CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CEBRI

ARTIGOS

VOLUME 2 – ANO II – 2007
Abril - Junho
www.cebri.org.br

A MODERNIZAÇÃO DA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA: UMA PERSPECTIVA BRASILEIRA

SÉRGIO PAULO MUNIZ COSTA

Quem Somos

O **CEBRI** – Centro Brasileiro de Relações Internacionais, sediado no Rio de Janeiro, é uma instituição independente, multidisciplinar e apartidária. A Missão do Centro é criar um espaço para estudos e debates, onde a sociedade, em particular organizações da sociedade civil atuantes na área internacional, possa discutir temas relativos às relações internacionais e à política externa brasileira, com conseqüente influência no processo decisório governamental e na atuação do Brasil em negociações internacionais. O **CEBRI** produz igualmente informação e conhecimento específico na área externa e propostas para a elaboração de políticas públicas. Linhas permanentes de pesquisa resultam em estudos, boletins, relatórios, entre outros.

Conselho Curador

Presidente de Honra
Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes Natos
Daniel Miguel Klabin
Luiz Felipe Lampreia

Presidente
José Botafogo Gonçalves

Vice-Presidentes
Marcos Castrioto de Azambuja
Tomas Zinner

Diretora Executiva
Denise Gregory

Conselheiros
Carlos Mariani Bittencourt
Célio Borja
Celso Lafer
Gelson Fonseca Jr.
João Clemente Baena Soares
José Aldo Rebelo Figueiredo
José Luiz Alquéres
José Pio Borges de Castro Filho
Luiz Olavo Batista
Marcelo de Paiva Abreu
Marco Aurélio Garcia
Marcos Castrioto de Azambujas
Marcos Vinícius Pratini de Moraes
Maria Sílvia Bastos Marques
Pedro Malan
Roberto Abdenur
Roberto Teixeira da Costa
Sebastião do Rego Barros
Winston Fritsch

A MODERNIZAÇÃO DA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA: UMA PERSPECTIVA BRASILEIRA

Sérgio Paulo Muniz Costa [1]

[1] Doutor em Ciências Militares, possui o Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército. Foi Delegado do Exército Brasileiro no Conselho de Delegados da JID, em Washington D.C. entre 2001 e 2003.

RESUMO

Nos primeiros anos do século XXI, com o surgimento das denominadas novas ameaças, a percepção de segurança alterou-se consideravelmente, suscitando extenso debate nos círculos político-diplomáticos, militares e acadêmicos em todo o mundo acerca dos conceitos e aplicações de meios nessa área. Conquanto as novas ameaças estejam ligadas à conjuntura que se inaugurou no Pós-Guerra Fria, as estruturas da segurança destinadas a enfrentá-las permaneceram ancoradas em paradigmas estabelecidos em momentos mais afastados, os quais, no entanto, continuam a projetar sua influência até os dias atuais. Refletindo a necessidade de atualização das estruturas de segurança coletiva, a modernização da Junta Interamericana de Defesa (JID) – a mais antiga organização militar internacional ainda em vigor – ocorreu ao longo dos cinco últimos anos, que coincidem com um período particularmente difícil das Relações Internacionais, desde os atentados de 11 de setembro até os atuais desdobramentos da guerra contra o terrorismo desencadeada pelos EUA. O processo de modernização da JID serve como um modelo a ser analisado por especialistas em relações internacionais e permite conclusões aplicáveis aos novos paradigmas que vêm sendo estabelecidos pela diplomacia brasileira com vistas à integração sul-americana.

ABSTRACT

With the dawn of the 21st century and the appearance of the so-called "new threats," the perception of security has been altered considerably, producing extensive debate in politic-diplomatic, military and academic circles around the world about appropriate concepts and means of response. While the "new threats" are linked to the circumstances of the Post-Cold War, the security structures that had to deal with them were anchored securely in paradigms established decades before in very different times, but which continue to project influence in our own time. Considering the necessity of updating the collective security structure, that is the modernization of the Inter-American Defense Board (IDB)– the oldest functioning international military organization – took place during the last five years which coincided with a particularly difficult period in International Relations, after the attacks of September 11th down to the current twists and turns of the war against terrorism unleashed by the United States of America. The process of Modernizing the IDB serves as a model to be analyzed by specialists in International Relations and allows conclusions applicable to the new paradigms that are being developed by Brazilian diplomacy with a view to integrating South America.

Introdução - Novos Ventos

Na tarde de sete de setembro de 2001, uma sexta-feira, o Presidente da Junta Interamericana de Defesa (JID) ofereceu aos novos integrantes do organismo um agradável ice break na sede do Colégio Interamericano de Defesa, situado no Forte Lesley Mc Nair, à beira do Potomac, em Washington DC. Na parte da manhã, uma bela cerimônia, ocorrida nos jardins da Embaixada brasileira, com formatura dos militares e diplomatas brasileiros e hasteamento da bandeira nacional, marcara a comemoração da Independência do Brasil, reunindo servidores civis e militares, convidados e representantes das legações estrangeiras e do governo dos EUA. O clima estava agradável e o verão no Hemisfério Norte estava chegando ao fim. Nada prenunciava os graves incidentes que estavam por acontecer.

