

Políticas de segurança do Departamento de Estado para a América Latina (2001-2009) no contexto da macrosseguritização

Martino Gabriel Musumeci

Este trabalho tem como objetivo apresentar e analisar políticas de segurança internacional do Departamento de Estado norte-americano direcionadas para os países da América Latina, durante o período de governo de George W. Bush (2001-2009), com especial atenção para os processos de securitização nelas revelados e para a sua inserção na lógica da macrosseguritização, bem como para a possibilidade de consideração das regiões latino-americanas como complexos regionais de segurança, segundo os conceitos mais recentes da chamada Escola de Copenhague.

Palavras-chave: segurança; securitização; América Latina; Estados Unidos.

This article seeks to present and analyse some international security policies fostered by the United States Department of State and aimed to Latin American countries, during George W. Bush's administrations (2001-2009). It focuses special attention to securitisation processes that underlie them and to the insertion of such processes in the logics of macrosecuritisation, as well as to the possibility of considering Latin-American regions as regional security complexes, according to the most recent concepts advanced by the so-called Copenhagen School of security studies.

Key Words: security; securitization; Latin America; United States.

A pesar de não ser o foco prioritário das políticas de segurança dos Estados Unidos da América (EUA), a América Latina foi alvo de iniciativas bastante coerentes nessa área¹ durante o período de governo de George Walker Bush (de janeiro de 2001 a janeiro de 2009), de modo que nelas se pode identificar certo padrão de securitizações de problemas originalmente pertencentes à esfera da segurança pública doméstica, dentre os quais o combate à produção e tráfico de drogas ilícitas talvez figure como o maior exemplo.

O presente trabalho visa a analisar algumas dessas citadas políticas de segurança, cuja égide recaia sob a alçada do Departamento de Estado norte-americano, segundo o ferramental teórico fornecido pela chamada Escola de

Copenhague², um dos agrupamentos de estudiosos mais significativamente responsável pelos movimentos pela *ampliação e aprofundamento* (*broadening e deepening*) da agenda acadêmica de estudos sobre segurança internacional. Os autores principais identificados com a Escola, o britânico Barry Buzan e o dinamarquês Ole Wæver, avançaram conceitos hoje amplamente conhecidos e trabalhados pelos estudiosos da área, como securitização, setores de segurança, complexos regionais de segurança e, mais recentemente, macrosseguritização e constelações de segurança³.

Numa abordagem de clara influência construtivista que privilegia a ideia da segurança como conceito socialmente construído, que adquire significados específicos em contextos sociais particulares⁴, os autores ensaiam defini-la, inicialmente, como liberdade de ameaça, o que, no contexto internacional, equivale à capacidade de os “Estados

Martino Gabriel Musumeci é Bacharel em Relações Internacionais pelo IRI-USP e Mestrando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atualmente, estuda as securitizações nas políticas de segurança e defesa dos países sul-americanos.

Este artigo foi escrito no âmbito da pesquisa “Agenda de política externa contemporânea dos EUA para a América Latina” do NUPRI-USP.

e sociedades manter sua identidade independente e sua integridade funcional”⁵.

Destarte, segundo a terminologia dessa Escola, a segurança internacional é a área que lida com problemas apresentados por um *agente securitizador* (ou securitizante) como *ameaças* existenciais a um *objeto referente*, ou sejam, ameaças que colocam em risco a própria sobrevivência desse objeto, que pode ser um ou mais Estados, grupos infranacionais, indivíduos, entidades interestatais e até a humanidade como um todo. Aí se insere, portanto, outro pilar fundamental desta teoria, a saber, a *securitização*, que vem a ser um construto cunhado inicialmente por Ole Wæver num documento de trabalho não publicado, feito para o Centro de Pesquisa em Paz e Conflito de Copenhague, em 1989, intitulado *Security, the speech act: analysing the politics of a word*. Consoante já esclarece o título, o processo de securitização é o que na teoria lingüística se chama *ato de discurso*, no qual a própria pronúncia constitui o ato: ao dizer o termo “segurança”, um agente move o fenômeno da área simplesmente política para uma área específica mais alta e prioritária, a área da segurança, declarando que o objeto referente tem direito à sobrevivência e reivindicando o uso de medidas extraordinárias e emergenciais para lidar

Os países latino-americanos não têm sido foco prioritário das políticas de segurança dos EUA nos últimos anos. Mesmo assim, pode-se verificar que as iniciativas norte-americanas para o continente seguem um padrão de securitização de problemas pertencentes à esfera da segurança pública.

com tal ameaça existencial, um processo capaz de trazer efeitos significativos para as relações entre as unidades, devidos à possibilidade de quebra de regras por ele pretensamente justificada⁶.

Este processo intersubjetivo denominado securitização, porém, só tem sucesso quando há uma recepção bem sucedida e certa aceitação por parte do público (*audience*) a que se destina tal ato, não podendo nunca ser simplesmente imposto de modo unilateral por parte do agente securitizador. Vale dizer, ainda, que, além dos objetos referentes e atores securitizadores, há um terceiro tipo de unidade na análise de segurança, os *atores funcionais*, que afetam as dinâmicas de um setor por meio da influência que exercem nas decisões sobre a securitização⁷.

Recentemente⁸, os autores adicionaram à teoria um novo conceito para tratar dos conjuntos mais abrangente de securitizações de objetos de referência mais altos que os de nível médio, chamando-os *macrossecuritizações*, as quais incorporam, coordenam e podem até mesmo impor uma hierarquia a securitizações de nível mais baixo. O exemplo muito conveniente que esse texto aduz para

tais fenômenos é o da guerra global ao terror, uma macrossecuritização de ordem mundial em que se inserem, por exemplo, as securitizações que compõem a guerra às drogas empreendida pelos EUA em regiões mais específicas, como os continentes americano, africano e asiático. Essa subordinação de securitizações seria responsável pelo uso de termos como “narcoterrorismo”, “narcoguerrilha”, entre outros que se encontram comumente nos discursos de securitização desses problemas.

Toda essa diversificação das variáveis analíticas veio, de acordo, acompanhada por uma ampliação dos *níveis de análise* considerados, procurando fugir ao nível puramente estatal ou às abordagens mormente sistêmicas das Relações Internacionais e inserindo entre esses um nível intermediário que acabou por se tornar preferido entre os autores da Escola, nomeadamente, o nível regional. Assim, os *complexos regionais de segurança* (CRS) são um construto que Buzan cunhou para revelar a inevitável interdependência existente em subsistemas regionais⁹. Depois de vinte anos da publicação da primeira edição de *People, States and fear*, o trabalho *Regions and Powers* retoma fortemente esta categoria, definindo um CRS como um “conjunto de unidades cujos principais processos de securitização,

dessecuritização¹⁰ ou ambos são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente”, delineado segundo padrões duráveis de amizade e inimizade que se manifestam sob a forma de interdependência em segurança¹¹, mantendo-se a ideia original de que tais processos se darão em *clusters* regionais (subglobais) geograficamente coerentes, mas não necessariamente contíguos, muito embora a proximidade física

contribua para sua formação.

Em cada complexo, podem identificar-se características assimiláveis àquelas normalmente atribuídas à estrutura internacional mundial, com quatro variáveis: fronteira (separando um CRS de outro), anarquia (devem ser compostos de duas ou mais unidades autônomas, sem nenhuma instância de poder superior a elas), polaridade (distribuição e morfologia de poder entre as unidades) e construção social (os supracitados padrões de amizade e inimizade entre as unidades componentes). Similarmente, ficam abertas três possibilidades de evolução para o CRS, a saber, a manutenção do *status quo*, a sua transformação interna e a sua transformação externa, a depender da origem de tais alterações¹².

Como se disse, a análise a partir destes complexos permite que se trabalhe com quatro níveis de análise, a saber, o doméstico em cada Estado da região (particularmente suas vulnerabilidades), as relações de Estado a Estado em uma região, a interação da região com as regiões vizinhas e, por fim, o papel das potências globais na região. Importa salientar que, na “constelação de segurança” formada pelos

quatro níveis, o regional não precisa ser sempre o dominante, mas prevalece a presunção de que ele é fundamental na lógica do sistema internacional pós-Guerra Fria¹³.

