armadas como instrumento político (PROENÇA JR., 1998, p.09).

Por conseguinte, no que tange a defesa em *âmbito regional* pode-se encontrar na obra *Seguridad y defensa en el cono sur*, organizada por Stanganelli (2004), uma boa definição de Koutoudjian (2004, p.193):

La defensa regional puede ser definida como destinada a la conservación de la soberanía e integridad territorial de los Estados de la región, al cuidado de sus recursos naturales para permitir un mayor bienestar del

pueblo y a un grado suficiente de decisión en el concierto de competencias interbloques que se avizoran en el siglo XXI.

Contudo, deve-se ter em mente que, contrariamente ao que se observa nos países desenvolvidos, as políticas externa e de defesa na América Latina deveriam estar interligadas, pois precisam combater a guerrilha e a entrada no território brasileiro de narcotraficantes estrangeiros, questões que ilustram a necessidade de se pensar em todos os demais problemas de defesa e segurança comuns aos países que integram o Mercosul, especialmente porque nos últimos tempos estes problemas estão aparecendo cada vez mais associados, direta e indiretamente, ao terrorismo internacional.

3.2 Defesa e Segurança Nacional no âmbito do Mercosul

Do ponto de vista da defesa e em especial da segurança, os membros efetivos do Mercosul convivem com problemas comuns que existiam desarticuladamente antes da década de 1990 e que hoje representam uma faceta complexa da integração regional.

Ao se pensar nos problemas comuns de defesa e segurança entre as partes depara-se, com elementos que podem estar interligando-os.

Isto porque, se os países vivenciam um período de paz no que tange às questões de defesa, a segurança internacional, por sua vez, encontra-se atualmente multifacetada, com a ascensão de temas não tradicionais na agenda de segurança, além do terrorismo que deve ser uma preocupação crescente dos governos latino americanos, no sentido de combate ao crime organizado e ao narcotráfico, que pode estar financiando as atividades terroristas.

Sem dúvida os desafios de segurança e defesa latino-americana são muitos, dentre os quais estão, segundo Moreira (2001):

a questão da vulnerabilidade e vigilância amazônica onde já há linhas e cooperação; o narcotráfico com a associação altamente perigosa com a marginalidade urbana como a instalada nas favelas do Rio e zonas marginais de São Paulo; a presença de pelo menos três grupos terroristas exclusivamente latinos; a tentativa de avanço tecnológico na área nuclear conforme o programa desenvolvido pela Marinha Brasileira e a presença de outros ilícitos internacionais como a prostituição infantil, o tráfico de

plantas medicinais, o contrabando nas zonas fronteiriças, o indefeso indígena em áreas de importância estratégica, a atuação da máfia chinesa, etc.

Este ponto de vista também é compartilhado por outros autores, como Souza (2001, p.67), que complementa:

Aparentemente diminuíram os riscos de conflitos clássicos no hemisfério, mas o surgimento de novos desafios, de natureza essencialmente transnacional, como o tráfico de drogas, o terrorismo e o contrabando de armas, suscitam novas preocupações relativas à segurança coletiva e à ordem internacional.

Contudo, como essas ameaças não partem de Estados nacionais e em geral afetam vários países simultaneamente, parte-se do pressuposto de que nenhum deles teria a capacidade ou os recursos necessários para enfrentá-las de forma isolada. Ao contrário, tais ameaças requerem o aprofundamento da cooperação regional para seu controle e eventual resolução.

Ainda assim, nenhuma destas ameaças, tem impacto comparável ao do tráfico internacional de drogas e ao aumento da criminalidade, da corrupção e da violência civil por ele acarretado. Inicialmente restrita à esfera criminal, a aliança entre movimentos de guerrilha e narcotraficantes em países latino americanos passou também a configurar ameaça às instituições democráticas e embora sua coibição demande a conjugação de políticas domésticas e ações cooperativas de âmbito regional ou hemisférico, muitos insistem ser necessário ir além da simples repressão para dar-lhe combate eficaz.

Outra importante atividade da criminalidade transnacional, o contrabando de armas pequenas e o de armamentos leves, corre parelha ao tráfico de drogas. Relativamente ao primeiro tipo, percebe-se que a demanda por armas é local, mas a oferta é nacional e internacional.

Toda essa biodiversidade, ameaçada pela degradação e pirataria ambiental, somada ao narcotráfico, coloca a região amazônica em destaque.