Para a Delegação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa, no entanto, havia motivos de especial interesse pela movimentação diplomática na capital americana durante aquela semana. O prestigioso "Washington Post" anunciava, em destaque, a chegada do então presidente do México, Vincent Fox, que trazia em sua bagagem, nada mais nada menos, do que a denúncia do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e o apelo por uma arquitetura nova de segurança do hemisfério. O Tratado[2] , pedra de toque da aliança montada pelos EUA para a segurança e defesa no Hemisfério Ocidental, fora forjado no início da 2ª Guerra Mundial, quando Brasil e Estados Unidos lideravam o alinhamento político-militar dos países do Hemisfério com a causa da democracia. A Junta Interamericana de Defesa (JID) cumpriu papel fundamental nessa aliança, que se estendeu ao longo da Guerra Fria, servindo de amálgama institucional-militar a uma eventual mobilização para a defesa dos países americanos em face de uma ameaça extracontinental.

No momento em que as delegações dos países integrantes da JID discutiam sua modernização para fazer face às "novas ameaças"[3] , as declarações do Presidente Fox, entendidas como sincronizadas – ou pelo menos coordenadas – com as do Presidente Bush, em decorrência da estreita relação pessoal que privilegiavam, sinalizaram mudanças de percepção que teriam desdobramentos no processo da modernização daquele órgão. Naquele mesmo ano, em abril, ocorrera a Cúpula de Quebec, para a qual Bush e Fox haviam-se colocado de acordo sobre uma agenda comum a ser discutida com os demais líderes americanos. Os fatos extraordinários de 2001 certamente contribuíram para o retardo da denúncia mexicana do TIAR,

---

[2] O TIAR, ou tratado do Rio de Janeiro, foi assinado no dia 2 de setembro de 1947, na capital do Brasil, que sediava a Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e da Segurança do Continente. Constituído por 26 (vinte e seis) artigos, foi elaborado antes da própria OEA, que só viria a ser fundada em maio de 1948. Destacam-se entre os artigos do Tratado aqueles que o vinculam à Carta das Nações Unidas (Art 1º, 3º, 5º, 7º, 10º e 24º e o final, o 26º que diz – "os princípios e disposições fundamentais desse tratado serão incorporados ao sistema interamericano").

[3] As novas ameaças são, de uma maneira geral, o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo. O termo surgiu após a Guerra Fria e suscitou intensa discussão sobre sua propriedade, finalidade e atores. No Brasil, alimentou também o debate do papel das Forças Armadas, em particular até onde elas deveriam se envolver no combate ou na prevenção a essas ameaças.

só materializada um ano depois, a seis de setembro de 2002.

Poucos meses antes da chegada de Fox a Washington, em setembro de 2001, a delegação canadense na OEA distribuíra um questionário às delegações dos países-membros daquela organização delas para auscultar suas posições sobre temas de segurança e defesa. O Canadá manifestou a intenção de ingresso na JID, condicionado à mudança na estrutura da organização, que a tornasse mais democrática e eficaz.

Nos meses seguintes, o rumo dos estudos para a modernização da JID foi alterado. Em outubro de 2001, criou-se um grupo de trabalho para examinar o estudo concluído pelo Estado-Maior. Começou uma jornada longa de difíceis discussões, trabalhos, encontros, desencontros, avanços e decepções, cujo desfecho seria vital para a sobrevivência da JID, com desdobramentos nas relações político-militares do Hemisfério. No início do século XXI, não parecia certa a continuação da participação brasileira na JID, dentro dos moldes até então observados.

Histórico da Junta Interamericana de Defesa

A Terceira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizada entre 15 e 18 de janeiro de 1942, no Rio de Janeiro, recomendou, por meio da Resolução 39, a "reunião imediata, em Washington, de uma comissão composta por técnicos militares e navais nomeados por cada um dos governos para estudar e sugerir medidas necessárias para a defesa do continente". No dia 28 de março, às 15 horas, ocorreu uma reunião preliminar dos membros da JID, no Salão das Américas do Palácio da União Pan-americana, em Washington, DC, sob a presidência do seu Diretor-Geral, Dr L. S. Rowe, com vistas à consideração de temas relacionados com a organização da Junta.

A sessão inaugural da JID deu-se em 30 de março de 1942, no Palácio da União Pan-americana, com a presença de delegados da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela. Discursaram, na ocasião, personalidades da comunidade diplomático-militar em Washington e do primeiro escalão do governo dos EUA. Naquela oportunidade, o Presidente da Junta Diretiva da União Pan-americana ofereceu aos delegados da JID os recursos da União Pan-americana para os seus trabalhos. O recém-eleito presidente da JID, ex-General dos EUA, S. D. Embick, enfatizou o caráter econômico-industrial da guerra mundial em curso e a necessidade de matérias-primas continentais para esse esforço. O Secretário de Guerra dos EUA destacou a importância do fornecimento por todas as nações das Américas dos materiais e abastecimentos necessários ao esforço de guerra, explicando as dificuldades de fornecer, nos termos da Lei de Empréstimos e Arrendamentos, armas aos países do Hemisfério na velocidade desejada, e vislumbrou na JID o fórum adequado para a discussão das necessidades e possibilidades de assistência mútua. O Secretário da Marinha dos EUA alertou para a urgência de controlar e

proteger a navegação no Hemisfério, já sob ataque de navios inimigos, e para a prevista expansão das operações ao Atlântico Sul e a todo o Pacífico.

A partir de então, as reuniões da JID passaram a ocorrer no prédio do Federal Reserve Board, situado na Constitution Avenue, em Washington DC. Na Sessão Plenária de 16 de abril foi aprovado, por unanimidade, o regulamento da JID, com 29 (vinte e nove) artigos. Conforme o previsto nesse regulamento, o Brasil se fez representar por uma delegação composta de "delegados técnicos militares, navais e aeronáuticos", bem como, a partir de 1943, de assessores.