Embora figure já na citada obra de 1998, o conceito de *constelação de segurança* recebeu maior refinamento apenas em um artigo publicado em 2009 na *Review of International Studies*¹⁴, em que se afirma sua utilidade para correlacionar todos os níveis e setores nos quais as securitizações acontecem. A fim de evidenciar que as securitizações não são isoladas de identidades sociais e processos políticos que ocorrem noutros níveis, as constelações de segurança seriam como que macrorregiões em que se podem inserir um ou mais complexos regionais de segurança. De forma simplificada e didática, é possível dizer que as constelações são para as macrossecuritizações o equivalente dos CRSs para as securitizações de menor abrangência.

A Estratégia de Segurança Nacional de 2006 foi um dos documentos mais importantes na definição das prioridades do Departamento de Estado durante o governo George W. Bush.

Expostos os conceitos fundamentais, pode-se voltar a explicitar o escopo do trabalho ora apresentado como a análise do Departamento de Estado norte-americano enquanto agente securitizador, bem como das suas políticas para a América Latina enquanto securitizações possivelmente subordinadas à macrossecuritização da guerra global ao terror. Ademais, o fato de esta agência dos EUA dividir operacionalmente o continente americano em América do Norte, América Central, Caribe e América do Sul possibilitará que se façam breves interpretações sobre a existência, características e funcionamentos básicos de complexos regionais de segurança no território considerado.

Cumprido esclarecer, desde já, que a abrangência desses assuntos impôs, inevitavelmente, determinados recortes limitadores para a feitura desse artigo: por exemplo, não se tratará das políticas do Departamento de Estado direcionadas para Cuba, porque, por mais significativas que sejam, elas fogem fortemente das lógicas que regem aquelas direcionadas para o restante do continente, merecendo todo um trabalho analítico diferenciado que escapa à alçada da breve apresentação que aqui se enseja. Do mesmo modo, não figura entre os objetivos das seguintes páginas esclarecer ou interpretar minuciosamente as políticas mencionadas, por mais importantes que elas possam ser, como é o caso do Plano Colômbia, por exemplo. Dada a existência de literatura específica sobre certos programas mais complexos como esse, de pouca monta seria a contribuição que um curto trabalho como o presente poderia dar para sua compreensão. Tais limitações, portanto, farão com que a abordagem mais panorâmica, holística e transversal aqui perseguida acabe, inevitavelmente, por negligenciar ou tratar superficialmente certos aspectos, a fim de

esboçar um entendimento mais geral do amplo objeto de estudo escolhido.

O Departamento de Estado sob as diretrizes do governo George W. Bush

Segundo a Constituição norte-americana, a política externa dos Estados Unidos é de responsabilidade tanto do Poder Legislativo (art. I, seção 8) quanto do Poder Executivo (art. II, seção 2). Neste último, o Departamento de Estado é a principal agência para lidar com a referida área, funcionando o Secretário de Estado como o principal conselheiro do Presidente quanto às políticas que lhe concernem.

Para se ter uma ideia inicial da importância que ocupa a segurança internacional na agenda do Departamento, vale dizer que já em sua descrição básica ela aparece como uma das funções basilares sob seu encargo: “O Departamento prima pelos interesses dos EUA em formar um mundo mais livre, seguro e próspero por meio de seu papel primordial de desenvolver e implementar a política externa do Presidente”. O mesmo ocorre na breve enumeração exemplificativa de suas

atividades principais, no parágrafo seguinte: “representação dos EUA no exterior, programas de assistência financeira, *combate ao crime internacional*, programas externos de *treinamento militar*, provimento de serviços e outras”¹⁵.

Indubitavelmente, um dos documentos mais importantes na definição e condução das prioridades do Departamento de Estado durante a administração de George W. Bush foi a *Estratégia de Segurança Nacional* de março de 2006¹⁶ (ESN). A começar já pela primeira frase do prefácio do Presidente George W. Bush, nota-se que é bastante incisiva e impactante: “A América está em guerra”¹⁷. No mesmo parágrafo, aparecem o terrorismo como causa principal desta afirmação tão taxativa, e a segurança como “nossa mais solene obrigação”.

A Estratégia propriamente dita é dividida em nove tarefas essenciais do governo dos Estados Unidos formuladas numa linguagem de laivos schmittianos¹⁸, algumas das quais com pouca diferença entre si, a saber: i) defender as aspirações à dignidade humana (promovendo a liberdade e a justiça, que têm melhor ambiente nos regimes democráticos); ii) fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e prevenir ataques ao país e a seus amigos; iii) cooperar para mitigar conflitos regionais; iv) impedir os inimigos de atacar o país e seus amigos com armas de destruição em massa; v) inflamar uma nova era de crescimento global mundial por meio dos livres mercados e do livre comércio; vi) expandir o círculo de desenvolvimento pela abertura das sociedades e construção de infra-estrutura para a democracia; vii) desenvolver agendas de cooperação com outros centros principais de poder global; viii) transformar as instituições de segurança dos Estados Unidos para encarar os desafios e oportunidades do século XXI; e ix) lidar com

os desafios e oportunidades engendrados pela globalização¹⁹. A análise das políticas para a América Latina, feita adiante, exemplificará bem como todas essas tarefas se interconectam na ação do Departamento.

O Plano Estratégico²⁰ para os anos fiscais 2007 a 2012, elaborado pelo Departamento de Estado em conjunto com a USAID e com última revisão feita em maio de 2007, intitulado “Diplomacia Transformadora” (*Transformational Diplomacy*), liga essas nove tarefas da ESN a seus próprios sete Objetivos Estratégicos, quais sejam: i) alcançar paz e segurança, ii) governar de maneira justa e democrática; iii) investir nas pessoas; iv) promover crescimento econômico e prosperidade; v) prover assistência humanitária, vi) promover o entendimento internacional; vii) fortalecer as capacidades consulares e administrativas. A descrição de cada um destes objetivos e a sua ligação com as tarefas da ESN ficam bem sumarizadas nas tabelas 1 e 2:

Como se nota, a busca da paz e segurança é o objetivo prioritário do Departamento de Estado, e todas as suas metas gravitam em torno da Estratégia de Segurança Nacional elaborada pelo Poder Executivo, nas quais relevam especialmente as questões da democracia (liberdade) e comércio (prosperidade), além da já citada segurança, que muitas vezes as condiciona de tal maneira que é possível aí identificar sem dificuldade processos de securitização política e securitização econômica (ligadas, também, ao setor social). Levando em conta, ainda, que a primeira competência citada desse Objetivo primordial é exatamente o combate ao terrorismo, há boas razões para se acreditar que Buzan e Wæver (2009) estão certos ao enxergar a guerra global

ao terror como uma macrossecuritização que subordina o restante do discurso securitizador dos EUA. Vários elementos das políticas específicas do Departamento de Estado para a América Latina deixarão essa constatação mais evidente, a seguir.

Políticas de segurança do Departamento de Estado dos EUA para a América Latina

Como se pode ver no Quadro de Assistência Externa do Departamento de Estado²¹, há uma grande quantidade de programas relativos a segurança, sob sua direção, que distribuem auxílio por todo o mundo, parte dos quais é destinada à América Latina²². Porém, o objetivo deste trabalho não será analisar esses programas gerais, mas sim os específicos, canalizados segundo as regiões do continente, que deixam evidentes com mais clareza a aplicação aqui pretendida dos pressupostos esposados pela Escola de Copenhague.

América do Norte

Na América do Norte (para o escopo do trabalho, México), a Parceria para a Prosperidade e Segurança, surgida de um encontro dos três presidentes da região em março de 2005, foi a política dominante. Juridicamente, é o que se chama de entendimento ou diálogo, pois nenhum tratado ou acordo chegou a ser assinado: mesmo que diversas iniciativas tenham resultado a partir daí, todas elas têm fundamento nas legislações internas de cada país²³.

As informações disponibilizadas pelo Departamento de Estado²⁴ elencam três objetivos principais da Parceria,

Tabela 1
Objetivos estratégicos e competências respectivas

Objetivos estratégicos	Competências correspondentes
1. Alcançar paz e segurança	Contraterrorismo, armas de destruição em massa, cooperação em segurança e reforma do setor de segurança; prevenção, mitigação e resposta a conflitos; crimes transnacionais, segurança doméstica.
2. Governar justa e democraticamente	Império da lei (rule of law) e direitos humanos; boa governança, competição política e construção de consenso; sociedade civil.
3. Investir nas pessoas	Saúde, educação, serviços especiais e proteção para populações especialmente vulneráveis.
4. Promover crescimento econômico e prosperidade	Mercados privados, comércio e investimento, segurança energética, meio ambiente, agricultura.
5. Prover assistências humanitária	Proteção, assistência e soluções, prevenção e mitigação de desastres, meios ordenados e humanos de administração da migração.
6. Promover o entendimento internacional	Oferecer uma visão positiva, marginalizar o extremismo, nutrir interesses e valores comuns.
7. Fortalecer as capacidades consulares e administrativas	Serviço consular (vistos, passaportes, serviços ao cidadão americano), funções administrativas majoritárias.

