

**Programa Paz y  
Seguridad en las Américas  
Wilson Center-FLACSO Chile**

**FLACSO-Chile  
Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales**

**CLADDE  
Centro Latinoamericano  
de Defensa y Desarme**

# **MEDIO SIGLO DEL TIAR**

**Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe  
1997**

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, así como las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, han sido realizadas gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. Mac Arthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, P&SA. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Ford y de la William and Flora Hewlett Foundation. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, del Paz y Seguridad en las Américas (actividad conjunta con el Latin American Program del Woodrow Wilson Center for Scholars) y del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

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

355  
F 534 mm

355	FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA.
F572	Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998. 306p. cuadros, graf. ISBN: 956-205-120-X
	1. SEGURIDAD HEMISFERICA 2. FUERZAS ARMADAS 3. SEGURIDAD INTERNACIONAL 4. DEFENSA 5. GASTOS MILITARES 6. CUMBRES 7. ANUARIO 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

© 1998, FLACSO-Chile - CLADDE. Inscripción N°105.634. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.  
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago, Chile.  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 - 225 9938 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [riflacso@flacso.cl](mailto:riflacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Coordinación banco de datos sobre seguridad regional: Paula Pardo  
Coordinación editorial: Carlos Vergara y Francisco Rojas Aravena  
Diagramación y producción gráfica: Claudia Gutiérrez  
Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS  
Impresión: LOM, Santiago de Chile

# INDICE

<b>INTRODUCCION</b> Francisco Rojas A.	5
<b>I. REPENSANDO LA SEGURIDAD HEMISFERICA</b>	
<b>1. 50 AÑOS DEL TIAR</b>	9
<b>Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas</b> Francisco Rojas Aravena	11
<b>Cinquenta anos de Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR): frustrações e continuidade Institucional?</b> Thomaz Guedes da Costa	25
<b>Evolución del Pacto de Río (1947-1989)</b> Luis Eduardo Tibiletti	35
<b>México y el sistema interamericano: de la segunda guerra mundial al final del siglo . Cambios, desafíos y oportunidades</b> Raúl Benítez Manaut	45
<b>Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica</b> Sergio González Gálvez	65
<b>Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional</b> Andrés Fontana	85
<b>2. DIPLOMACIA DE CUMBRES Y SEGURIDAD INTERNACIONAL</b>	131
<b>Declaración de San Salvador sobre Medidas de Confianza Mutua (Febrero 1998)</b>	131
<b>Grupo de Río: Informe de la reunión del grupo de trabajo sobre Limitación y control de armas convencionales</b>	139
<b>Declaración de Santiago. II Cumbre de las Américas</b>	149
<b>Plan de Acción. II Cumbre de las Américas</b>	153

<b>II. TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR</b>	<b>181</b>
<b>Defensa, situación regional</b>	
Rosendo Fraga	183
<b>Tendencias regionales y subregionales del gasto militar: 1985-1995</b>	
Carlos Vergara	188
<b>III. FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES: ESTADISTICAS Y CRONOLOGIAS DE SEGURIDAD</b>	<b>193</b>
Argentina	195
Belice	201
Bolivia	205
Brasil	209
Chile	213
Colombia	219
Costa Rica	225
Cuba	229
Ecuador	235
El Salvador	241
Guatemala	245
Guyana	249
Haití	253
Honduras	257
Jamaica	261
México	265
Nicaragua	269
Panamá	273
Paraguay	277
Perú	281
República Dominicana	287
Surinam	291
Trinidad y Tobago	295
Uruguay	299
Venezuela	303

# Cinquenta Anos do Tratado Inter-americano de Assistência Recíproca (TIAR): Frustrações e Continuidade Institucional?<sup>1</sup>