Um episódio marcante naquele ano de 1942 foi a convocação da 17ª Sessão Plenária, em caráter especial, atendendo à solicitação da Delegação do Brasil, para dar conhecimento oficial da nota enviada pelo governo do Brasil a todos os países do continente. Naquela histórica sessão, de 24 de agosto, o General Bittencourt, Chefe da Delegação do Brasil, leu a nota pela qual o governo brasileiro reconhecia a situação de beligerância com a Alemanha e com a Itália, depois dos ataques perpetrados, entre 15 e 16 de agosto, contra cinco navios mercantes brasileiros em águas costeiras nacionais, o que custou a vida de mais de seiscentas pessoas. Entre os mortos, mulheres, crianças, romeiros e militares do Exército que foram deslocados para proteger o Nordeste das ameaças da guerra mundial que se alastrava. O ataque, segundo a nota, era uma agressão direta ao Brasil, e uma extensão da guerra à América do Sul[4] . O Brasil tornava-se, assim, a primeira nação americana a sofrer na Segunda Guerra Mundial um ataque à sua área continental, com a perda de centenas de vidas, a grande maioria de civis.

Após a Segunda Guerra Mundial, a JID evoluiu, acompanhando os acontecimentos nos cenários internacional e continental e refletindo os entendimentos político-diplomáticos da nova era, entre os quais se destacam a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). A partir de 1950, respondendo às necessidades das novas atribuições da JID como encarregada do planejamento da defesa do Hemisfério, a Delegação do Brasil incluiu, além de delegados e assessores, oficiais do Estado-Maior da JID. Com a criação do Colégio Interamericano de Defesa (CID), no âmbito da JID, a representação brasileira passou a contar, a partir de 1962, com assessores naquele instituto de altos estudos, e, obedecido o rodízio entre países, com oficiais-generais desempenhando a função de Diretor de Estudos do CID. Oficiais-generais brasileiros também exerceram cargos de Vice-Diretor da JID, Vice-Diretor do CID e Diretor do

[4] Assim se manifestou o Vice-Almirante Johnson, a respeito da nota da Delegação brasileira: "I wish to tell you and your colleagues of the Inter-American Defense Board that Brazil's declaration of war against Germany and Italy brings profound satisfaction to the people of the United States. Ever since the Axis submarine launched their ruthless attacks upon your ships off the coast of Brazil which resulted in such tragic loss of innocent lives, we have felt the deepest sympathy for your people. We would not be human if we did not share in their sorrow. Nor would we be human, or true to ourselves, if we did not share also the just anger that these acts o aggression have stirred in the hearts of your countrymen". O trecho final desse excerto da declaração do V Alte Jonhson, assinalado em negrito, foi citado pelo Chefe da Delegação do Brasil, Contra-Almirante Motta, na moção de solidariedade ao povo norte-americano apresentada em setembro de 2002, transcorrido um ano do mais grave atentado terrorista sofrido pelos EUA. A moção apresentada pela Delegação do Brasil foi aprovada por unanimidade pelo Conselho de Delegados.

Estado-Maior. Nos anos setenta, a representação brasileira na JID introduziu civis no CID, oriundos do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra (ESG).

Com a reestruturação da Representação do Brasil na JID (RBJID), pelo decreto 83.068, de 22 de janeiro de 1979, a participação brasileira entrou numa outra fase. Segundo essa nova organização, passou a caber à RBJID assegurar a coordenação dos trabalhos da Delegação do Brasil na JID e das atividades dos militares e civis brasileiros no exercício de cargos ou funções nesse organismo internacional. Entre suas competências, incluiu-se a de assessorar a representação permanente do Brasil na OEA em matérias de caráter técnico-militar. A partir dessa data o chefe da delegação do Brasil na JID, agora chefe da RBJID, era nomeado exclusivamente para o exercício da função. Da mesma forma, os oficiais designados para o escritório da representação do Brasil, agora RBJID, eram nomeados para a função de delegados.

A seqüência dos eventos ligados à história da JID merece um comentário. Um dos aspectos primordiais do cenário das relações internacionais após a Segunda Guerra Mundial é a rede de alianças militares dos EUA com países em todo o mundo, estabelecidas, em sua maior parte, durante a Guerra Fria, com base em interesses regionais e globais da superpotência. As alianças mais conhecidas e estreitas são a OTAN, o Pacto com o Japão e a condição de aliado preferencial dada a Israel, Coréia do Sul e a alguns outros países.

Outras alianças, menos conhecidas e mais "leves" em termos de compromissos e de demandas foram estabelecidas, como o Tratado Interamericano de Defesa (TIAR). Como parte da arquitetura de segurança coletiva do Hemisfério, a JID assumiu, após a Segunda Guerra Mundial, já no limiar da Guerra Fria, o papel de organização incumbida dos planejamentos militares para dar respaldo ao citado tratado. A criação do Estado-Maior da JID, no início da década de 50, foi mais um passo para dar ao órgão um papel operacional nos preparativos para a defesa do hemisfério.

No entanto, por diversas razões, entre elas a avultada assimetria de poder, os países americanos optaram por não dar à JID a dimensão política das alianças militares estabelecidas pelos EUA com países de outras regiões do mundo, resistindo a conceder-lhe o papel operacional que os EUA desejavam vê-la desempenhar. Essa seria uma explicação plausível para o certo distanciamento do mundo diplomático em relação à JID. Não obstante, isso não impediu, no momento mais critico da Guerra Fria, no início dos anos 50, que fosse criado o Estado-Maior da JID. Apreciando-se, hoje, a moderada postura de defesa no Hemisfério, compatível com a intensidade geopolítica do conflito leste-oeste na região, à luz do risco do confronto nuclear, é possível reconhecer a importância da não-militarização e da não-nuclearização do continente sul-americano. Qualquer que tenha sido a linha evolutiva que conduziu a essa feliz situação, a política externa brasileira conseguiu assegurar sua institucionalização, com a proposta, exitosa, da criação da Zona de Paz no Atlântico Sul, em 1986.

