

A luta contra a violência: impasses e desafios no desenvolvimento do multilateralismo latino-americano

**Bernardo Sorj<sup>1</sup>**

Este paper visa à elaboração de propostas que façam avançar a capacidade da sociedade civil e dos estados latino-americanos, eventualmente com o apoio das Nações Unidas e da OEA, no sentido de fortalecerem os mecanismos multilaterais de luta contra as diversas formas de violência e ameaças à paz no Continente.

Em primeiro lugar, permito-me resumir os pontos de consenso entre a maioria dos analistas sobre a situação atual da América Latina no plano da segurança:

**1) Da Globalização Azul à Globalização Cinza.** A década de noventa – que denomino de “globalização azul” – foi um período de consolidação democrática no Continente. A agenda do sistema internacional, em geral, e das relações Estados Unidos–América Latina, em particular, foi dominada pelos processos de democratização e por temas econômicos – pelas expectativas de que a globalização, além das novas formas de regulação econômica, geraria um novo sistema de governança política internacional, fundada no multilateralismo. Com o novo milênio, começaram a soprar outros ventos, os da “globalização cinza”. A globalização econômica não produziu, para boa parte da população dos países em desenvolvimento, ganhos expressivos – muitas vezes, ocorreu o contrário. Com o governo Bush, mudou a postura da política externa dos Estados Unidos no sentido de um fechamento em relação a arranjos institucionais e tratados supranacionais e, a partir do atentado de 11 de setembro, redefiniu-se sua postura estratégica. A nova posição dos Estados Unidos é fortemente unilateralista, polarizada em torno da luta contra o terrorismo, denominação que passou a ser aplicada a praticamente todas as organizações consideradas como inimigas do governo americano.

---

<sup>1</sup> Professor titular de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais (besorj@attglobal.net).

**2) O sentimento de marginalização da América Latina na Nova Ordem Internacional.** A América Latina constitui a região do globo com menor nível de conflitos armados entre estados e menores orçamentos militares em relação ao produto bruto. Com fronteiras consolidadas, nela inexistem conflitos intra-religiosos e fortes ódios étnicos, além de ser a única região do mundo onde todos os países aderiram a um acordo de desnuclearização. Todos estes fatores, sem dúvida positivos, constituem, no novo contexto de militarização das relações internacionais, um elemento de marginalização da América Latina no sistema de prioridades dos Estados Unidos. O sentimento de marginalização se aprofunda porque, apesar do esforço estadunidense de polarizar o mundo em torno da luta contra o terrorismo, este não é visto, pela maioria dos cidadãos e elites da região, como um tema prioritário. *A luta contra o terrorismo não ocupou o lugar deixado pela luta contra o comunismo, que contava com o apoio de boa parte dos grupos dominantes, das classes médias e das forças armadas locais.*

**3) Os impasses da política externa.** Se a marginalidade estratégica da América Latina é fonte de abandono relativo por parte dos Estados Unidos, a região apresenta fragilidades próprias na arena internacional. Os países da América Latina não conseguiram, nas últimas décadas, elaborar uma visão compartilhada dos problemas de segurança e uma agenda concreta de ação. Os diversos países apresentam perspectivas e prioridades bastante diferentes, tanto no que diz respeito às necessidades de reorganizar o sistema institucional construído no período de luta anticomunista como em relação aos problemas prioritários de segurança da região. Os Estados Unidos são o único país do continente que apresenta uma proposta de conjunto para a segurança hemisférica, enquanto os países latino-americanos privilegiam perspectivas/interesses locais e uma postura defensiva. Sem dúvida, os anos noventa apresentaram certas novidades e avanços, como o consenso sobre o papel da ordem democrática como fator central na manutenção da paz e a realização de acordos sub-regionais (Mercosul, Área Andina e Centro-América) com implicações político-institucionais positivas. Ainda assim, o elemento comum da política externa latino-americana continua se sustentando no princípio de não-intervenção e na preocupação de não permitir ou limitar a capacidade dos Estados Unidos de imporem sua agenda aos países da região (a Resolução da

Conferência de Segurança Hemisférica realizada em outubro último, no México, reflete claramente estes impasses). Diante da tendência estadunidense de “securitizar” a agenda internacional, os países latino-americanos têm enfatizado a pluridimensionalidade da agenda de segurança hemisférica, priorizando os problemas associados à pobreza, à saúde, ao meio ambiente e ao desenvolvimento econômico.