Fonte: United States Department of State, United States Agency for International Development, 2007.

a saber: i) estabelecimento de uma abordagem cooperativa para avançar a segurança e prosperidade comuns; ii) desenvolvimento de uma estratégia de segurança comum focalizada na prevenção e resposta de ameaças externas e na racionalização do movimento eficiente e seguro de tráfico legítimo e de baixo risco através das fronteiras; e iii) promoção do crescimento econômico, competitividade e qualidade de vida por meio da melhora de produtividade, redução dos custos comerciais, facilitação do comércio agrícola, criação de oferta mais confiável de alimentos, e proteção das populações contra doenças.

Os princípios comuns aduzidos novamente giram em torno da fé na liberdade, oportunidade econômica e nas

instituições democráticas, com a consciência de que só a segurança permite o florescimento dos demais elementos que fazem parte da Parceria. A agenda de segurança da Parceria, também organizada segundo esses três temas principais, foi acertada da seguinte maneira: na primeira frente, desenvolver e implementar uma estratégia de segurança para os viajantes e cargas desde o local de saída até a chegada à América do Norte, bem como uma estratégia de biossegurança para avaliar, prevenir, proteger, detectar e responder a ameaças intencionais ou naturais que afetem a saúde pública e o sistema de alimentação e agricultura; na segunda frente, desenvolver e aplicar estratégias para melhorar a segurança de portos, transporte marítimo e aéreo,

Tabela 2

Tarefas da Estratégia de Segurança Nacional e respectivos Objetivos Estratégicos

Tarefa	Objetivos estratégicos
I. Defender as aspirações à dignidade humana	2. Governar justa e democraticamente 5. Prover assistência humanitária 6. Promover o entendimento internacional
II. Fortalecer alianças para derrotar o terrorismo e impedir ataques	1. Alcançar paz e segurança 6. Promover o entendimento internacional
III. Cooperar para mitigar conflitos regionais	1. Alcançar paz e segurança 5. Prover assistência humanitária
IV. Impedir os inimigos de atacar o país e seus amigos com armas de destruição em massa	1. Alcançar paz e segurança
V. Inflamar uma nova era de crescimento global mundial por meio dos livres mercados e do livre comércio	4. Promover crescimento e prosperidade 6. Promover o entendimento internacional
VI. Expandir o círculo de desenvolvimento pela abertura das sociedades e construção de infra-estrutura para a democracia	2. Governar justa e democraticamente 4. Promover crescimento e prosperidade 6. Promover o entendimento internacional
VII. Desenvolver agendas de cooperação com outros centros principais de poder global	1. Alcançar paz e segurança 2. Governar justa e democraticamente 3. Investir nas pessoas 4. Promover crescimento e prosperidade 5. Prover assistência humanitária 6. Promover o entendimento internacional
VIII. Transformar as instituições de segurança para encarar os desafios e oportunidades do século XXI	1. Alcançar paz e segurança 7. Fortalecer as capacidades consulares e administrativas
IX. Lidar com os desafios e oportunidades engendrados pela globalização	1. Alcançar paz e segurança 2. Governar justa e democraticamente 3. Investir nas pessoas 4. Promover crescimento e prosperidade 5. Prover assistência humanitária

Fonte: United States Department of State, United States Agency for International Development, 2007.

outras estratégias para combater ameaças transnacionais aos três países (terrorismo, crime organizado, contrabando, tráfico ilegal de drogas e pessoas), estratégias para lidar com proteção de infra-estrutura em caso de ameaças terroristas ou desastres naturais e melhorar as parcerias em inteligência; por fim, na terceira frente, elaborar e pôr em prática uma estratégia de facilitação que melhore a tra-

Na América do Norte, a política dominante do Departamento de Estado foi a Parceria para a Prosperidade e Segurança, resultado de um encontro dos três presidentes da região em 2005.

vessia legal de pessoas e cargas pelas fronteiras, bem como identificar, desenvolver e empregar tecnologias que ajudem nestes objetivos²⁵.

Noventa dias depois, em junho de 2005, os Secretários e Ministros responsáveis por segurança, comércio e relações exteriores de cada um dos países elaboraram um relatório conjunto²⁶ aos líderes governamentais informando-lhes as iniciativas concretizadas. Na parte de segurança concernente ao país latino-americano, os Estados Unidos se comprometeram com o México para identificar procedimentos e linhas-mestras que estabelecessem um Programa de Processos a Contrabandistas Estrangeiros (*Alien Smuggler Prosecutions Program*) padronizado para a fronteira sudoeste, e houve acordo para apoiar trilateralmente uma proposta da Organização Mundial das Alfândegas de padronização para facilitação e segurança do comércio mundial. Porém, é forçoso admitir que, ao menos quantitativamente, houve muito mais resultados por parte dos Estados Unidos e Canadá que do México.

No mesmo relatório, os elaboradores identificaram os principais temas e iniciativas a serem tratados, dentre os quais é relevante trazer aqueles atinentes à área de segurança: na primeira frente (segurança da América do Norte contra ameaças externas), compromissos sobre biometria e documentação segura para impedir a entrada de viajantes de alto risco, sobre compartilhamento de informações em tempo real, sobre padrões de verificação de viajantes e cargas intercompatíveis, sobre controles de exportação para fontes radioativas e sobre bioproteção; na segunda frente (impedimento e resposta a ameaças provenientes de dentro da região), entre outros compromissos já aludidos, houve alguns para desenvolver estratégias de aplicação da lei contra incidentes terroristas transnacionais, assegurar a interoperabilidade dos sistemas de comunicação usados na resposta às ameaças, e para projetar e assinar protocolos para mútua assistência em casos de emergências de saúde pública; na terceira frente, por sua vez, os esforços levaram a cometimentos para reduzir o tempo de trânsito e o congestionamento nas zonas de fronteira, com colaboração das unidades estaduais e municipais responsáveis, e

para expandir o programa da Rede Eletrônica Segura para Inspeção Rápida de Viajantes²⁷ (SENTRI, na sigla em inglês) para portos de entrada importantes no prazo de doze meses.

Um ano depois, em março de 2006, o Departamento de Estado publicou²⁸ as realizações alcançadas e as cinco iniciativas prioritárias estabelecidas pelos líderes governamentais numa reunião em Cancún: a criação do Conselho Norte-Americano para a Competitividade; um compromisso de desenvolvimento de uma abordagem comum para proteção de infra-estrutura e treinamento de pessoal para lidar com incidentes de segurança; um acordo mútuo para desenvolver uma abordagem coordenada e

abrangente contra pandemias humanas e a gripe aviária; um compromisso de cooperação em segurança energética (tecnologias limpas, conservação, facilitação de mercado, desenvolvimento sustentável); e o encorajamento de abordagens para facilitar o comércio e viagem de cargas e passageiros de baixo risco. O mais interessante a se notar neste relatório de março de 2006, no entanto, é que a linguagem utilizada é muito típica de um complexo regional de segurança, segundo a Escola de Copenhague: os países afirmam que não é possível entender e tratar da segurança de um deles sem considerar a segurança dos outros, o que exige esforços conjuntos para lidar com as matérias que geram as preocupações e ameaças compartilhadas entre os mesmos.

Entre as realizações²⁹, cumpre dar ênfase àquelas sobre segurança que envolvem o México: a assinatura de um acordo para compartilhamento simultâneo de informações (sobre questões de saúde pública, por exemplo) entre redes de laboratórios virtuais (PulseNet), a abertura e operacionalização de estradas expressas do sistema de Comércio Livre e Seguro (*Free and Secure Trade*, ou FAST), adoção de equipamentos de raios gama em postos de fronteira principais para examinar materiais perigosos e fluxo ilícito de bens, a assinatura do Plano de Ação para Combater a Violência nas Fronteiras e Melhorar a Segurança Pública (*Action Plan to Combat Border Violence and Improve Public Safety*) pela Secretaria de Governança do México e pelo Departamento de Segurança Interna dos EUA, e a conclusão de treinamentos trilaterais sobre princípios de proteção a aeronaves contra ameaças terroristas.