Thomaz Guedes da Costa<sup>2</sup>

## Introdução

Em 1997, as celebrações da passagem do cinquentenário do Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca passaram praticamente em silêncio. Salvo pelo interesse do governo canadense, que aproveitou o ensejo para organizar um seminário sobre as perspectivas da segurança hemisférica no pós-Guerra Fria, e especificamente revisitar o papel do Tratado, houve um silêncio em torno do TIAR. Não se escutou elogios ao seu histórico, sugestões sobre a necessidade de reforma ou aperfeiçoamento de seu conteúdo, nem argumentos em apoio para a sua permanência como elemento central no regime de segurança internacional do Hemisfério Ocidental. Este silêncio, que continua apesar do vivo debate que se dá com o processo de formação de blocos econômico nas Américas, é intrigante, se bem que elementar em uma certa lógica da história diplomática. Com o tempo, nas páginas da história diplomática, a tinta, as palavras e o valor do acordado em muitos instrumentos internacionais e tratados desaparecem com o surgimento de novas estruturas e processos modernizantes de relacionamento entre países, tanto em nível bilateral, como na dimensão multilateral dos cenários políticos. Assim, os países e sociedades americanas confrontam também, no caudal do pós-Guerra Fria, novos ajustes de relacionamento. E assim, fica a pergunta: *qual seria a função do TIAR no momento em que um novo regime de segurança internacional se conforma na região, empurrado pelo impulso da integração internacional econômica e pela dinâmica das necessidades de coordenação externa de políticas nacionais dos países sulamericanos?* É intrigante observar o Tratado, pois ele é um símbolo histórico de algum esforço de institucionalização da confluência de idéias e da coordenação de políticas que agora notamos como processo de integração. O TIAR assim representa o patamar político do relacionamento que está presente na infra-estrutura de relacionamentos nacionais e da

- 
- 1 Este trabalho é um exercício incompleto que visa resgatar a discussão sobre o Acordo. Agradeço o estímulo e convites para apresentar minhas idéias sobre o assunto na conferência "The Rio Pact at 50 - Canada and the Future of the Inter-American Security System", organizada pelo Centre for International Relations of the Queen's University e a Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Kingston, 15-16 de maio de 1997; e na reunião sobre "O Novo Regionalismo e o Papel do Estado", no XXI Encontro da ANPOCS, Caxambu, 21-24 de outubro de 1997. Versão em 22/8/97/ANPOCS
  - 2 O autor é cientista político, PhD pela Columbia University, técnico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Brasil

justaposição de soberanias sobre os quais se desenvolvem relações internacionais técnicas, de mercado e sem controvérsias que implicariam a consideração do uso da força quando realizadas por seus agentes diretos.

O propósito deste trabalho é oferecer uma resposta a esta questão, com a identificação e comentários sobre as condições relativas à inserção do Tratado no ambiente de segurança do Hemisfério Ocidental. A abordagem analítica aqui elaborada é limitada, ao que se poderia focalizar sobre a ótica do uso da força armada convencional, como instrumento de resolução de conflito e de disputas, no sentido institucionalizante do relacionamento internacional<sup>3</sup>. No tratado, o Artigo Sexto, que considera um desafio para a paz regional a ameaça ou o uso de fato da força armada convencional, é o seu marco central. Entretanto, outras interpretações sobre ações, caracterizadas como atitudes agressivas de caráter não convencional em termos de forças armadas, e ameaçadoras da paz e da segurança regional predominaram nos momentos em que o TIAR foi consultado, desde 1947, particularmente durante os anos da guerra fria. Rebeliões internas, subversão de caráter ideológico e percepções de ameaça à ordem vigente foram os catalisadores de convocações de Reuniões de Consultas de Ministros na Organização dos Estados Americanos no período. A ambigüidade sobre o significado de segurança e de ameaças à paz, sob a ótica do TIAR, quais seriam as garantias para a resolução pacífica de conflitos e quais seriam os fundamentos da utilidade e da legitimidade para impor sanções ou convocar forças militares coletivas para a manutenção de uma determinada ordem *ou status quo* formam um legado que provavelmente define uma imagem predominante entre governantes e formuladores de opinião sobre o Tratado, mesmo nesta nova era de relacionamento. A diversidade potencial de visões sobre o propósito e utilidade do TIAR a vigorar sugere cautela em definir a frente de críticas e de revisão do Acordo e, conseqüentemente, sobre uma nova elaboração conceitual sobre o uso da força militar no futuro do Continente.