**4) As dissonâncias dos sistemas de segurança.** O período de luta anticomunista caracterizou-se pela “autonomização” dos aparelhos de segurança, em particular das forças armadas, que desenvolveram doutrinas de defesa e da ordem pública centradas na noção de segurança nacional. Tal doutrina postulava o fortalecimento das forças armadas, apresentadas como representantes/defensoras do interesse nacional na luta contra o inimigo interno, o comunismo, e o externo, o comunismo internacional e os países fronteiriços. O fim do comunismo levou à indeterminação de quem seja o inimigo principal, e os processos de democratização diminuíram as tensões intranacionais (que hoje se reduzem a certos casos de “mal-estar” histórico – como, por exemplo, entre o Chile e a Bolívia –, mas a hipótese de guerra ficou, na prática, excluída).

Embora certos avanços importantes tenham sido realizados na construção da confiança e colaboração entre forças armadas tradicionalmente rivais (em particular entre Chile e Argentina e Brasil e Argentina), as forças armadas da América Latina continuam em boa medida imunes ao processo de democratização do estado (no sentido de maior transparência e de redefinição da doutrina e visão estratégica, que continua ancorada na noção de segurança nacional). Existe, portanto, uma dissonância entre a doutrina militar e o discurso político dominante – que enfatiza a democracia e os direitos humanos. A distância entre a dinâmica social e a área de segurança se reflete, inclusive, no pequeno número de centros acadêmicos de pesquisa e organizações da sociedade civil orientados para o monitoramento das forças armadas e policiais. A aproximação e maior congruência entre a política externa e a de defesa nacional não significa uma total continuidade entre ambos já que a primeira privilegia os cenários de resolução pacífica de conflitos no marco das instituições internacionais enquanto a segunda não pode

deixar de considerar cenários de rompimento da legalidade internacional por atores estatais ou clandestinos.

=====

Diante desta realidade, coloca-se a questão: é possível avançar propostas multilaterais para enfrentar os problemas de segurança da região sob uma perspectiva que aumente a autonomia da América Latina no plano internacional? Acreditamos que sim, que os princípios de não-intervenção e de oposição à agenda estadunidense não serão capazes de enfrentar os desafios em curso. Em primeiro lugar, porque a agenda dos Estados Unidos pode ser refreada, mas ela é incontornável, pelo peso político, militar e econômico que mobiliza, e só pode ser enfrentada com uma outra agenda, que permita uma negociação efetiva. Isto é, o multilateralismo, em nível regional, só pode ser construído a partir de uma agenda dos países latino-americanos que leve em consideração os problemas (mas não as soluções) levantados pelos Estados Unidos. Em segundo, porque, como mencionamos anteriormente, a análise e soluções que os Estados Unidos apresentam são questionáveis, mas os problemas de segurança que eles levantam não são irrelevantes. A realidade de novas formas de organização do crime e do terror que explodiram as fronteiras entre o interno e o externo, o surgimento de regiões fronteiriças problemáticas – associados à ação das drogas, do crime, das guerrilhas e do terrorismo –, a constituição de espaços territoriais, inclusive urbanos, onde o estado perdeu o controle efetivo, são problemas relevantes para a maioria dos países da região, e exigem a redefinição do papel das forças armadas e suas relações com as outras forças de segurança e do sistema de segurança coletiva.