Após a Guerra Fria, a JID iria desempenhar um papel importante na

normalização das relações entre os países da América Central e destes com os EUA. A violenta guerra civil na região, lavrada desde os anos 80, deixara marcas profundas nas sociedades locais. Duas grandes frentes de atividades abriam-se à JID: as medidas de confiança mútua[5] e a desminagem humanitária.

As medidas de confiança mútua foram relevantes na estabilidade da Europa do pós-guerra, criando uma ponte sobre séculos de discórdia e de lutas, e funcionando como mais um dispositivo de diminuição de risco de confronto no contexto da Guerra Fria. No continente americano, o encaminhamento da questão se deu por meio da OEA, que em sua Assembléia Geral de 1992 aprovou a Resolução AG/RES 1179 – Cooperação para a Segurança e Desenvolvimento Hemisféricos . A partir de então, coube à JID preparar, periodicamente, atendendo a sucessivas resoluções da OEA, o inventário das medidas de fomento da segurança e da confiança (MFCS). Asseguravam-se assim, vantajosamente, as melhores condições para o desenvolvimento desses trabalhos, realizado por peritos militares numa organização que prestava assessoria militar especializada à organização regional, uma estrutura dificilmente existente em outras regiões do mundo.

Na América Central, a profusão de minas terrestres era um flagelo que sensibilizava inclusive os observadores militares que ali atuaram sob mandato da ONU, devido à extensão do número de mortes e mutilações na população civil. Os ressentimentos eram latentes e alguns países não aceitavam a presença de militares de determinadas nações em seus territórios. Somente sob mandato da JID foi possível a militares dos EUA voltar a visitar a Nicarágua. Países que haviam estado em campos opostos da Guerra Fria puderam passar a trabalhar em projetos de interesse comum, como, por exemplo, o programa de desminagem, o que viria a contribuir para a normalização das relações na região.

Em 1991, respondendo a apelos da comunidade internacional, a Organização dos Estados Americanos (OEA), à época tendo por Secretário-Geral o embaixador brasileiro Baena Soares, solicitou à Junta Interamericana de Defesa (JID) assessoria técnica para estabelecer um programa de desminagem que livrasse a Nicarágua do flagelo da minas antipessoais terrestres que infestavam as regiões de conflito nos anos 80. Naquele mesmo ano, o diretor do Estado-Maior da JID, General-de-Brigada do Exército Brasileiro Piero Ludovico Gobatto, chefiando uma comissão de militares daquele órgão, visitou a região, dando início aos trabalhos para a implantação do programa da OEA.

O programa de desminagem funcionou na Nicarágua até 1993, quando foi temporariamente suspenso devido a dificuldades orçamentárias. Em 1994 e 1995, com estrutura semelhante à planejada para a Nicarágua, o programa desenvolveu atividades de desminagem em Honduras. Em 1996, foi organizada a Missão de

[5] As medidas de confiança mútua entre dois ou mais países compreendem, de uma maneira geral, a troca de informações sobre dispositivos e efetivos de meios militares, inspeções e visitas recíprocas a instalações militares e a transparência dos orçamentos de defesa. Esse foi um tema relevante na IV Conferência dos Ministros da Defesa, ocorrida em Manaus, entre 16 a 21 de outubro de 2000. Na Reunião de Peritos em Medidas de Confiança, ocorrida em Miami, entre 3 e 4 de fevereiro de 2003, a Delegação brasileira logrou inserir a tipificação das medidas de confiança militares.

Assistência à Desminagem na América Central (MARMINCA em espanhol), subordinada à JID, dando seguimento aos trabalhos na Nicarágua e em Honduras, os quais se estenderam posteriormente à Guatemala e à Costa Rica. Em 1997, foi formalmente instituído o Programa de Assistência à Desminagem na América Central (PADCA em espanhol) que fixou as responsabilidades da OEA, JID, países receptores – Nicarágua, Honduras, Costa Rica e Guatemala – países contribuintes, membros da JID, que fornecem pessoal militar para supervisionar as atividades de desminagem, e países "donantes", que oferecem os recursos financeiros para o programa.

A participação brasileira no programa de desminagem da OEA na América Central é feita por intermédio da RBJID. Oficiais da RBJID designados para comporem o Estado-Maior da JID eram indicados, desde o início do programa, para desempenhar a função de Oficial de Operações da Seção de Desminagem, exercendo por sistema de rodízio outros cargos de chefia naquele Estado-Maior. A RBJID exercia o controle funcional dos militares brasileiros designados pelo Ministério da Defesa para exercerem as funções de supervisores internacionais na área da América Central, dentro das condições previstas no PADCA.

Dando continuidade a estudos em andamento na OEA e JID, em 2002 oficiais brasileiros do EM/JID e supervisores brasileiros da MARMINCA realizaram, em caráter excepcional, contatos e atividades de treinamento com militares equatorianos e peruanos, com vistas à assessoria técnica que caberia à JID prestar à OEA em relação ao programa de desminagem, agora ampliado no seu alcance e sob nova denominação – Ação Integral contra as Minas nas Américas (AICMA em espanhol). Em junho de 2003, a JID, apoiando esse esforço da OEA, ativou a Missão de Assistência para a Remoção de Minas da América do Sul (MARMINAS), com a designação de nove monitores internacionais para Peru e Equador.