Assim, no que toca a ausência de um debate amplo sobre o TIAR e de abertas opiniões privadas ou governamentais sobre o Tratado, três cuidados analíticos devem ser considerados. Primeiro, o valor de se fazer um julgamento da retrospectiva histórica na aplicação do Tratado estará limitado a critérios subjetivos que refletem os diferentes contextos políticos vividos por atores políticos e são afetados por impressões *post factum* de governantes e pela informação agora disponível a pesquisadores<sup>4</sup>. Segundo, sugestões para modificação ou modernização dos elementos primordiais do Tratado, neste momento de turbulência na política internacional, arriscam ser insuficientes para oferecer clara utilidade ou verdadeira consideração política por partes oficiais, já que a agenda temática do Hemisfério é ampla e multi-temática e novos mecanismos de fluxo de informação e de consulta política na região estão em transformação<sup>5</sup>. Terceiro, em função das características de institucionalização de um regime de segurança gerado por acordos e por organizações formais, o câmbio significativo de um pilar do regime (i.e., o TIAR) significaria reajustes

---

3 Minha preferência quanto à categorização teórica do uso da força armada na política internacional toma a consideração de quatro categorias clássicas (defensivo, ofensivo, dissuasivo e de mostrar-a-bandeira) como propostos por Robert Art, "The Four Functions of Force" em Robert J. Art e Robert Jervis, eds. **International Politics, Enduring Concepts and Contemporary Issues**. New York: HarperCollins, 1992, pp. 132-145.

4 Como fontes básicas de consulta sobre o TIAR, ver Pan American Union, General Secretariat, **Organization of the American States, Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, Applications**, Volume I, 1948-1959; Volume II, 1960-1977; Secretaría-General, Organización de los Estados Americanos, **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Aplicaciones**, Volume III, 1977-1981. Washington, 1982; ver também Rafael de la Colina, **El Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca**. México, DF: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1977.

5 Como, por exemplo, o estabelecimento da Comissão Permanente de Segurança Internacional no âmbito da Organização dos Estados Americanos.

em outras instituições também (i.e., Organização dos Estados Americanos - OEA, Junta Inter-Americana de Defesa - JID, entre outras)<sup>6</sup>. Por conseguinte, modificações no TIAR deverão esperar evolução correlacionadas de desenvolvimentos políticos em outras áreas, tais como em arranjos sub-regionais de comércio, de relacionamento militar, de gestão ambiental, etc.

Apesar de reservas analíticas sobre a essência do papel do TIAR no regime histórico da segurança hemisférica e sobre as propostas hipotéticas para a sua atualização no pós-Guerra Fria, é útil avaliar o *status* corrente do TIAR tendo em vista sua inserção na contínua institucionalização da integração internacional na região. A apresentação seguinte procura identificar aspectos principais do Tratado que continuam a definir o foco de seu valor, a partir de eventos históricos e de como o TIAR se relacionaria na evolução do regime de segurança perante os temas substanciais da agenda<sup>7</sup>.

### Sob o Tradicional Regime Histórico

Na visão tradicional, clássica do realismo, sobre o uso da força nas relações internacionais, o TIAR deve ser considerado como parte do regime histórico da segurança no Hemisfério Ocidental, e não como um aspecto peculiar da guerra fria<sup>8</sup>. A assinatura do Tratado em 1947 correlaciona-se claramente com os efeitos tanto dos desafios de segurança extra-continenteis vividos anteriormente (a própria Segunda Guerra Mundial) como de disputas por territórios (i.e., Bolívia-Paraguai, Peru-Ecuador) e por hegemonias localizadas (Brasil-Argentina, Venezuela-Colômbia) ainda latentes naquele momento. Agrega-se a essa condição, o exercício de descaso de Washington em direção à América Latina no anos imediatamente após o fim da Segunda Guerra, quando os norte-americanos voltavam suas atenções para a reconstrução da Europa e do Japão. Como o ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, Saraiva Guerreiro, aponta, os anos entre 1945 e 1950 fazem parte de um momento de fraca relação inter-americana vividos no marco da perspectiva estratégica mundial dos Estados Unidos da América<sup>9</sup>. Assim, a importância do TIAR para cada país da região como um instrumento potencial de diplomacia para resolução de conflitos, mesmo que no emprego individual possa ser caracterizado como "peculiar" aos interesses particulares dos envolvidos, evoluiu uma vez que a guerra fria se configura entre 1948 e 1950. Mas, tanto no momento de sua assinatura, como agora, sua figuração como símbolo da relação histórica inter-americana não desapareceu efetivamente. A saliência da guerra fria não deve impor um significado único ao instrumento, algo que não dominou na sua convocação. O Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca segue e é um derivativo de um conjunto anterior de conferências americanas, algo que se tornou uma característica básica da política internacional

---

6 Robert Jervis, "Security Regimes", em Stephen D. Krasner, ed. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press: 1983, pp. 184-185

7 Eu emprego aqui a definição clássica proposta por Krasner que define regime internacional "as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area." Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables" em Stephen D. Krasner, *ibid.*, p. 1.