Em agosto do mesmo ano, os Ministros e Secretários responsáveis (lembrando que neste íterim houve a mudança do governo mexicano para a administração Calderón) publicaram novo relatório, salientado os sucessos desde então, dentre os quais mais importam os seguintes: a inauguração da Aviação Norte-Americana Trilateral (*North American Aviation Trilateral*), fórum que visa à segurança na aviação civil; cooperação inédita das alfândegas dos EUA e México para controlar a lavagem de dinheiro; assinatura de acordo para implementar um programa de repatriação segura, humana e ordenada de mexicanos;

continuidade do trabalho de verificação da segurança de instalações radiológicas e nucleares da América do Norte; estabelecimento de um Corpo de Coordenadores dos três países para lidar com as questões de gripe aviária e humana pandêmicas; recomendações para alinhamento e fortalecimento dos padrões de eficiência energética e identificação de lacunas na cadeia de pesquisa e inovação a ela conconente; e desenvolvimento de uma estratégia coordenada para combater a pirataria e falsificação de produtos³⁰.

Caribe

Na região do Caribe, a segurança é muito marcada pelo fato de serem ilhas de pequena extensão territorial, com baixa diversificação de fontes de receita e um histórico de pouco desenvolvimento econômico, ficando à mercê de vulnerabilidades comuns que as levam a cooperar entre si e buscar parceiros que as auxiliem, de alguma forma, em suas necessidades, como têm feito com os Estados Unidos.

Antes de tudo, é necessário ter em mente o Tratado de Estabelecimento do Sistema de Segurança Regional para o Caribe³¹, assinado em 5 de março de 1996 por Antígua e Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas. No preâmbulo do documento, os signatários expressam os princípios comuns de que a estabilidade e bem-estar da região são mais bem promovidos pela cooperação mútua, o desejo de maximizar sua força em prol de sua defesa para alcançar desenvolvimento econômico e social a suas populações, e o objetivo de preservar a herança comum de seus povos, fundado nos princípios da democracia, liberdade individual e Estado de Direito.

O propósito do Sistema, enquanto organização interestatal, disposto no artigo 4º do tratado, é promover a cooperação entre os Estados-membros na prevenção e interdição de tráfico ilegal de narcóticos, em emergências nacionais,

No Caribe, a segurança é marcada pelo fato de a região compor-se de ilhas de pequena extensão territorial, com baixa diversificação de receitas e um histórico de pouco desenvolvimento econômico.

busca e resgate, controle de imigração, proteção de pescas, controle de alfândegas, policiamento marítimo, desastres naturais e outros, controle de poluição, combate de ameaças à segurança nacional, prevenção de contrabando, proteção de plataformas continentais e zonas econômicas exclusivas.

Alguns anos depois, em 15 de janeiro de 2003, por ocasião da Segunda Reunião de Alto Nível sobre as Preocupações Especiais de Segurança dos Pequenos Estados Insulares, realizada em Kingstown, nas Granadinas, aprovou-se uma declaração sobre a segurança destas pequenas ilhas. Esta declaração, a qual se convencionou chamar Declaração de

Kingstown³², é importante para que se compreenda a lógica de segurança particular do Caribe, o que pode configurá-lo como um complexo regional de segurança.

Convencidos da necessidade de um mecanismo de administração holístico e efetivo para assistir os pequenos estados insulares a lidar com as ameaças transnacionais e multidimensionais, baseado na cooperação multilateral financeira, técnica e política, os países signatários do documento de Kingstown declararam suas vulnerabilidades e suscetibilidades particulares devidas a fatores multidimensionais (políticos, econômicos, sociais, de saúde, ambientais e geográficos, muito à semelhança dos setores relacionados pela Escola de Copenhague), adotaram um modelo próprio para administrar sua segurança e disseram pretender implementar brevemente algumas ações: uma rede virtual particular para facilitar o compartilhamento regional de informações sobre crime e terrorismo e sobre controle de fronteiras (e o tráfico de drogas nelas realizado), entre outros planos e programas para tratar das ameaças comuns. Consideraram, ainda, que seus ambientes econômico e marítimo sofrem especial ameaça por parte de embarcações para transporte de resíduos perigosos, em particular lixo nuclear, já que elas podem ser alvos de atentados terroristas enquanto transitam pelo mar do Caribe. Por todas estas razões cogitaram, finalmente, a criação de um fundo de assistência entre si em caso de situações urgentes de segurança.

Considerando este histórico, o Departamento de Estado dos EUA, em março de 2006, participou da Reunião Ministerial do CARICOM sobre segurança e aplicação da lei, nas Bahamas. Considerando a região como sua “terceira fronteira”, os Estados Unidos apontaram que as principais ameaças à sua segurança doméstica dela provenientes eram o tráfico de drogas e armas leves, a lavagem de dinheiro e a imigração ilegal. Assim, anunciou alguns programas para a região³³, conforme se vê abaixo, assumindo um discurso que a vê como um complexo regional de segurança de tipo híbrido, ou seja, aquele em que existe uma superpotência que segue lógica unilateral diferente da lógica regional que rege os demais países componentes³⁴.

Os programas descritos na ocasião foram: i) a Operação Bahamas, Turks e Caicos (OPBAT), uma iniciativa antidrogas de US\$ 30 milhões anuais que envolve várias agências, incluindo a *Drug Enforcement Administration*, o Departamento de Estado, o Exército dos Estados Unidos, sua Marinha Costeira, seu Serviço de Alfândega e os governos das ilhas de Bahamas e Turks e Caicos, formando um programa que teria reduzido dramaticamente o tráfico de drogas na região desde 1982; ii) a Iniciativa Terceira Fronteira (*Third Border Initiative*), para fortalecer a capacidade das ilhas caribenhas de tratar problemas econômicos e sociais, combater o crime transnacional e promover a segurança regional, que chegou a

envolver quase US\$ 6 milhões em 2005 para investir em segurança de fronteiras e na aviação, treinamento e assistência de oficiais de alfândegas e fronteiras, e preparação para desastres envolvendo infra-estrutura de turismo; e iii) a preparação para desastres naturais propriamente dita, significando que os Estados Unidos forneceram fundos para programas de recuperação pós-furacões em Granada, Haiti e Jamaica, ajudaram os responsáveis locais a reduzir o tempo de resposta às necessidades, expandiram o monitoramento de tsunamis e terremotos e melhoraram o

A América Central é alvo de diversas políticas do Departamento de Estado, mas também se dedicou a construir um contexto que inspirasse confiança entre os vizinhos e com outros atores internacionais.

sistema de controle de fronteiras terrestres e marítimas na República Dominicana³⁵. Certamente, isto se dá em grande parte devido às preocupações causadas pela desestabilização no Haiti, palco de conflitos internos e objeto de intervenção internacional por meio da MINUSTAH, operação de manutenção de paz determinada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em abril de 2004, após um histórico de missões relativamente malogradas na década anterior³⁶.

Quinze meses depois, em junho de 2007, os Estados Unidos e a Comunidade do Caribe tiveram outro encontro, em que recordaram o compartilhamento do apreço à democracia, aos direitos humanos, à diversidade étnica e cultural, e concordaram em avançar passos para o combate ao terrorismo e ao crime, e para continuar a promover a democracia, que melhor floresce em sociedades estáveis e economias prósperas. Entre outros aspectos, comprometeram-se a continuar o combate ao HIV/AIDS e a aumentar a cooperação para encontrar meios sustentáveis, seguros e eficientes de produção de energia (95% da energia dos países caribenhos era de proveniência fóssil), reforçaram novamente a noção de que a segurança hemisférica é multidimensional, reconheceram a necessidade de mais trabalho na área de segurança da imigração e deportação, por sua influência no deslocamento de pessoas e, por fim, afirmaram-se comovidos com o progresso verificado no Haiti³⁷.

Pouco antes desta reunião, os Estados Unidos haviam anunciado um conjunto de investimentos na região, como um programa de US\$ 75 milhões liderado pelo Departamento de Defesa via Comando Sul para antecipar e responder ameaças e emergências em suas águas territoriais, a apreensão de quase 260 toneladas de drogas ilícitas na região no valor estimado de US\$ 5,5 bilhões, e a assistência de US\$ 100 milhões pela USAID em 2004, quando um furacão causou enorme devastação na região³⁸.