No entanto, a despeito das novas participações da JID no cenário regional, a situação continuou a evoluir em meados dos anos 90, desde as declarações do governo dos EUA sobre a própria JID. A intenção de denúncia do TIAR, no início de 2001, completava um quadro de mudanças. Paulatinamente passava-se a minimizar o papel da JID no programa de desminagem e conseqüentemente na normalização das relações entre países de regiões abaladas por conflitos. Merece registro o inconformismo do Embaixador do Brasil na Nicarágua, Ministro Ricardo Drummond de Mello, manifestado ao Representante local da OEA, o qual, no discurso de cerimônia de substituição das equipes da MARMINCA, realizada em Manágua, no início de 2002, simplesmente não mencionou o Brasil entre os países contribuintes com pessoal para supervisão dos trabalhos de desminagem, justamente o Brasil que tanto contribuíra desde o início do programa. Pouco depois, o Embaixador Walter Pecly, Chefe da Representação Permanente do Brasil na OEA, anunciava a doação de recursos financeiros para o programa de desminagem na América Central. O Brasil, singularmente, passava a ser, além de país contribuinte, um país "donante".

A participação do Brasil na modernização da JID

A participação do Brasil no processo de modernização da JID seria condicionada por fatores estruturais e conjunturais, decorrentes de fatos ocorridos em tempos mais longos ou mais próximos, geradores de conseqüências duradouras.

O fator estrutural que mais influenciava a percepção brasileira sobre a JID e, por decorrência, a relação entre Brasil e EUA na área de segurança, era a aliança entre os dois países, firmada desde antes da Segunda Guerra Mundial. Na verdade, essa aliança era uma das diretrizes da política externa estabelecida pelo Barão do Rio Branco, na primeira década do século XX, porém uma tendência herdada do Império. Geopolítica e segurança haviam conformado esse quadro.

A deterioração da situação da Europa na primeira década do século XX e as dificuldades do Brasil nas relações com a Alemanha, mesmo antes da I GM, aproximaram o Brasil dos EUA, além do fato de os EUA já serem, na virada do século, o principal destino das exportações brasileiras. A posição brasileira na Primeira Guerra Mundial, formando com os aliados, foi uma conseqüência natural. A situação se repetiu na Segunda Guerra Mundial, porém com conseqüências mais profundas. Depois de vencer esse conflito, os EUA estabeleceram um sistema de segurança coletiva fundado na ONU e, em seguida, no auge da Guerra Fria, criaram uma série de alianças militares por todo o mundo, destinadas a conter a URSS.

O Brasil foi a nação independente do Hemisfério que mais se envolveu na Segunda Guerra Mundial ao lado dos EUA. Se na I Guerra Mundial o País se aproximou militarmente dos europeus, na II ele cooperou, preponderantemente, com os EUA, por iniciativa destes. Antes de entrarem na guerra, Brasil e EUA colaboravam no estabelecimento de rotas aéreas e na construção de pistas de pouso no Norte e Nordeste brasileiros, antecipando o desdobramento de bases no saliente nordestino. A Marinha do Brasil assumiu a responsabilidade por vasta área do Atlântico Sul, comboiou vários transportes e teve 66 contatos de combate com a Marinha de Guerra Alemã. O Exército, além de outras preocupações no Sul do País, desdobrou mais de 70.000 homens no Nordeste e enviou uma força expedicionária à Itália, centrada numa divisão de infantaria completa, com cerca de 25.000 homens. A Força Aérea Brasileira, além de patrulhar e combater submarinos alemães, desde antes da declaração de guerra, enviou um grupo de caça à Itália que teve destacada atuação. Enfim, a tradicional amizade que Brasil e EUA estabeleceram desde nossa Independência, em 1822, foi coroada por uma estreita cooperação dos dois países no maior conflito da História. É natural, portanto, que os militares brasileiros percebessem a JID como uma continuidade daquela histórica aliança.

Outro fator estrutural da relação Brasil-EUA era a autonomia desfrutada pelo Brasil. Como grandes países do Hemisfério que não se enfrentaram em conflitos, Brasil e EUA se viam com simpatia e complementaridade. A aliança entre eles era informal, mutuamente vantajosa e espontânea, de iniciativa mais brasileira e cordialmente aceita pelos EUA. Não havia, portanto, preconceitos ou ressentimentos mútuos, o que facilitava as negociações entre os dois países em diversos assuntos.

A inexistência de contenciosos graves com os EUA e o vulto dos interesses do Brasil fundamentavam uma atitude brasileira bastante característica. O primeiro assunto difícil que surgiu na agenda da cooperação brasileiro-americana durante a Segunda Guerra Mundial foi a defesa das bases aliadas no Nordeste brasileiro. O Brasil manteve-se irredutível em não permitir o desembarque de tropas terrestres norte-americanas em território nacional, desenvolvendo nossas Forças Armadas grande esforço para defender todo o saliente nordestino, onde se desdobravam as bases americanas que projetavam poder no Atlântico Sul e na África.

Embora a Segunda Guerra Mundial tenha estreitado os laços econômicos, políticos, militares e culturais com os EUA, dela resultou uma maior importância do Brasil no cenário mundial. Era a maior nação latina que emergira não ocupada militarmente, intacta e fortalecida da guerra, com vultosos saldos comerciais e dando início ao seu processo de industrialização. A aliança com os EUA prosperara e os militares brasileiros tinham uma percepção justificada de sua participação nela, uma aliança honrada, a despeito da diferença de poder.