8 Juan Carlos Puig, "Política Internacional Argentina" in Rubén M. Perine y Roberto Russel, eds. **Argentina en el Mundo 1973-1987**. Buenos Aires; Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 30. Entretanto, numa abordagem historiográfica, outros assumem o Tratado sob o significado adquirido na política regional dentro do contexto da guerra fria; ver, por exemplo, Amado Luiz Cervo and Clodoaldo Bueno, **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1992, p. 249.

9 R. Saraiva Guerreiro, *Lembranças de um Empregado do Itamaraty*. São Paulo: Editora Siciliano, 1992, p. 156. Sobre o argumento geral da negligência norte-americana como analisada na época, ver Arthur P. Whitaker, *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*. Ithaca: Cornell University Press, 1954.

para a região. A primeira delas teve lugar em Washington, em 1890. Um dos mais significativos precedentes ao TIAR, em termos de estabelecer bases para acordos sobre conflitos internacionais, foi o tratado do Rio de 1933. Naquele instrumento, num momento em que outras instâncias já se buscava tetos objetivos para conter corridas armamentistas, o Brasil, a Argentina, o Uruguai, o Paraguai, o México e o Chile assinaram o Tratado Contra a Guerra de Não-Agressão e Conciliação. Até 1938, os Estados Unidos da América e outros dez países latino-americanos assinariam o acordo. Aquele tratado de 1933 propunha a institucionalização de um sistema permanente de conciliação para disputas internacionais que afetassem o Hemisfério. Como a posterior Carta da Organização dos Estados Americanos, o TIAR manteve a coerência instrumental na renovação e continuidade do regime no Hemisfério, durante um período de transição na macro-estrutura do poder mundial, como observado entre 1945 e 1950.

Na ótica histórica de continuidade, o valor potencial do TIAR, ou sua reserva de valor no código operacional da diplomacia clássica, encontra-se tanto nas disputas ainda existentes e não resolvidas por soberania territorial e de temores nacionalistas pelo controle de bens e recursos naturais, como ainda vistas em variadas regiões fronteiriças das Américas, como na defesa no casode uma ameaça hipotética extra-continental que venha se tornar realidade num futuro incerto. Talvez não seja necessário mapear e listar cada e todas as pendências internacionais vividas na imaginação de líderes nacionalistas. É lógico que se pode caracterizar que a insatisfação histórica com as decisões oriundas de trabalhos diplomáticos ou de situações *de facto* que surgiram do fim de hostilidades militares pode ser a causa de reivindicações. Em algumas situações, pode-se questionar amplamente a legitimidade do *status quo*. A legitimidade de demandas pode alimentar outras pretensões e opções estratégicas na formulação e na construção de percepções equivocadas sobre intenções, capacidades e valores. Assim, os fundamentos e situações para o surgimento de ameaças à paz e à segurança internacional na região sobrevivem de alguma forma, apesar de forças contrárias. Se tais situações são potenciais para crises, onde a possibilidade de emprego da força armada ou de seu uso de fato, seja como produto da racionalidade, seja como consequência de um erro perceptivo, então a validade do Tratado continua viva na lógica de seu papel preventivo como instrumento à disposição da diplomacia. Neste caso, o TIAR revela-se como fonte de apoio instrumental para que um país possa recorrer à segurança coletiva, em primeira instância, a fim de assegurar uma resolução pacífica da disputa ou de mobilizar recursos para neutralizar a agressão ocorrida.

Já quando se procura analisar o papel do TIAR como instrumento da ação coletiva dos países americanos contra um agressão ou ameaça extra-continental, a prática política de sua convocação (ou não) pode ter desvalorizado o Tratado na prática da diplomacia multilateral para a resolução de conflito e reduzir inseguranças. Mas se por um lado, o Tratado aparenta uma perda de valor, por outro não significa que é um animal em extinção. Neste caso, podese elaborar duas situações clássicas para a ativação do acordo que ainda são válidas nas reflexões de estrategistas.