No início de dezembro do mesmo ano, as mesmas partes anunciaram uma iniciativa conjunta para comba-

ter o tráfico ilícito de armas pequenas e leves, justificada pelo fato de que o mercado negro destes produtos abastece grupos terroristas, traficantes de drogas, gangues e outras organizações criminosas, muito embora os países do CARICOM não sejam produtores destas armas nem consumidores em escala significativa. Além de ligar a iniciativa ao Programa de Ação das Nações Unidas para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Armamentos Leves, de 2001, os países se comprometeram a aumentar os controles de importação e exportação em consistência com as práticas e padrões internacionais, melhorar o compartilhamento de informações sobre indivíduos e entidades envolvidas no tráfico, nas rotas e no uso de armas, promover a identificação de armas de fogo para ajudar as investigações de seu uso em crimes, aprofundar a aplicação da lei e a cooperação de

alfândegas, aumentar a segurança, controle e administração dos estoques de armas dos países, encorajar a destruição de estoques nacionais obsoletos, perigosos ou excessivos, promover a implementação do Guia da OEA para controle e segurança de sistemas de defesa aérea portáteis (MANPADS) e promover programas para reduzir a disponibilidade e uso de armas ilícitas³⁹.

América Central

A América Central, região marcada por instabilidade e tensão com os Estados Unidos no final do século XX, e consideravelmente próxima do território da grande potência, é alvo de diversas políticas específicas do Departamento de Estado, mas também se dedicou a construir um contexto que inspirasse mais confiança tanto entre os vizinhos como entre os demais atores internacionais. Deste modo, seus países vêm realizando encontros e tratados de nível regional há alguns anos, os quais devem ser compreendidos para circunscrever adequadamente o contexto e a lógica de segurança da região.

Em discurso proferido em 2003, o então Secretário-Assistente para Assuntos do Hemisfério Ocidental do Departamento de Estado, Daniel W. Fisk⁴⁰, afirmava haver três pilares da política estadunidense para a região, nomeadamente, a prosperidade e a democracia (por exemplo, quando discorre sobre as negociações que à época se faziam sobre o CAFTA, um acordo de livre comércio entre a América Central e os Estados Unidos), ambos ligados ao terceiro pilar, a segurança. Considerando a boa governança democrática como capaz de alocar recursos adequadamente, Fisk, na ocasião, felicitou a região por ter diminuído seus gastos militares e por incentivar a reforma de instituições de segurança.

Para ele, as verdadeiras ameaças seriam de um novo tipo, transnacionais, como as redes criminosas e terroristas, para as quais as fronteiras seriam palco de atuação e zona de refúgio. Essas novas concepções de segurança

também ficam bem claras quando ele cita a necessidade de preparação das forças armadas e corpos afins para combater os desastres naturais que frequentemente assolam a região (muito embora a América Central já fosse unida pelo Mecanismo de Coordenação Regional para a Assistência Mútua em Desastres), o que se conjuga confortavelmente com a teoria da Escola de Copenhague sobre a securitização do setor ambiental.

Admitindo que a América Central constituía um repatório do excesso de oferta de armamentos e armas leves e que estes eram inúteis na luta contra as organizações criminosas transnacionais e narcotraficantes, ele sugere a solução de diminuir os gastos militares e usar estes divi-

Na abertura do Primeiro Diálogo EUA-SICA, em 2007, Thomas Shannon ressaltou que as principais ameaças à América Central não eram de origem estatal, e sim de natureza não-tradicional e que age através das fronteiras, por meio de redes transnacionais.

dendos para propósitos mais “construtivos”, além de uma reestruturação visando ao treinamento adequado de unidades e à eliminação de desperdício, fraude e abuso nas instituições militares da região.

Considerando-se estas preocupações dos Estados Unidos, não impressiona que acabasse concertando aproximação com a região para tratar sobre esta matéria: em julho de 2007, constituiu-se o Primeiro Diálogo EUA-SICA (Sistema de Integração Centro-Americana) sobre Segurança, ocasião que rendeu significativa quantidade de compromissos e políticas coletivas. No pronunciamento de abertura do evento⁴¹, o então Secretário-Assistente para assuntos do continente americano, Thomas A. Shannon, retomou a concepção de que os atores que mais ameaçavam a região não eram estatais, mas de um tipo não tradicional que age através das fronteiras por meio de redes transnacionais, em atividades como o crime organizado, o tráfico de drogas, tráfico de pessoas, violência em gangues e terrorismo. Aliás, o próprio objeto referente da segurança, para Shannon, parece mais serem os indivíduos do que os próprios Estados: em seu raciocínio, sem segurança pessoal, o medo do crime e a violência obstam a oportunidade econômica, exacerbam a pobreza e fomentam a exclusão social, pois afugentam investidores e acabam deixando os jovens sem muitas alternativas além de juntar-se a gangues ou apelar ao tráfico de drogas e ao crime organizado.

Uma das questões em que os Estados Unidos admitem interferir em seu interesse na região, por sinal, são as gangues criminosas, pois elas dificultam a consolidação da democracia e a prosperidade. Além do mais, estas organizações transnacionais estariam migrando cada vez mais para os Estados Unidos, proliferando particularmente nas áreas

rurais, onde os aplicadores da lei e as comunidades locais não estão acostumados a lidar com este tipo de problemas. Escudados na intimidação e na violência extrema, tais grupos estariam conectados a uma diversidade de atividades ilícitas, como tráfico de drogas, extorsão, contrabando e tráfico de pessoas, prostituição e agenciamento de menores. Por isso, a potência norte-americana desenvolveu e lançou naquele evento sua Estratégia para Combater as Gangues Criminosas na América Central e México⁴², brevemente descrita a seguir.

Concentradas, segundo o Departamento de Estado norte-americano, em El Salvador, Guatemala, Honduras e na fronteira sul do México, estas gangues se aproveitam das deficiências de certos sistemas locais para se disseminar. Tais deficiências incluem dados insuficientes e inconsistentes sobre os grupos e suas atividades, aparato legislativo inadequado, reduzidas capacidades de investigação e processo, e prisões lotadas. Por isso, a estratégia deve considerar os grandes fatores sócio-econômicos que subjazem ao problema, como abuso de drogas e de álcool, desintegração familiar e oportunidades insuficientes de emprego e educação nas comunidades, além da própria truculência e eventuais violações de direitos humanos em que os esforços de suprimi-las acabam incorrendo.

A estratégia para combater estas gangues consiste em cinco frentes: diplomacia, repatriamento, aplicação efetiva da lei, aumento da capacidade e prevenção. A primeira delas concerne o trabalho com países e organizações regionais, acompanhamento dos instrumentos jurídicos relevantes existentes, identificação de especialistas técnicos de cada país sobre o assunto e captação de recursos de doadores internacionais, do setor privado, associações religiosas e ONGs. A segunda envolve a eficiência no processo de repatriamento, expansão do sistema eletrônico de documentação para viagem e troca de informações para facilitar a reintegração de deportados. A terceira, mais direta, procura identificar e aproveitar as vulnerabilidades das gangues para descobrir seu comando e controle e assim desmantelá-las, por meio de operações conjuntas, definições comuns destes grupos nas leis nacionais, desenvolvimento de canais efetivos de inteligência, processo e prisão de líderes, remoção de gangues estrangeiras, utilização de penas pecuniárias e mecanismos de combate à lavagem de dinheiro, e alocação de recursos adicionais para as missões estadunidenses na região. A quarta frente, por sua vez, lida com o fortalecimento da capacidade de os sistemas judiciários da região identificarem, processarem e encarcerarem líderes e operadores de gangues e confiscarem seus recursos, sem violar os direitos humanos, evitando lacunas e sobreposições, oferecendo assistência na revisão legislativa, treinamento e assistência técnica, combatendo a corrupção e trabalhando para implementar um sistema automáti-

co de identificação de impressões digitais e procedimentos adequados de reabilitação e segurança nas prisões. Por fim, a parte da prevenção tenta fornecer oportunidades alternativas e integração aos jovens, fomentar alianças com doadores para alavancar recursos, aumentar as capacidades de atores governamentais e não governamentais por meio de compartilhamento de práticas de sucesso, evitar o retorno de deportados às atividades criminosas e facilitar uma cobertura midiática equilibrada e profissional sobre o assunto.

Neste contexto, a USAID e a SICA assinaram um acordo de prevenção às gangues⁴³, em que foi acordada a liberação de US\$ 3 milhões em três anos, com três objetivos: prover recursos para incentivar iniciativas público-privadas que atuem para evitar que jovens entrem em gangues, avaliar a conjuntura e as práticas legais da região, promovendo reformas e políticas multilaterais com vistas a melhorar o tratamento e a reabilitação de jovens, e assistir a SICA como catalisadora da reforma e harmonização regional, tentando atrair iniciativas para desenvolvê-las e implementá-las.