Nos anos 2000, pairava, acima dos desencontros entre Brasil e EUA, a percepção de que uma estreita aliança nos dias da Segunda Guerra Mundial parecia estar atenuada pela nova agenda de interesses do momento. Foram felizes as palavras do ex-General dos EUA John M. Shalikashvili, Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas norte-americanas durante o período 1993-1997, proferidas no salão da Embaixada do Brasil em Washington, DC, durante a cerimônia comemorativa da Independência do Brasil, a 7 de setembro de 2002, promovida pelo Embaixador Rubens Barbosa. Ao receber comenda do governo brasileiro, o General Shalikashvili, como militar profissional, recordou os sacrifícios que os soldados brasileiros e norte-americanos haviam compartilhado nos dias difíceis, lembrando como "…havíamos sangrado juntos nos Apeninos".

As condições geopolíticas do pós-Segunda Guerra mantiveram inalterado o quadro daquela aliança, com o conflito da Guerra Fria se desenvolvendo na Europa e no Extremo-Oriente. O arcabouço de segurança, fundado no TIAR e na JID, era suficiente para conformar a estrutura de segurança e defesa do Hemisfério. O Brasil mantinha-se como tradicional aliado dos EUA, porém com uma crescente autonomia em diversas áreas, segundo seu interesse nacional de potência regional, particularmente expandido durante os anos 70. A partir de 1979, o Chefe da Delegação do Brasil na JID deixou de ser um dos adidos militares credenciados em Washington, passando a ser um oficial-general de uma das forças singulares nomeado especificamente para aquele fim.

Esses aspectos da relação entre Brasil e EUA e a pequena relevância geopolítica do continente sul-americano no contexto da Guerra Fria, a despeito da análise de Golbery do Couto e Silva, mantiveram a América do Sul praticamente sem a presença de tropas norte-americanas, um quadro estratégico a que os principais países da região se acostumaram. Durante os anos 80, o Brasil atuou preventivamente, com uma diplomacia político-militar, na contenção do ativismo cubano no Suriname e em Angola, consolidando esse quadro de não-militarização do quadrante sul-ocidental por intermédio da criação da Zona de Paz no Atlântico Sul, a que nos

referimos antes.

Ao final da Guerra Fria, uma nova conjuntura surgiu. Esta, no Hemisfério Ocidental, pode ser caracterizada por três aspectos da atitude dos EUA em relação aos países da região: iniciativa de integração econômica da região, crescente presença militar e multipolaridade cambiante de alianças. No que diz respeito à segurança, depois da inauguração do NAFTA, em 1994, uma outra dinâmica na relação dos EUA com os países da região foi implementada, com as Cúpulas das Américas e as Reuniões de Ministros da Defesa, iniciadas em Miami e Williamsburg, em 1994 e 1995, respectivamente. O expressivo crescimento do poder nacional dos EUA na década de 90 desaguou numa política de consolidação de influência no Hemisfério, a que passou a dominar toda a agenda norte-americana para a região, num amplo leque de temas, incluindo a segurança.

No final dos anos 90, o Brasil, ainda às voltas com o processo de negociação de sua dívida externa e com os ajustes internos de sua economia, viu seu espaço de manobra estreitar-se consideravelmente, até mesmo perante seus vizinhos do Mercosul. A nova atitude dos EUA alterou a percepção do Brasil sobre aquele país, em setores específicos do governo brasileiro e, paulatinamente, na sociedade, de uma maneira geral. O Brasil não se deixou isolar diplomaticamente, porém sucessivos acontecimentos davam a impressão de certa excepcionalidade brasileira no panorama hemisférico, entendida até como de resistência ao poder americano, e esse quadro se reproduzia com fidelidade no contexto da JID.

A posição e a percepção do Brasil em relação aos EUA, no final dos anos 90, levavam a um outro fator que condicionava fortemente os trabalhos na JID, o anti-americanismo, fenômeno social e psicológico com desdobramentos políticos. Costuma-se classificar os países em três categorias, segundo seu relacionamento com os EUA: os anti-americanos sistemáticos, os anti-americanos pontuais e os pró-americanos. Os primeiros adotam, normalmente devido a razões ideológicas, uma postura de enfrentamento dos EUA, mais ou menos ostensiva, abrangendo da Coréia do Norte ao Iran, e mais recentemente, a Venezuela de Cháves. Outros resistem às posições americanas em determinados assuntos, afins aos seus próprios interesses, como a Franca, ou, por razões históricas, como a Espanha. Finalmente, os pró-americanos seriam, em sua maioria, pequenos países que se sentem, de alguma forma, ameaçados por vizinhos maiores com histórico de intervenção em seus assuntos internos, ou mesmo de invasão e ocupação militar, como os estados do Leste Europeu, que viam nos EUA sua garantia contra uma recorrência do poderio russo. Essas posições são o resultado de uma mescla da percepção de elites e da sociedade em geral, e nem sempre reproduzidas nas atitudes oficiais dos governos.

Se os governos e as sociedades são influenciados nas suas percepções e atitudes perante os EUA por fatores históricos, ideológicos ou culturais, que sofrem um processo de racionalização política, os indivíduos o são de forma mais conspícua,

mediante ressentimentos, crenças, valores e experiências pessoais. Às formas conhecidas de anti-americanismo individual, somaram-se, no final dos anos 90, as dificuldades de relacionamento profissional com os norte-americanos. No campo militar, depois do incidente de Mogasdício[7], os EUA, justificadamente ou não[8], decidiram não mais colocar seus militares sob o comando de estrangeiros, quer em forças aliadas quer em organismos internacionais. Isso gerou dificuldades no relacionamento profissional de militares de diversas nacionalidades com os militares norte-americanos. No âmbito da JID, onde funcionava um Estado-Maior Internacional, chefiado por um oficial-general de uma das nações membro e organizado por divisões também chefiadas por oficiais superiores indicados segundo sistema de rodízio entre os países, as dificuldades também ocorreram, com a recusa norte-americana ao cumprimento de ordens segundo a cadeia de comando em vigor. Com efeito, em algumas situações, ações vinculadas a programas da OEA executados pela JID eram tentadas por oficiais americanos sem o conhecimento dos seus companheiros de trabalho de outras nacionalidades que ocupavam posições de chefia, o que gerava desconfiança, constrangimentos e até mesmo protestos. No que toca ao Brasil, havia o precedente do ocorrido com o Embaixador José Maurício Bustani, alvo de uma moção de desconfiança dos EUA, no início de 2002, quando chefe da Organização para Proibição de Armas Químicas (OPAQ), o que levou à sua destituição e causou profundo mal-estar, manifestado em diversas instâncias.