A missão convencional em um país que se mantém em paz com seus vizinhos por mais de um século parece de pouca importância, exceto no que

se refere à defesa e à ocupação da Amazônia. Os militares costumam ligar sua missão com a política externa, para garantir seus princípios, decisões e diretivas. [...] Contudo, deve-se ter em mente que, contrariamente ao que se observa nos países desenvolvidos, as políticas externa e de defesa na América Latina estão, para dizer o mínimo, marginalmente interligadas, ou seja, a força militar não é usada como instrumento de política externa. (SANTOS, 2004, p.125)

Esta questão também é abordada por Vizentini (2004), que se por um lado entende que a região platina não apresenta maiores problemas na área da defesa, somente requerendo certos cuidados na área de segurança, por outro preocupa-se com o fato de que com a aproximação crescente entre o Mercosul e os países da Comunidade Andina de Nações, a região amazônica passe a ter uma importância ainda maior.

A região que vai do Pantanal ao Amapá passa a ser o centro do novo processo de integração, como o foi o sul do Brasil nos anos 80 e 90. E a região é reconhecidamente frágil e problemática nas áreas de segurança e defesa, mas esta nova realidade permite superar a situação de deslocar recursos para uma área anteriormente considerada periférica e menos importante. A integração sul-americana, considerando que a Bacia Platina já se encontra razoavelmente integrada, tem agora seu epicentro na área Amazônia-Pantanal. Desta forma, as políticas de segurança e de defesa poderão associar-se estruturalmente às demais políticas públicas do governo Lula, obtendo resultados imediatos.

De fato a defesa da Amazônia também traz uma direção para a ação dos militares, já que reforça seu papel convencional ao identificar claramente uma ameaça externa – a guerrilha e a entrada no território brasileiro de traficantes de droga estrangeiros.

Existem áreas de segurança pública que dependem e dependerão por algum tempo do esforço combinado das forças civis e militares, como o combate ao narcotráfico nas zonas mais desprotegidas de nosso território – mais especificamente na região amazônica, a criação de um sistema integrado de rígido controle de armas compartilhado pelo Exército e pela Polícia Federal,

a identificação e destruição de aeroportos clandestinos e o patrulhamento de nosso espaço aéreo e de nossa costa naval (ALMEIDA PINTO et Al, 2004, p.127-8)

Por conseguinte, percebe-se que os problemas de segurança nacional podem ser constituintes de uma das facetas do terrorismo e ao mesmo tempo sua causa e resultado, uma vez que nosso crime organizado aparentemente vem comprando armas dos mesmos mercenários internacionais que negociam com fundamentalistas islâmicos ou compram drogas dos traficantes que financiam os grupos de guerrilha na América Latina.

Isto significa dizer que estes temas acabam se fundindo e às vezes confundindo o público. Portanto, antes de falar de propostas de integração para segurança é preciso buscar subsídios para se compreender as facetas adquiridas pelo terrorismo nestas últimas décadas.

4 CONCLUSÕES

A realização desse estudo, do ponto de vista *prático*, permitiu uma investigação com olhar multidisciplinar e a adoção de um *formato* de apresentação da bibliografia consultada de modo linear, o que conferiu um caráter interdisciplinar a abordagem do conteúdo.

Do ponto de vista *teórico*, há aspectos relevantes que não poderiam deixar de ser retomados, em especial neste momento de considerações finais.

Encontrou-se um grau de dificuldade pela complexidade do tema, que aparece *tanto* na tentativa de encontrar conceitos de defesa, segurança e terrorismo – que tenham validade atual e universal – *quanto* no esforço perceptível que os autores fazem para esclarecer os problemas e propor meios de promover o intercâmbio das políticas de defesa e segurança que contemplariam um passo importante para a integração do Mercosul desde 1991.

Esta dificuldade, fez com que o artigo fosse desenvolvido e redigido não com uma proposta analítica, mas sim de estudo da bibliografia existente, com vistas à apresentação histórica do tema, além de constatações contributivas. Assim, foi possível observar por exemplo, que na América Latina, desde a guerra fria até hoje, os papéis interno e externo

de “peças-chave” nesse processo (como as Forças Armadas), se confundem – mesmo quando recorrem ao seu papel constitucional – citando a defesa do território e das fronteiras nacionais e a garantia dos poderes constituídos e enfatizando as ameaças externas. No caso do Brasil, ocorre que esse papel constitucional das Forças Armadas, também inclui um papel interno, que se refere à manutenção da ordem pública, ou seja, um papel de “polícia” que as mesmas invariavelmente não aceitam.