Enfim, o encontro terminou com uma declaração final⁴⁴ em que os participantes formalizaram o Diálogo EUA-SICA como um encontro anual, e combinaram algumas medidas para combater as gangues criminosas (aplicação da lei, reabilitação, educação, compartilhamento de informações, cooperação com comunidades locais, reformas legais), o tráfico de drogas (erradicação de plantações, combate à lavagem de dinheiro, à venda de drogas pela Internet e ao desvio de farmacológicos, análise por grupos consultores, reforma legal, colaboração com a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de

Ainda em 2007, foi lançada a Iniciativa Mérida, que envolve estratégias coordenadas entre EUA, México e América Central para impedir a entrada e distribuição de drogas ilícitas e combater o terrorismo e outras ameaças transnacionais.

Drogas e outras agências, desenvolvimento e uso comum de tecnologias para o combate, uso de técnicas de investigação especializadas, participação de ONGs, troca de informações, combate à corrupção) e o tráfico ilícito de armas leves e pequenas (supervisão, segurança e destruição das armas, compartilhamento de informações e práticas de aplicação da lei, rastreamento de armas usadas em crimes, cooperação alfandegária, reforço no controle dos estoques nacionais e destruição dos obsoletos, ilícitos e excessivos). A declaração reconheceu a necessidade de recursos financeiros para que a América Central pudesse levar adiante tais medidas, e seus signatários comprometeram-se a identificar possíveis fontes de fundos, além de expressar o anseio pela adesão de outros países do continente a estes

esforços.

Ainda no mesmo ano de 2007, lançou-se um programa que ocuparia bastante atenção da mídia, dos especialistas e seria constantemente explicado nos pronunciamentos dos funcionários do Departamento de Estado: trata-se da Iniciativa Mérida⁴⁵, que envolve estratégias coordenadas entre Estados Unidos, México e América Central para impedir a entrada e difusão de drogas ilícitas, atividades correlatas, terrorismo e outras ameaças transnacionais. Para tanto, o Presidente George W. Bush pediu ao Congresso a liberação de US\$ 550 milhões como parte de um programa plurianual que proveja, entre outros: equipamentos de inspeção não invasivos, escaneadores de íons e cães para a polícia federal e forças militares mexicanas interditar drogas, armas, dinheiro e pessoas traficadas, tecnologias para melhorar a coleta de informações, auxílio técnico e treinamento para fortalecer as instituições de justiça, helicópteros e aeronaves de vigilância para atividades de interdição e respostas operacionais rápidas, e fundos para a cooperação com a América Central⁴⁶.

Os dados⁴⁷ clarificam que o foco da Iniciativa é, de fato, o México, não só pelo número de áreas contempladas como também pelo montante de recursos alocados para este país, significativamente maior do que para a América Central. Este fato indica que a preocupação dos EUA com as ameaças provenientes de seu vizinho meridional supera aquela dispensada ao istmo, fortalecendo a interpretação que encaixa o México em um complexo de segurança regional formado pelos três países da América do Norte.

Finalmente, o último evento político do Departamento de Estado para a América Central durante a administração de George W. Bush em matéria de segurança foi o Segundo Diálogo EUA-SICA sobre Segurança Democrática, ocorrido em dezembro de 2008 com a participação da República Dominicana, Bolívia, México, OEA e Banco Mundial como observadores⁴⁸. O acordo aprovado na ocasião tinha como ponto principal o estabelecimento do Mecanismo para o Diálogo Estados Unidos-América Central sobre Segurança Democrática, cujo objetivo é estabelecer um procedimento de trabalho entre as partes, dentro do enquadramento da Comissão Centro-Americana de Segurança, visando a lidar com os seguintes assuntos: combate a gangues criminosas, combate ao narcotráfico e crimes relacionados, tráfico ilícito de armas leves e pequenas, crime organizado, segurança de fronteiras, desastres naturais, tráfico de pessoas e terrorismo.

Na prática, além do estabelecimento deste Mecanismo, a conferência também serviu para que os sete membros da SICA e os Estados Unidos (em particular, a Divisão para Álcool, Tabaco e Armas de Fogo do Departamento de Justiça) assinassem um memorando de entendimento delineando a provisão do *E-Trace*, um meio de rastreamento e análise computadorizados de armas de fogo prontamente

acessível pela rede eletrônica de computadores, por onde se podem submeter, obter, armazenar e requisitar informações sobre armas de fogo em jurisdições específicas, permitindo a busca sistematizada por aquelas usadas em cenas de crime e, portanto, ajudando na identificação de padrões de tráfico de armas e no perfilamento geográfico de possíveis fontes de armamentos ilícitos⁴⁹.

América do Sul

É bem verdade que grande parte dos países da América do Sul concretizou seu compromisso com a paz e segurança, nas mais diversas áreas, por meio de acordos e declarações específicas, normalmente no âmbito das organizações regionais, como a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul, além, é claro, dos diversos mecanismos he-

O envolvimento recente dos EUA na América do Sul tem se dado de maneira diversificada. A principal atividade do Departamento de Estado foi o Grupo 3+1, sobre o combate ao terrorismo na Tríplice Fronteira.

misféricos na área que se fizeram sob a alçada da OEA. A análise dessas negociações comprova que a região constitui um complexo regional de segurança, no sentido dado por Buzan e Wæver ao termo. De fato, para eles, a América do Sul é considerada um complexo regional de segurança padrão. Isto significa que predomina a agenda de segurança político-militar, e a estrutura anárquica e a polaridade são definidas inteiramente pelas potências regionais — ou seja, a região não é dominada por uma potência unipolar, nem possui uma potência de nível global em seu interior. No entanto, os autores identificam no Cone Sul e na América do Sul a proximidade da criação de uma comunidade de segurança baseada na securitização de uma ameaça econômica externa que justifica a necessidade de uma pacificação regional, entendendo-se comunidade de segurança como uma forma possível, ainda que incomum, de complexo regional de segurança⁵⁰.

Recentemente, o envolvimento dos Estados Unidos na região tem-se dado de maneira mais diversificada, de modo que políticas cuja responsabilidade caiba majoritariamente ao Departamento em questão não vêm aparecendo com frequência: as informações concretas mais novas neste sentido são dois comunicados do Grupo 3+1 (Argentina, Brasil, Paraguai e Estados Unidos) sobre o combate ao terrorismo na Tríplice Fronteira.

No primeiro deles, datado de 3 de dezembro de 2003, as discussões abordaram treinamento, fortalecimento de instituições financeiras, legislação sobre lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo, tráfico de drogas e de armas, controle de fronteiras e cooperação na aplicação da lei e na troca de informações. Entre as propostas concretas para o

ano seguinte, a delegação paraguaia sugeriu o agendamento de aprovação de um acordo sobre a patrulha conjunta do lago de Itaipu, a da Argentina propôs um encontro das Unidades de Inteligência Financeira para estudar a questão do transporte de dinheiro pela fronteira, a dos Estados Unidos ofereceu apoio a treinamento por meio de cursos e seminários sobre lavagem de dinheiro baseada em comércio e sobre métodos de financiamento de terrorismo por meio da evasão de impostos; ofereceu, ainda, patrocinar um programa de visitas dos altos oficiais responsáveis pelo controle da fronteira tripla às suas fronteiras com o Canadá e o México, na moldura do Comitê Interamericano Contra o Terrorismo; o Brasil, por sua vez, deu a sugestão de tornar o centro de inteligência de Foz do Iguaçu uma agência de envolvimento regional para treinar agentes de polícia dos três Estados. Por fim, os Estados Unidos ofereceram estender a assistência consultiva que já concediam ao Paraguai, ao Brasil e à Argentina, e também apresentaram seu Programa de Amizade para a Defesa Regional Contra o Terrorismo, que os demais concordaram em assinalar como contribuição fundamental no combate ao terrorismo⁵¹.

Um ano mais tarde, o Grupo 3+1 se encontrou novamente, ratificando a inexistência de sinais de atividades terroristas na região e a disposição de continuar a manter encontros anuais. Os três vizinhos comprometeram-se a realizar um outro encontro na primeira metade de 2005 para analisar, aprovar e implementar a proposta paraguaia do ano anterior; o Brasil aproveitou para anunciar um novo Centro de Segurança Marítima em Foz do Iguaçu; os Estados Unidos explicaram como foi o curso que ministraram para alguns oficiais dos três países, bem como o programa de visitas às suas fronteiras, segundo havia sugerido em 2004; as delegações, ademais, enfatizaram a necessidade de implementar as recomendações contidas na Força-Tarefa de Ação Financeira, elaborada pelo Grupo 40+8 (OECD) sobre as relações entre lavagem de dinheiro e terrorismo. Os representantes estadunidenses comentaram sobre a conferência do Grupo 3+1 feita em 2004 sobre fortalecimento da intercomunicação, interação, treinamento e desenvolvimento de tecnologia da informação, recebendo a sugestão paraguaia e brasileira de incluir mais agências nos encontros futuros das unidades de inteligência como este. A última proposta apresentada, enfim, foi feita pelo Brasil, para que houvesse um compartilhamento de informações maior e mais coordenado sobre voos de carga; esta proposta encontrou eco na delegação argentina, a qual expressou a necessidade de adotar diretrizes para este propósito⁵².