Mas o anti-americanismo é um fator prejudicial ao trabalho conjunto, porquanto é utilizado em duplo sentido – contra os norte-americanos e pelos norte-americanos. Contra os norte-americanos, o sentimento obstaculiza entendimentos naturais e possíveis, destrói oportunidades e torna as posições dos negociadores previsíveis e, portanto, facilmente anuláveis. Pelos americanos, ele é utilizado como estigma a ser imputado a qualquer um que se lhes oponha, o que funciona como uma ferramenta de desqualificação do negociador ou da posição defendida pelo país em questão.

O Brasil, por intermédio de suas instituições, haveria de participar no processo de modernização da JID, conciliando sua posição de tradicional aliado dos EUA com a de seu próprio interesse nacional numa conjuntura crescentemente antiamericana, interrompida pelos atentados de 11 de setembro e retomada pela posterior escalada na guerra contra o terrorismo.

Não havia preconceitos ou complexos na relação de trabalho entre os militares

---

[7] Em 3 de outubro de 1993, forças norte-americanas atuando na Somália, sob mandato da ONU, desencadearam a operação militar "Irene" para capturar o principal "senhor da guerra", responsável por ataques às forças da ONU. Embora tenham sido presos alguns outros líderes, o alvo principal não foi capturado e a operação desencadeou uma batalha urbana entre as forças dos EUA e as milícias locais, deixando um saldo de centenas de mortos entre os somalis e de 18 norte-americanos, alguns dos quais tiveram seus corpos arrastados pelas ruas de Mogasdício diante de câmeras que produziram imagens para todo o mundo. O fracasso da operação levou a uma crise dentro do Governo Clinton e à demissão do Secretário de Defesa, Les Aspin.

[8] O jornalista Mark Bowden, autor do livro Black Hawk Down, foi conclusivo a respeito da exclusiva responsabilidade norte-americana no planejamento e execução da operação, criticando a posterior decisão das autoridades militares norte-americanas de não subordinar suas forças a comandos estrangeiros, como que induzindo à conclusão de que o fracasso se devera à falha das forças da ONU.

brasileiros e os norte-americanos no âmbito da JID, pautando-se ela pelo mútuo respeito profissional. O aspecto que mais dificultava a relação de trabalho entre Brasil e EUA dentro da JID era a insistência dos norte-americanos em centralizar em suas mãos o poder executivo na JID e em descaracterizar esta como organismo de assessoramento militar, por intermédio do processo de modernização, transformando-a, cada vez mais num órgão operacional voltado para as "novas ameaças".

Havia outro motivo de preocupação - a possibilidade de manipulação do programa de desminagem. O Brasil havia desempenhado um papel relevante na criação do programa, na OEA e na JID, cabendo-lhe ainda destacada atuação na MARMINCA e na MARMINAS, como já foi explicado. Não deixaria de repercutir sobre o Brasil qualquer desvirtuamento do programa, motivo pelo qual a delegação brasileira insistia na transparência da sua gestão, condicionada às decisões do Conselho de Delegados e subordinada à cadeia hierárquica de comando no Estado-Maior da JID. Por tudo isso, desde a modernização da própria OEA até as condições da presença de militares estrangeiros em países das Américas Central e do Sul, por conta do programa de desminagem da OEA/JID, havia de ser observado o interesse nacional do Brasil, um aspecto sensível para os profissionais militares brasileiros que ali desempenhavam sua missão a serviço do País.

A importância da JID para o Brasil

Além da natural importância do Brasil no Hemisfério, o que compele sua participação nos assuntos relevantes para região, havia outras razões para o interesse brasileiro no processo de modernização da JID e, por conseguinte, no seu destino. As dificuldades que o Brasil pudesse enfrentar no processo de modernização da JID, temperadas com aspectos emocionais ou análises acadêmicas parciais, poderiam levar à conclusão de que, caso os trabalhos conformassem uma JID não adequada à percepção brasileira, a melhor opção seria o afastamento do País da JID ou um esfriamento de sua participação, reduzindo a presença de seus representantes ou alienando-se das decisões ou iniciativas do organismo, uma opção adotada por outros países naquele organismo.

Primeiramente, deve-se destacar que, desde a criação da JID, os pontos de interesse comuns entre Brasil e EUA se diversificaram, relativizando os laços militares entre os dois países no contexto de uma ampla e complexa agenda de negociações. Uma leitura superficial dos acontecimentos políticos no Brasil dos anos 80 poderia levar, em determinados círculos de ambos os países, à conclusão apressada de que os militares brasileiros teriam-se tornado irrelevantes, uma vez expostos a uma nova conjuntura a que não se teriam adaptado. Ao contrário, no caso do Exército, a consolidação da sua política, equipada com um sistema de planejamento (SIPLEX), proporcionou uma evolução da Forca nos anos 80 e 90, sempre articulada com a política nacional e as políticas de governo, o que lhe permitiu chegar ao final do século como uma força baseada em capacidades.