Também constatou-se que a política externa de defesa e segurança do Mercosul está em um processo de construção conceitual e de definição da agenda, mas que será necessário muito trabalho para se formular uma política ideal para o bloco. Aqui é importante ressaltar que por vivermos em um momento de Democracia nos países membros, um grande passo seria estimular cada vez mais o debate público em torno da questão de segurança e defesa, pressionando os políticos a incluírem o tema em suas agendas de trabalho e plataformas eleitorais.

Concluiu-se todavia, que nem todos os problemas de segurança e defesa encontrados hoje nos demais países da América do Sul – como a guerrilha na Colômbia, e os levantes sociais no Equador, por exemplo – estão fortemente presentes no Mercosul. Ainda assim, os problemas comuns entre os países membros também não apareciam com a mesma intensidade até a década de 1990, o que talvez trouxesse maior complexidade e dificuldade de integração. Basta lembrar do contrabando no Paraguai, do crime organizado no Brasil e Uruguai, do terrorismo antisemita na Argentina, entre outros.

Então acredita-se que foram os eventos mais recentes, impulsionados pela onda de terrorismo internacional pós 11 de setembro, que lançaram novos olhares de atenção para cooperação na área de defesa e segurança no Mercosul e no mundo. Reitera-se aqui, a cada vez mais evidente articulação entre este terrorismo e o crime organizado, o narcotráfico, a guerrilha e o contrabando (em especial de armas) em áreas como a tríplice fronteira argentino-brasileiro-paraguaia e a Amazônia.

A primeira região já está na agenda dos países, por efetivamente envolve-los, enquanto que a segunda é mais preterida. Isto significa dizer que mesmo que não haja exclusivamente problemas na fronteira entre países do Mercosul, não se pode esquecer do Brasil, que possui uma fronteira muito mais extensa e desprotegida com os demais países da América do Sul do que com os seus próprios parceiros de bloco, fator que merece redobrada atenção.

Por fim, conclui-se que para que uma integração neste aspecto da segurança verdadeiramente aconteça entre os países do Mercosul, é necessária a sensibilização e compreensão dos membros de que se as fronteiras de um deles estiver “aberta” a esses perigos, bem como a situação interna for caótica, os reflexos certamente atingiram a todos. Estes reflexos que hoje já se fazem sentir no âmbito econômico, com as perdas e ganhos da integração, certamente estão se revelando no âmbito da segurança.

Portanto se este caminho da integração das políticas de segurança é irrevogável, jamais deve-se cogitar o fechamento das fronteiras, o que neste momento significaria voltar à “estaca zero” de um processo de integração já paulatinamente combalido.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA PINTO, J.R. de; RAMALHO DA ROCHA, A.J.; DORING PINHO DA SILVA, R. (organizadores). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

AYOOB, Mohammed. **The third world security predicament: state making, regional conflict, and the international system**. London: Lynne Rienner, 1995.

KOUTOUDJIAN, Adolfo. **Pacto de defensa y seguridad del cono sur sudamericano**. In: STANGANELLI, Isabel (org.). **Seguridad y defensa en el cono sur**. Mendoza: Caviar Bleu, 2004. pp. 191-219

MOREIRA, Felipe Kern. **A fragmentação do sistema internacional de segurança coletiva e dos desafios da segurança Latino-Americana**. Âmbito Jurídico, 2001. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/aj/di0006.htm>>. Acesso em: 25 março 2014.

PROENÇA JR, Domício; DINIZ, Eugenio. **Política de defesa no Brasil**. Brasília: SANTOS, Maria Helena de Castro. **A Nova Missão das Forças Armadas Latino-**

Americanas no Mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 19 nº. 54 fevereiro/2004. pp. 115-130

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil:** Um Estudo Sobre A Comunidade Brasileira de Política Externa. In: CBRI. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/101_PDF.pdf>. Acesso em: 27 março 2014.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Brasil: Problemas de Defesa e Segurança no Século XXI.** Disponível em : <http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/artigospoliticaexternabrasileira/content800/content800_2/brasilproblemas.html>. Acesso em: 27 março 2014.

PROENÇA JR, Domício; BRIGADÃO, Clóvis. **Concertação Múltipla:** Inserção Internacional de Segurança do Brasil. Rio de Janeiro. 2002.

Recibido: 16 de enero de 2015

Aprobado para publicación: abril de 2015

Pubicado: julio de 2015