A primeira dela refere-se a agressão ou ameaça, sob o Artigo Seis, no contexto da política mundial. Nesse caso, a evolução de ciclo longo da macro-estrutura do poder mundial ainda apoiaria a possibilidade de seu uso sob as sobras de disputas militares entre as principais potências mundiais no futuro. Estas evoluções mais lentas, atendendo aos analistas que vivem sob o paradigma Westphaliano das relações internacionais, produziu três ocasiões de ameaças às Américas neste Século XX, caracterizadas pelos eventos da Primeira e Segunda Guerras Mundiais e pela guerra fria. O quê o futuro esconde sob o manto da globalização que apagaria estas impressões? Se os governantes e seus planejadores militares operarem sob os riscos dos piores cenários, eles sustentarão a manutenção de planos contingenciais que corroborara esta validade de emprego do Tratado.



A segunda situação hipotética de uma interação extra-continental seria definida por um desafio de uma potência que buscaria coagir, talvez de forma limitada, países locais. Uma das mais vívidas interpretações, certa ou errada, desta situação nos últimos anos foi a da Guerra das Malvinas, em 1982. Nos eventos ao redor da movimentação diplomática para buscar uma resolução pacífica do conflito através da ótica pan-americana, um precedente legal estabeleceu uma base para que a Argentina reivindicasse seus direitos pelo Tratado. Sob a declaração do Comitê Jurídico Inter-americano da Organização dos Estados Americanos, de 22 de janeiro de 1976, a soberania Argentina nas Malvinas seria válida desde 1833. Já sob a turbulência das agressões militares nas ilhas, a Argentina solicitou uma Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, no dia 26 de abril de 1982, de acordo com o Artigo Seis, do TIAR, no propósito de "manter a paz e a segurança no hemisfério, e sob o Artigo Doze, no que afeta a soberania e a integridade territorial do país"<sup>10</sup>.

É importante observar, ao se buscar elementos gerais para avaliar a sustentabilidade aos termos correntes do Tratado, de onde surgiriam as motivações para Buenos Aires solicitar uma consulta ao TIAR na defesa de seus interesses no conflito das Malvinas. De forma geral, a Argentina elevou o patamar interativo ao iniciar o uso de forças militares na disputa. Entretanto, de acordo com Virgínia Gamba, a decisão de Buenos Aires em solicitar a consulta pelo TIAR, e assim transformar sua disputa bilateral num tema regional, tem duas faces distintas. Por um lado, o pedido argentino no dia 19 de abril foi causado por "percepções argentinas de um conluio anglo-chileno já a partir do dia 18 ... [e a necessidade] de neutralizar esta ameaça". Por outro lado, uma vez que o Arquipélago das Malvinas estava sob o domínio das forças militares argentinas, a busca desta tática diplomática pelo Tratado estaria coerente com os termos legais do Comitê Jurídico e com o direito da Argentina em defender sua soberania<sup>11</sup>. No longo prazo, e no mal estruturado debate visto posteriormente sobre aplicação do TIAR para assegurar alguma forma de apoio solidário pan-americano à Buenos Aires naquele conflito, ocorreu um enfraquecimento na confiança sobre o valor do Tratado já que tivera pouca efetividade em atender os anseios portenhos. A partir daquela situação, uma projeção hipotética de aplicação análoga poderá ser sempre questionada. Assim, de alguma forma, a utilidade política e o simbolismo do Tratado para promover solidariedade contra um desafio extra-continental, mesmo que localizado, é questionável<sup>12</sup>.

No caso particular do Brasil, o País experimentou alguns desafios que poderiam ser enquadrados na categoria dos incidentes "extra-continentais". Em 1963 ocorreu uma disputa sobre direitos de pesca com a França. No início dos anos setenta, quando o Brasil passou a considerar o limite de 200 milhas como sendo seu mar territorial, os EUA desafiaram esta condição com a realização de manobras navais na costa brasileira. Mas, ao contrário do Equador que solicitou a aplicação do TIAR na sua disputa por direitos de pesca com os EUA em 1971, o Brasil não optou por esta avenida. As razões brasileiras por desconsiderar o TIAR nessas ocasiões não são evidentes. Porém, é importante notar que com o aumento do valor do controle e da exploração de recursos do mar, o acesso às plataformas continentais poderá se tornar mais competitivo. Pode-se

---

10 Raphael Pearl, *The Falkland Islands Dispute in International Law and Politics: A Documentary Sourcebook*, London: Oceana Publication 1983, pp. 449-480; Albert Norman, *The Falkland Islands, Their Kinship Isles, The Antarctic Hemisphere, and the Freedom of the Two Great Oceans: Discovery & Diplomacy, Law & War*, Northfield, Vermont: the author, 1986, pp. 289-308.