Afirmar a relevância dos problemas levantados pelos Estados Unidos não implica concordar com suas análises e diagnósticos. Certos conceitos, tais como *failed states*, *rogue groups rule*, *collapsed states*, *terror*, eventualmente relevantes para outras áreas do mundo, não se aplicam à realidade da região. As instituições políticas de muitos países apresentam limitações e enfrentam problemas sociais graves, mas a estabilidade e a solidez dos estados nacionais latino-americanos têm profundos alicerces históricos, e

o uso de conceitos inadequados cria percepções errôneas e histeria política. Da mesma forma, a bem da verdade, a América Latina não está ao abrigo de erros inversos quando exagera na percepção da política externa estadunidense e supõe, por exemplo, que políticas de apoio militar a governos democraticamente constituídos, como no caso colombiano, podem facilmente levar à “vietnamização”. Uma visão equilibrada exigirá dos países latino-americanos o desenvolvimento de uma capacidade própria – e não reativa – de análise e monitoramento da situação e das crises institucionais e ameaças à segurança que a região deve enfrentar.

Considero que uma agenda pró-ativa deverá considerar as seguintes questões:

- 1) **A redefinição da visão atual de política externa latino-americana centrada nos princípios de não-intervenção e numa agenda pluridimensional.** Embora o tema da soberania nacional num mundo globalizado tenha dado lugar às mais díspares interpretações sobre o futuro do estado nacional, existe um certo consenso de que os problemas de segurança no mundo atual superam os limites das fronteiras nacionais e da capacidade individual dos estados de dar conta das ameaças à segurança. Na prática, inclusive nos últimos anos, os países latino-americanos desenvolveram uma postura “intervencionista” em casos de manutenção das instituições democráticas. Ainda assim a tendência geral dos países da região em assumir posições “soberanistas” é uma atitude legítima, fundada na preocupação de que sejam criados mecanismos que possam justificar intervenções indesejadas dos Estados Unidos. O desafio que se coloca é como avançar uma agenda de segurança coletiva que desenvolva mecanismos que compartilhem decisões e sistemas operacionais interestatais, em particular, mas não somente, em áreas de fronteira, mantendo-se o respeito pela soberania nacional.

A ênfase numa agenda de segurança pluridimensional, tal como elaborada nas declarações hemisféricas, reflete, de fato, uma adesão à noção de segurança humana. Tal noção possui um importante valor normativo e apresenta um horizonte ideal para as relações internacionais, mas, no estágio atual de elaboração conceitual, possui limitado potencial operacional. Embora não seja o objetivo desta curta

apresentação desenvolver uma crítica à noção de segurança humana, não podemos deixar de indicar que ela apresenta diversas dificuldades. Em particular, como já foi enfatizado por vários analistas, na medida em que unifica as diferentes dimensões de segurança (as relacionadas à violência, à saúde, ao meio ambiente, à pobreza), esta noção leva, ou bem a “securitizar” todos os aspectos da vida social, ou bem a diluir os problemas específicos relacionados à violência armada dentro do conjunto do contexto societário. No primeiro caso, teríamos o retorno da visão autoritária de segurança nacional; no segundo, a perda de especificidade dos problemas vinculados à luta contra a violência armada. Igualmente, o reconhecimento da inter-relação dos problemas – por exemplo, entre violência e pobreza – não autoriza uma visão reducionista dos problemas sociais. A pesquisa sociológica, inclusive, tem mostrado que não são necessariamente os setores mais pobres da população urbana os que ingressam no crime, e que a violência armada, depois de consolidada, possui uma dinâmica “epidêmica”, até certo ponto autônoma. Da mesma forma, muitos dos problemas colocados na agenda multidimensional se referem a problemas fundamentalmente associados à política interna. Não podemos deixar de lembrar, por exemplo, que a pobreza na América Latina se sustenta, sobretudo, na desigualdade social, na corrupção e na ineficácia das políticas sociais, temas “internos” e alheios a uma agenda multilateral da região.