Conclusões

De fato, consoante afirma Rafael Villa⁵³, demonstrou-se

que os países latino-americanos não têm sido foco prioritário das políticas de segurança dos Estados Unidos nos últimos anos. A despeito disto, as iniciativas da superpotência para o continente são bastante coerentes e seguem um padrão claro de securitização de problemas pertencentes à esfera da segurança pública, normalmente colocando como ameaças atores e fenômenos não-estatais e transnacionais e tendo como objeto referente não apenas os países em que se inserem os problemas, mas também seus vizinhos, incluindo os próprios Estados Unidos, no contexto da macrossecuritização da guerra global ao terror.

Isto significa, portanto, a existência de um discurso relativamente bem sucedido pelo qual o agente securitizador (os Estados Unidos) busca legitimar a tomada de medidas excepcionais ou de caráter urgente que, caso aceitas e implementadas, poderiam restringir certos direitos e liberdades individuais e limitar a soberania dos Estados onde fossem aplicadas. Disto decorre a preocupação de certos grupos em defender a dessecuritização de tais assuntos, ou seja, a sua remoção da agenda de segurança e sua transferência para a agenda simplesmente política.

Porém, ainda segundo Villa, a dessecuritização, ao menos em parte, não acontece porque os países referentes não têm capacidade de iniciativa em matéria de segurança regional, o que estaria a permitir a internacionalização de problemas sociais e políticos inicialmente domésticos. Isto se deve à aceitação, por parte destes países, do discurso securitizador da potência norte-americana.

Em relação aos setores em que se pratica a securitização, seguindo a classificação de Buzan, identificaram-se ameaças e respectivas políticas de segurança em todos os cinco setores tipificados teoricamente (o militar, o político, o econômico, o societal e o ambiental), em diferentes incidências e importâncias relativamente distintas, de acordo com as sub-regiões, da forma que se resumirá adiante.

A securitização no setor militar é marcada pelas preocupações com o tráfico, propriedade e armazenamento de armas leves e pequenas, armas de destruição em massa e nucleares evidenciadas nos instrumentos jurídicos multilaterais da região (que acabam por ser usados nas atividades de grupos considerados terroristas pelos EUA, e por narcotraficantes); e pelo treinamento de forças militares estrangeiras e unidades de vigilância fronteiriça financiado e promovido pelas políticas gerais do Departamento de Estado, entre outras instâncias. Todos esses esforços no setor militar aparecem intensamente ligados (ou subordinados) à macrossecuritização da guerra global ao terror advogada com veemência pelos Estados Unidos durante a era George W. Bush.

No setor político, é transparente a securitização das instituições democráticas de todos os países da América Latina, que ainda estão numa fase de consolidação da democracia, ainda mais quando se considera a tendência à concentração de poder em líderes eleitos com larga base popular ou étnica na América do Sul. Tal percepção fica

muito clara nos discursos e tratados analisados, em que é recorrente a ligação entre democracia e estabilidade política como fator fundamental para a efetiva segurança regional. É frequente encontrar nos discursos a ligação de vícios de democracia (falta de transparência, má gestão da coisa pública, sub-representatividade, entre outros) como fatores que alimentam a ação dos grupos insurgentes responsáveis pelo tráfico de drogas e crimes correlacionados, como o terrorismo e a guerrilha, evidenciando a lógica de guerra às drogas contida na guerra global ao terror.

Semelhante processo acontece no setor econômico, no qual, mais uma vez, aparece a conexão da prosperidade como outro fator para a segurança, a ser promovida por meio do comércio livre e desimpedido entre as nações; além do combate às transações financeiras ilícitas (lavagem de dinheiro e demais atividades de fluxos internacionais financeiros ilegais) que fomentam as atividades de grupos criminosos transnacionais.

A securitização no setor societal é mais perceptível no tocante às políticas contra a imigração ilegal e a formação de gangues que contestam os sistemas estabelecidos em seus países e praticam a violência contra as populações locais, minando a unidade e o bem-estar das sociedades. Novamente, a questão das drogas surge como elemento de desestabilização, responsabilizadas pela decadência e desvio de muitos jovens para tais grupos.

Por fim, a securitização ambiental é marcante especialmente no caso do Caribe, dado que uma das maiores fontes de sobrevivência e manutenção de seus países provém dos recursos marítimos, ameaçados por eventuais desastres ecológicos antrópicos ou naturais como derramamentos de petróleo e fenômenos climáticos, contra os quais se criaram mecanismos multilaterais de prevenção, gerenciamento e tratamento apoiados ou financiados pelo Departamento de Estado dos EUA.

Como última observação, vale ensaiar comentários sobre a divisão dos complexos regionais de segurança da América Latina, que seria condizente com aquela proposta pela administração do Departamento de Estado e que foi utilizada na separação dos capítulos deste trabalho, ainda que certas ressalvas importantes devam ser feitas.

A América do Sul, de fato, compõe um complexo com lógicas de segurança próprias, que poderia ser chamado de “complexo regional de segurança padrão”⁵⁴, composto pela predominância dos setores político e militar (como o terrorismo na fronteira triplíce), estrutura anárquica (e sem organizações regionais voltadas para o tema) e polaridades definidas predominantemente pelos atores regionais (como se viu, as políticas estadunidenses para o subcontinente são menos numerosas do que na América Central, Caribe e México), até porque seu interior não encerra nenhuma potência de nível global que pudesse alterar esta configuração.

De outra parte, o Caribe pode ser considerado um outro complexo regional de segurança, com seu Sistema de

Segurança Regional próprio, e algumas ameaças peculiares (como as preocupações dos pequenos Estados-ilhas), além de outras comuns ao restante do continente (o tráfico ilícito de bens, recursos e narcóticos). No Caribe também se percebe a maior carga de influência dos Estados Unidos, seja em matéria de auxílio, seja como agente securitizador dos setores em seus discursos e políticas.

A América Central, por sua vez, pode mais bem ser caracterizada como um complexo regional de segurança centralizado, já que é muito marcante a presença dos EUA nas políticas de segurança de seus países, mesmo que eles também tenham constituído um Sistema de Segurança Democrática autóctone. O quadro de ameaças é mais diversificado, englobando quase todos os setores, com exceção ao ambiental, que ganha pouca atenção. Estas afirmações são corroboradas pela recente Iniciativa Mérida, a qual inclui programas multidimensionais realizados pelos países da região em conjunto com os EUA com base na percepção de existência de ameaças comuns.

Aí entra o México, finalmente, que se situa numa zona de difícil encaixe quanto aos complexos regionais de segurança, porque participa de mecanismos exclusivos da

América do Norte, como a Parceria para a Prosperidade e Segurança, respaldada economicamente pelo NAFTA, ao mesmo tempo em que é alvo de políticas bilaterais dos Estados Unidos e multilaterais com a América Central, tornando-o um caso que merece maior atenção dos esforços analíticos de pesquisadores interessados pela região e pela teoria de Copenhague.

É bem certo que seriam necessárias pesquisas complementares e específicas por área para que se possa, efetivamente, verificar o grau de sucesso que os atos de discurso securitizadores da potência norte-americana alcançam junto à audiência receptora do continente, bem como para se fazer uma diferenciação mais cuidadosa que não homogeneíze as diversas securitizações, possibilitando melhor percepção de sua hierarquia e subordinações no contexto de cada complexo regional de segurança. No entanto, espera-se que o trabalho tenha sido útil, ao menos, para mostrar que é possível trazer a Escola de Copenhague, originalmente europeia, para o entendimento das lógicas latino-americanas de segurança internacional, e que ela aporta uma contribuição valiosa para a pesquisa acadêmica mais profunda nesse campo.

Notas

¹ Cf. VILLA, 2007, p.6 e ss.