11 Virginia Gamba, *The Falkland/Malvinas War: a Model of North-South Crisis Prevention*, Boston: Allen & Unwin, 1987, pp. 154, 157.

12 Em sua ampla análise sobre os desenvolvimentos na segurança hemisférica, o assessor do Departamento de Estado dos EUA, Luigi Einaudi, argumenta que "the Rio Treaty, already under ideological attack, appeared scrapped by US loyalty to NATO. In "The Politics of Security in the Western Hemisphere" *Parameters* (Winter, 1966-67), p. 19.

sugerir, por consequência, um aumento dos riscos de disputas sobre direitos às margens da aplicação pela da Convenção do Direito do Mar. Assim, situações objetivas poderão surgir e conformar disputas, o que assegura ainda alguma reserva de utilidade diplomática ao TIAR-

## **Mudanças no Regime de Segurança Hemisférica**

Ao se observar a retrospectiva histórica de aplicação do TIAR, a confrontação militar clássica, em termos de disputas territoriais por controle soberano entre países americanos, não tem sido o gatilho que deflagra a convocação do Tratado. Das vinte vezes que ocorreu uma solicitação de consulta, entre os anos de 1948 (na disputa entre Costa Rica e Nicarágua) e 1982 (na Guerra das Malvinas), onze casos foram relativos às disputas por soberania de territórios ou águas, enquanto que os demais poderiam ser classificados como "crises ideológico-subversivas". Estas últimas crises tomaram aspecto internacional por se coadunarem na disputa Leste-Oeste e serem objeto de iniciativa e da preocupação de Estados-parte do Acordo.

No contexto da confrontação ideológica e de instabilidade política interna nos países latino-americanos, da existência de uma percepção de que ocorreria um efeito dominó na região, da hegemonia exercida pelos EUA, e da intervenção ideológica de potências extracontinentais em apoio a grupos locais, o TIAR aparentaria ser uma lembrança típica da guerra fria. Assim, não há surpresa em associá-lo como parte integrante de um período histórico do regime de segurança regional e torna-se difícil integrar na análise outras evidências que apontariam o contrário.

Mas há uma evolução significativa nos arranjos que afetam a segurança internacional nas Américas. De formas variadas, a conduta de soluções políticas negociadas nos diversos conflitos centro-americanos, a redução de valor e os acordos em torno de disputas em áreas de fronteira na parte sul-americana têm ocorrido, desde o final dos anos oitenta, fora da cobertura diplomática do TIAR. A redução da violência política e das disputas internas ideológicas partem de uma transformação na percepção da legitimidade e das possibilidades do uso da forças nas sociedades. As variadas iniciativas de acordos e de integração econômicos, o florescer de regimes democráticos, a liberalização de economias e o avanço do Estado de Direito, em conjunto, formam novas condições para julgar a ação política e as preferências estratégicas com relação à legitimidade e à propriedade de empregar a força armada na política internacional sob a cobertura do TIAR. Estas mudanças significativas na região implicam em três distintas categorias de fenômenos.

A primeira categoria se relaciona com as mudanças de percepções nacionais, entre governantes e formadores de opinião, sobre o valor de reivindicações históricas de territórios e da aplicação dos meios militares como forma de conquistar objetivos em disputas internacionais no momento em que novas estratégias provocam um grande impacto socio-econômico. Assim, os tradicionais interesses geopolíticos são reavaliados, e na maioria das vezes, questionados quanto a objetividade do valor nacional. De Westphalia a Virtuópolis, a manutenção objetiva da soberania clássica, sobre territórios, populações, recursos naturais e outros bens materiais e sobre valores simbólicos de preservação cultural, debilitou-se também na América Latina. As demandas sociais para o desenvolvimento econômico, pela produtividade e pela qualidade, sob o neoliberalismo ou para preservar idéias do Estado do Bem Estar Social continuam crescentes. Na interação de interesses, sob a luz de processos decisórios democráticos, o crescente aumento do valor percebido por maior desenvolvimento social e econômico, as expectativas de ganhos diversos com a interdependência econômica internacional e as possibilidade de coordenação de políticas nacionais em nível regional causam a minimização do valor clássico de ganhos potenciais se for