Não se trata de descartar a pluridimensionalidade dos problemas que afetam a estabilidade institucional da região. Sem dúvida, uma agenda de cooperação internacional Norte-Sul deve tratar os diferentes aspectos socioeconômicos que fragilizam e põem em risco a vida democrática. Mas não pode ser negada a especificidade dos problemas de segurança associados à violência armada. Se a visão de segurança humana define o inimigo estratégico, ela não pode desconhecer a necessidade de enfrentar simultaneamente os inimigos imediatos, representados por grupos armados, inclusive porque são os grupos mais pobres da população as principais vítimas da violência. Afirmar a diversidade de fatores que desestabilizam as instituições não pode ser um alibi para se desconhecer e neutralizar uma agenda específica de segurança pública ou, ainda, se contrapor a ela. Inclusive, ao se amalgamar os mais diversos problemas sociais, perde-se a capacidade operacional,

pois, em sociedades complexas, as diversas áreas relacionadas à segurança humana são tratadas, cada uma delas, por subsistemas operacionais específicos e, até certo ponto, autônomos (forças armadas, saúde pública, políticas sociais, políticas ambientais).

No caso particular de uma agenda centrada nos problemas específicos de luta contra as ameaças armadas à estabilidade institucional, o desafio é aprofundar o conceito de segurança humana como um horizonte normativo no estabelecimento e execução das políticas de segurança pública, em nível nacional, sub-regional e hemisférico, de forma que elas levem em consideração os direitos humanos, as instituições democráticas e as populações mais atingidas pela violência armada.

- 2) **Enfrentar as novas relações entre o interno e o externo, entre as diversas forças de segurança e a constituição de regiões-problema.** A violência urbana que progressivamente tem tomado conta da maioria das grandes cidades da América Latina está, em geral, associada ao tráfico de drogas, que alimentam o comércio ilegal de armas e à lavagem de dinheiro, que transpassam as fronteiras nacionais e cujo combate depende de um esforço cooperativo dos estados da região. Por sua vez, as lutas guerrilheiras, anteriormente na América Central, agora na Colômbia, têm gerado problemas de refugiados e criado tensões nas fronteiras. Os focos de redes terroristas, embora não apresentem na região dimensões importantes, chegaram a ter certo vulto na área da tríplice fronteira.

Os fenômenos de violência organizada e do crime internacional têm um potencial de acirrar conflitos inter-nações e de produzir regiões-problema, como é o caso da tríplice fronteira e a Amazônia. Esta última, que certos autores consideram ter adquirido uma dinâmica própria como espaço de tráfico de drogas, armas e atuação de grupos armados, apresenta dificuldades importantes para o desenvolvimento de estratégias coletivas de segurança. A preocupação, legítima, dos estados da região, em particular do Brasil, de que a Amazônia seja internacionalizada, tem gerado

atitudes defensivas em relação ao reconhecimento da necessidade de criação de mecanismos inter-estatais e multilaterais de segurança.

As novas formas de violência organizada que diluem as fronteiras entre o interno e o externo obrigam a redefinição das relações entre os órgãos de segurança pública e de defesa nacional, o papel dos serviços de inteligência internos e externos e os mecanismos de cooperação entre as forças armadas e policiais. Tal necessidade esbarra em várias dificuldades. Por um lado, existe, nas elites políticas dos países da região – em particular do Cone Sul –, a memória recente de intervenção militar. Isto gera a preocupação, razoável, com a “autonomização” das forças armadas e a tendência a se delimitar seu campo de ação e a mantê-las à margem das questões internas. A experiência histórica do período de luta contra o comunismo indica, igualmente, que, quando integradas a questões de segurança interna, as forças armadas tendem a subordinar as forças policiais à sua cadeia de comando (até hoje, no Brasil, a principal força policial – a polícia militar – é hierarquicamente organizada em termos militares, só que o posto mais alto que pode ser atingido é o de coronel). Existe também uma preocupação legítima de que as forças armadas sejam contaminadas e corrompidas pela interface com os recursos financeiros do crime organizado.