² Ou *Copenhagen School of security studies*. Esta denominação foi popularizada por Bill McSweeney (v. 1996), que criticou algumas idéias de Barry Buzan e Ole Wæver, e logo foi adotada por estes e outros que se filiaram à mesma corrente de pensamento. Contudo, é importante lembrar que Wæver (2004, p.2), por exemplo, ressalva o uso do termo “Escola”, o qual, em sua opinião, faria entender que se trata de manifestação setorial das teorias principais ou dos grandes debates das Relações Internacionais, quando, na verdade, consiste numa teoria com características próprias suficientes para distingui-la de outras na área. Dado, porém, ter-se feito comum o uso desta designação, ela será a adotada em todo o artigo ora apresentado.

³ Há diversos artigos e obras que contribuíram para a consolidação da Escola de Copenhague, porém, faz-se menção, aqui, apenas dos volumes mais significativos para o entendimento desses conceitos teóricos básicos: BUZAN, 1991; BUZAN et al., 1998; e BUZAN & WÆVER, 2003 e 2009.

⁴ SHEEHAN, 2005, p.43.

⁵ BUZAN, 1991, p.18-19.

⁶ BUZAN et al., 1998, p.21-24

⁷ *Ib.*, p.21, 23-26, 30-31, 36.

⁸ BUZAN & WÆVER, 2009, p.257.

⁹ BUZAN, 1991a, p. 186-229.

¹⁰ Apesar de o termo possibilitar inferência relativamente óbvia, vale salientar que a dessecuritização é o processo contrário da securitização, ou seja, a remoção de determinados assuntos da agenda de segurança para a da política comum, algo propugnado por muitos críticos por temerem o arbítrio que pode decorrer da securitização e o esvaziamento da própria noção de segurança, que ficaria por demais abrangente e justificaria medidas excepcionais potencialmente nefastas.

¹¹ BUZAN & WÆVER, 2003, p.44.

¹² *Ib.*, p.53.

¹³ *Ib.*, p.48-52.

¹⁴ BUZAN & WÆVER, 2009, p.256, 260 e ss.

¹⁵ <<http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm>> (último acesso em 16/02/09, tradução e ênfases minhas). Desde a transição do governo Bush para a administração Obama, este e alguns outros endereços indicados nesse trabalho não estão mais disponíveis ou sofreram alterações em relação à forma como se encontravam. Mesmo que o atual sítio eletrônico do Departamento de Estado mantenha um arquivo com as páginas do período 2001-2009, há muitas informações que foram suprimidas e infelizmente ficaram irrecuperáveis nessa fonte.

¹⁶ UNITED STATES OF AMERICA, 2006. Tradução minha.

¹⁷ Evidentemente, a frase *America is at war* não se refere ao continente como um todo, mas sim ao sentido metonímico que os norte-americanos dão à palavra, significando apenas os Estados Unidos da América.

- ¹⁸ Cf. SCHMITT, 1992.
- ¹⁹ UNITED STATES OF AMERICA, 2006, p.1.
- ²⁰ UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE; UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2007.
- ²¹ *Ib.*, p.60.
- ²² A saber: Assistência Antiterrorismo (Anti-Terrorism Assistance – ATA), Vendas Comerciais Diretas (Direct Commercial Sales – DCS), Aumento das Capacidades Internacionais de Manutenção de Paz (Enhanced International Peacekeeping Capabilities – EIPC), Artigos de Defesa Sobressalentes (Excess Defense Articles – EDA), Financiamento Militar Estrangeiro (Foreign Military Financing – FMF), Educação e Treinamento Militar Internacionais (International Military Education and Training – IMET), Controle Internacional de Narcóticos e Execução de Medidas Contra Drogas (International Narcotics Control and Drug Enforcement – INC), e os Programas de Não-proliferação, Antiterrorismo, Retirada de Minas e Correlatos (Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs – NADR).
- ²³ Informações disponíveis na página eletrônica oficial da Parceria para a Prosperidade e Segurança: <http://www.spp.gov/myths_vs_facts.asp> (último acesso em 15/10/09).
- ²⁴ Atualmente disponíveis em: <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/2005/69843.htm>> (acesso em 15/10/09).
- ²⁵ <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2005/69849.htm>>. Para a agenda da parte de “prosperidade”, consulte-se <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2005/69848.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ²⁶ <http://www.spp.gov/report_to_leaders/index.asp?dName=report_to_leaders> (último acesso em 15/10/09). Vale dizer que este relatório veio acompanhado de um anexo sobre segurança (e outro sobre prosperidade) em que todas as iniciativas descritas estão contempladas detalhadamente, com indicações de como são benéficas à América do Norte e os principais marcos de seus respectivos processos de realização. O documento completo está disponível em: <http://www.spp.gov/report_to_leaders/security_annex.pdf?dName=report_to_leaders> (último acesso em 15/10/09).
- ²⁷ Para mais informações sobre este programa do Departamento de Segurança Doméstica, visite-se o endereço <http://www.cbp.gov/xp/cgov/travel/trusted_traveler/sentri/sentri.xml> (último acesso em 15/10/09).
- ²⁸ <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2006/q1/69851.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ²⁹ <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2006/q1/69852.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ³⁰ <http://www.spp.gov/2006_report_to_leaders/index.asp?dName=2006_report_to_leaders> (último acesso em 15/10/09).
- ³¹ Disponível em: <<http://www.state.gov/p/wha/rls/70686.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ³² Disponível em <<http://www.state.gov/p/wha/rls/59649.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ³³ Anteriormente, disponível em <<http://www.state.gov/r/pa/scp/2006/63437.htm>> (último acesso em 19/01/09).
- ³⁴ BUZAN & WÆVER, 2003, p.56.
- ³⁵ <<http://www.state.gov/r/pa/scp/2006/63437.htm>> (último acesso em 19/01/09).
- ³⁶ MIPONUH (1997-200), UNTMIH (1997), UNSMIH (1996-1997) e UNMIH (1993-1996). A respeito, consulte-se, entre outros, <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah>> (último acesso em 15/10/09).
- ³⁷ <<http://www.state.gov/p/wha/rls/prsrl/07/q2/86952.htm>> (último acesso em 19/01/09).
- ³⁸ <<http://www.state.gov/r/pa/scp/86778.htm>> (último acesso em 19/01/09).
- ³⁹ <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/dec/96146.htm>> (último acesso em 19/01/09).
- ⁴⁰ Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/21766.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴¹ Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/07/q3/89865.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴² Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/89887.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴³ Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/89884.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴⁴ Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/89863.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴⁵ Entre outros documentos constantes na bibliografia sobre este programa, recomenda-se a detalhada análise feita por MEACHAN, 2007.
- ⁴⁶ <<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93800.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴⁷ Ver principalmente as tabelas de SELEE, 2008, p.6. Valores em milhões de dólares norte-americanos.
- ⁴⁸ Informações disponíveis em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/113276.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴⁹ <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/2008/113391.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁵⁰ BUZAN & WÆVER, 2003, p.55-57, 62, 75.
- ⁵¹ <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/70993.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁵² <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/70992.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁵³ VILLA, 2007, p.6.
- ⁵⁴ BUZAN & WÆVER, 2003, p.55-57, 62, 75.

Bibliografia

- BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for international security in the Post-Cold War era*, 2.ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- _____. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry, WÆVER, Ole. "Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory". *Review of International Studies*, v.35, p.253-276, 2009.
- BUZAN, Barry, DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.
- McSWEENEY, Bill. "Identity and security: Buzan and the Copenhagen school". *Review of International Studies*, v.22, n.1, p.81-94, 1996.
- MEACHAN, Carl. *The Merida Initiative: "Guns, drugs and friends"*. A report to members of the Committee on Foreign Relations, United States Senate. Dec. 2007. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html>> (último acesso em 15/10/09).
- SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- SELEE, Andrew. *Overview of the Merida Initiative*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, May 2008. Disponível em: <[http://www.wilsoncenter.org/news/docs/ Analysis.Merida Initiative May 08 2008.pdf](http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Analysis.Merida%20Initiative%20May%2008.pdf)>. (último acesso em 10/03/09).
- SHEEHAN, Michael. *International security: an analytical survey*. London: Lynne Rienner, 2005.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE; UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). *Strategic Plan: fiscal years 2007-2012*. May 2007.
- UNITED STATES OF AMERICA. *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006.
- VILLA, Rafael Antonio Duarte. *Quatro teses sobre a política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul*. Tese (Livre-Docência) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP/FFLCH-USP), 2007.
- WÆVER, Ole. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: new 'schools' on security theory and their origins between core and periphery*. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20, 2004. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p74461_index.html> (último acesso em 15/10/09).