exercido a demanda internacional sobre direitos de soberania territorial. No momento em que a democracia lança profundas raízes nos sistemas políticos dos países latino-americanos, pode-se generalizar com segurança que os governantes, as elites e a opinião pública preferem a busca de um consenso para relações construtivas e produtivas com vizinhos. Indivíduos e organizações, movidos pelo interesse próprio ou por idealismo, desenvolvem variadas iniciativas de integração, com importantes impactos na própria concepção da conduta de suas políticas nacionais<sup>13</sup>. A conscientização sobre esses novos elos e do valor da construção comum de uma esfera de progresso econômico, agora interligada, pelo impacto recíproco de decisões, modifica a percepção de segurança -- o que é e como pode ser assegurada.

Os países americanos rapidamente caminham para conviver com o paradoxo econômico da interdependência, ao aceitar as perspectivas de ganhos econômicos através da cooperação e da redução dos comportamentos autárquicos. Entretanto, aceitam um novo estado de relacionamento político, com grande permeabilidade no relacionamento. Isto implica, a partir de agora, que há um potencial de custo escondido, ou seja, o custo incomensurável se houver uma ruptura no processo de integração e um retorno ao comportamento isolacionista! Assim, a consideração sobre o uso da coerção nas relações regionais será declinante, salvo a ocorrência de estimativas grosseiras de comportamento ou de conspirações escusas na condução da acomodação de reivindicações históricas conflituosas.

A segunda categoria de mudanças volta-se para as relações militares tradicionais, as noções de balanço de poder e as novas formas de iniciativas militares conjuntas na região. Como alguns estudos sistemáticos concluem, a nova agenda de relações militares mudou-se dramaticamente na América do pós-Guerra Fria<sup>14</sup>. Junto aos esforços internos para estabelecer a ordem democrática nos países, há evidências que avançam mudanças na política militar, nos padrões de doutrina e na definição de capacitação operacional em muitas forças armadas na região. Mais evidente são os novos arranjos constitucionais que colocam as instituições militares sob o controle civil em países que antes conviviam com ditaduras. Debates internos sobre o papel das forças armadas, de suas condições operacionais e hipóteses de emprego ocorrem agora tanto na imprensa como nos órgãos legislativos. Estas mudanças afetam sobremaneira nas novas formas de intercâmbio militar e transformam canais de comunicação entre forças armadas de diferentes países. Um exemplo claro destas transformações observa-se nas agendas das diversas conferências de forças singulares que ocorrem todos os anos<sup>15</sup>. A continuidade e o conteúdo dessas reuniões profissionais se transformaram de discussões sobre aspectos ideológicos para questões operativas sob a ótica da modernidade e da eficiência das estruturas existentes. Novas ligações para consultas se fortalecem, no nível dos contatos diplomático, no dos intercâmbios entre estados-maiores e no das rotinas das unidades vizinhas nas fronteiras. A proliferação de conferências temáticas, tanto no mais alto nível de comando como a de Williamsburg (1995) e Bariloche (1996) como em níveis exercícios técnicos aumentam o fluxo de informação e de

---

13 A politização do processo, além da manutenção do intercâmbio considerado técnico ou sem controvérsia, é fundamental na caracterização da integração regional que possa ir além de um arranjo comercial; ver os argumentos de Ernst B. Haas e Philippe C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America," *International Organization*, XVIII (Autumn 1964), p. 707.

14 Francisco Rojas Aravena, ed. **Medidas de Confianza Mutua: Verificación**. Santiago: FLACSO, 1996; Francisco Rojas Aravena, ed. **Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua**. Santiago: FLACSO, 1996.

15 Thomaz Guedes da Costa, "A Conferência de Exércitos Americanos Como Medida de Confiança Mútua e Cooperação" *Peace and Security in the Americas*. Santiago: FLACSO, March 1994, pp. 1-2.

transparência internacional sobre temas, capacidades, interesses e possibilidades de políticas nacionais<sup>16</sup>.