Ainda assim, na medida em que os problemas internos e externos estão interligados, que as fronteiras são componentes-chaves da atuação do crime organizado e que certas regiões de fronteira são colonizadas por grupos fora da lei, a integração das forças armadas e policiais é uma exigência cada vez mais presente, sem que isto signifique que as forças armadas devam assumir tarefas de policiamento em áreas urbanas. Que transformações são necessárias na doutrina e governança das forças armadas para integrá-las na luta contra as novas formas de violência, ao mesmo tempo que são freadas suas tendências à “autonomização” política; como integrar as polícias e seus serviços de inteligência com os das forças armadas, assegurando ao mesmo tempo sua autonomia e campo de atuação próprio; como desenvolver esforços de cooperação sub-regional e regional entre polícias e forças armadas; como

assegurar mecanismos interestatais compartilhados de controle de fronteiras; como tratar regiões-problema, preservando-se a soberania nacional?

**3) Integrar a sociedade civil e as instituições hemisféricas e das Nações Unidas.** A resposta aos problemas anteriores passa pelo esforço dos governos em reformar os aparelhos de segurança. Este esforço, porém, só avançará à medida que encontre sólido apoio no debate público e em propostas da sociedade civil, de forma a quebrar os fortes componentes corporativos e fechamentos das forças de segurança e defesa ao contacto com o resto da sociedade. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que a sociedade civil não é um totem ao abrigo de qualquer crítica. Muitas instituições da sociedade civil têm apresentado uma postura de defensoras de princípios ideais, confrontando com denúncias sistemáticas a governos legitimamente constituídos, sem oferecer propostas e soluções práticas, alienando-se, assim das instâncias governamentais. A sociedade civil não pode simplesmente se contrapor, pela denúncia, às práticas do estado; ela deve procurar ajudar a democratizar as instituições públicas e o sistema de segurança, num esforço que exige parceria e diálogo com as instâncias governamentais.

O papel da sociedade civil, aqui incluídos os centros acadêmicos, deve ser expandido não só na sua capacidade de avaliação e elaboração de propostas como de análise e monitoramento das transformações em curso. Passadas as “décadas revolucionárias”, quando o continente era objeto de análise da academia local, na atualidade, os pesquisadores latino-americanos – com honrosas exceções – não olham para seus vizinhos ou para a região. É necessário um esforço particular de fortalecimento dos centros de pesquisa sobre a região em cada país e dos laços entre eles.

Um esforço similar de sensibilização deve ser realizado na esfera dos parlamentos nacionais. Naturalmente, os problemas internos absorvem os interesses e preocupações da maioria dos parlamentares. Ainda assim, é possível desenvolver um sistema de apoio e de informações dirigidos a eles e que os sensibilize para as dimensões internacionais que poderão afetar o destino de seus países.

Como criar um diálogo entre governo e sociedade civil em torno dos temas de segurança; como expandir o número e a qualidade do trabalho de organizações não governamentais dedicadas a luta contra a violência e reforma das forças de segurança; como divulgar e intercambiar experiências e criar um fórum de organizações da região que trabalham nesta área?

Para finalizar, gostaria de indicar três temas que são transversais. O primeiro se refere à necessidade de elaboração de propostas com geometria variável. Não é realista pensar, pelo menos na maioria dos casos, e em propostas que incluam, no ponto de partida, todos os países da região. A segunda questão, bastante delicada e se refere ao lugar privilegiado que o Brasil (pelo seu peso demográfico, econômico e por ter fronteiras com a maioria dos países da América do Sul) deverá ocupar no esforço de avançar uma agenda multilateral alternativa na área de segurança coletiva. Esse papel é incontornável, mas deve se afirmar em forma cautelosa, sob pena de gerar uma reação contra o "hegemonismo" brasileiro. E, *last but not least*, como incluir as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos no avanço de propostas específicas. As Nações Unidas na região gozam de enorme respeito e são vistas como o principal antídoto ao unilateralismo, e suas agências já possuem um papel importante no apoio às organizações da sociedade civil da região. Ainda assim, as Nações Unidas permanecem bastante distantes na formulação de estratégias políticas internacionais e de segurança. Como melhorar a circulação de informação e de experiências sobre monitoramento e debate sobre as forças de segurança; como potencializar o papel das Nações Unidas como um ator ativo no desenvolvimento do multilateralismo na América Latina; como fazer para compartilhar as experiências das Nações Unidas em outras regiões e participar da elaboração de novas agendas na área de segurança?