A terceira categoria de mudança é a noção de que a transformação da segurança hemisférica evolui sem câmbios significativos no que se refere a valores institucionais. Entretanto, novos mecanismos são agregados aos existentes. Em outras palavras, observa-se que uma promoção, agora no pós-Guerra Fria, de ajustes cuidadosos na organizações, tratados e instituições existentes, tais como a Organização dos Estados Americanos, a Junta Inter-americana de Defesa e o Colégio Inter-americano de Defesa. Com o fim da guerra fria, a introdução de novos mecanismos *ad hoc* de consultas entre países provoca ajustes e modificam visões sobre a efetividade das instituições existentes. As novas presenças se tornam salientes, como a da criação de uma comissão permanente para segurança internacional no âmbito da OEA. Talvez para a decepção de alguns, as idéias e os chamamentos para mudanças radicais nas instituições existentes só encontram respostas e reações moderadas entre governantes e formadores de opinião.

Pode-se conjecturar que as causas desta atitude cautelosa em relação às instituições. Uma possível explicação fundamenta-se no argumento de que um quadro institucional, como o do regime de segurança hemisférica, evolui certamente. Mas esta evolução está condicionada às demandas políticas variadas, como também a um certo grau de previsibilidade de que o produto da mudança poderá ser utilizado como um instrumento de Estado pela parte interessada na mudança em si! Em termos da segurança internacional, nota-se que não há um consenso robusto tanto sobre a agenda de preocupações como sobre os mecanismos existentes para resolução pacífica de conflitos - ou seja, não há ainda pressão política ou disposição circunstancial para surtir modificação se levado em conta os novos desenhos de relacionamento do pós-Guerra Fria nas Américas. Talvez este seja o único consenso que existe. Não há consenso, nem pressões para uma confluência de idéias, sobre quais itens são mais relevantes na agenda de segurança, sobre como os instrumentos do regime devem ser modificados, e sobre quais novos compromissos políticos devem ser acertados.

## Como Conclusão

Da perspectiva histórica e das silenciosas manifestações em torno da existência do TIAR, pode-se esperar que o Tratado Inter-americano de Assistência Recíproca deverá permanecer como tal, com seus termos e possibilidades de aplicação, num futuro próximo, inclusive ao se ver modificar alguns dos fundamentos da segurança hemisférica. Sob a ótica do uso da força armada, principalmente de forma convencional, como parte de incentivos para a resolução de disputas internacionais que envolvam países americanos, o tratado mantém sua validade. Para os diplomatas e governantes envolvidos com a segurança de seus respectivos países, o TIAR acaba funcionando como uma reserva para a aplicação tradicional no formato de consultas e de convergência de vontades para a ação coletiva que venha preservar a paz e a segurança (e o *status quo!*). Há um certo conforto com esta situação. E nenhuma situação ou argumento de retórica mostra-se suficientemente criativo ou forte para mobilizar a atenção de forças significativas que pudessem promover mudança no instrumento. Não há mudança também nas condições de relacionamento, apesar de iniciativas de integração econômica e sociais, que demonstrem uma

---

16 Sobre o papel de conferências na atualidade inter-americana, veja Francisco Rojas Aravena, "Security Regimes in the Western Hemisphere: A View from Latin America" in Lars Schoultz, William C. Smith and Augusto Varas, editors, *Security, Democracy, and Development in U.S.-Latin American Relations*, New Brunswick, USA, Transaction Publishers, 1994, pp. 182-189.

nova natureza no ambiente de relacionamento inter-americano que apontasse um orquestramento para mudança, como visto na tentativa de sugestões de modernização do TIAR levado à cabo em 1975<sup>17</sup>. Pelo contrário, no momento em que o Tratado celebra cinquenta anos de existência, este silêncio significa talvez um novo tempo para novas abordagens de relacionamento harmônico e cooperativo no Hemisfério Ocidental. Possivelmente, as novas avenidas de cooperação possam fazer do TIAR um instrumento inútil no novo cenário associado com uma maior integração política regional. Talvez, como um instrumento simbólico da institucionalização passada, não seja necessário trocar seus artigos. Possivelmente, seus termos se apagarão lentamente do quadro da política internacional.

---

17 Há o chamado Protocolo de 1975, quando países americanos buscaram modernizar o TIAR. Mas este instrumento foi abandonado pela falta de entusiasmo e empenho internacional em levar à cabo o processo de ratificação, tanto em nível nacional, como internacional.