Nessa conjuntura, refutaram-se, de diversas formas, as teses de crise existencial[9] e praticou-se uma silenciosa modernização profissional. Uma das frentes dessa modernização no Exército foi a do ensino, sempre considerado de elevada prioridade

[9] COSTA, Sérgio Paulo Muniz, "Exército em Crise?". A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, Nº 751, p. 12, jan/mar91.

pela força. Essa modernização do ensino, um vetor de modernização da forca terrestre, desenvolvida no final dos anos 90, foi ao encontro de uma necessidade apontada pela comunidade brasileira de política externa, no sentido de "....investir na capacitação intelectual e na habilitação profissional da força militar, desenvolvendo a flexibilidade, a versatilidade e habilidades polivalentes que reforcem a atuação em equipe e viabilizem o cumprimento de diferentes tipos de missões é, por larga margem a opção prioritária da maioria dos entrevistados (93%). E quase metade deles (43%) atribui extrema importância a essa iniciativa"[10].

Um pesquisador estrangeiro quis ver, na refutação pelos militares brasileiros das hipóteses de crise existencial e na sua participação nos debates desenvolvidos no âmbito da Escola Superior de Guerra (ESG) e Escola de Estado-Maior (ECEME) a respeito das questões de segurança e defesa, uma tentativa de marginalização do setor acadêmico em relação ao tema[11]. O que acontecia, em verdade, é que os militares brasileiros do início do século XXI estavam atualizados, mantinham elevado grau de profissionalismo, eram atuantes nos setores que lhes eram próprios pela Constituição e gozavam de crescentes índices de confiança da população.

Uma outra razão para a importância da JID para os países do Hemisfério é o papel dos organismos internacionais para a construção e manutenção da legitimidade[12]. A JID é o único fórum internacional do Hemisfério em que militares dos países-membros podem trabalhar permanentemente em conjunto, trocando experiências profissionais. Alterar a missão e a destinação desse organismo teria, inevitavelmente, repercussões no relacionamento entre as forças armadas do hemisfério, com conseqüências no entendimento de cada país acerca de sua participação na JID e até na soberania dos países-membros, na medida em que pudessem vir a ter suas Forças Armadas constrangidas a atuarem segundo as percepções de ameaças dos EUA, e não conforme as suas próprias.

Principais Etapas do Trabalho

Em julho de 2001, em atendimento à crescente percepção da necessidade de modernização da Instituição em face de ameaças não-convencionais, foi apresentado em assembléia do Conselho de Delegados um estudo encomendado ao EM, que, no entanto, não foi encaminhado à OEA. Esse estudo teve como principais méritos a inclusão do conceito de hemisfério e a tipificação das novas ameaças.

Logo em seguida, sob o impacto dos acontecimentos de 11 de setembro, que induziram uma aceleração dos estudos de remodelação da estrutura de defesa e de

[10] SOUZA, Amaury, "Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa", CEBRI, Pg 74, disponível em: http://www.cebri.org.br/pdf/101_PDF.pdf.
[11] Kenkel, Kai Michael, "Language Matters: security discourse and civil-military relations in post-ditadura Brazil" , prepared for presentation at 47th Annual Convention of the International Studies Association,22-25 March 2006, San Diego, USA. Pag 70.
[12] NYE, Joseph S. Intervenção, instituições e conflitos regionais, In Compreender os Conflitos Internacionais – Uma Introdução à Teoria e à História, 1ª edição, Lisboa, Editora Gradiva, 2002, Capítulo 6, página 196.

segurança do hemisfério, foi organizado o Grupo de Trabalho da Modernização, inicialmente incumbido de revisar o trabalho anteriormente preparado pelo Estado-Maior.

Posteriormente, por moção aprovada pelo Conselho de Delegados, o Grupo de Trabalho teve seu mandato para estudar e propor àquele conselho uma nova estrutura para a JID que a tornasse mais ágil e eficiente perante as novas demandas de defesa e segurança. Sucederam-se, nessa fase, várias iniciativas para alterar as regras de apreciação das propostas de modernização pelo Conselho de Delegados, entre elas a modificação do regulamento da JID. Segundo essas iniciativas, poderiam ser acolhidas alterações em qualquer época do ano, e não mais numa única vez ao ano, cronologia essa que permitia cuidadosa análise pelos países-membros das propostas e de suas repercussões. Em relação à proposta de alteração, a Delegação do Brasil posicionou-se contrariamente, por intermédio da manifestação oficial de seu chefe, o Contra-Almirante Carlos Eduardo de Araújo Motta, que já havia externado sua preocupação com a forma de condução das atividades do Grupo de Trabalho, estimando que as atividades deste fossem desenvolvidas sem o controle do Conselho. Durante a 3ª Assembléia Plenária da JID, realizada em 4 de abril de 2002, o Almirante Motta, Chefe da Delegação do Brasil, manifestou-se novamente sobre o tema, por meio de justificativa de voto registrada em ata[13], na qual historiou a participação brasileira no processo de modernização e expôs, segundo as diretrizes do governo brasileiro, a posição do país a respeito daquele processo.

Seguidamente, em maio de 2002, num novo movimento de definição, a Delegação do Brasil apresentou proposta, aprovada pelo Conselho de Delegados, no sentido de que a JID tivesse sua missão estendida à área de segurança e de que a denominação continente fosse substituída por hemisfério, modificação essa que atendia aos anseios dos países insulares do Caribe. A proposta brasileira de ser incluído o tema de segurança na área de trabalho da JID oficializava o que já vinha ocorrendo na organização, como já foi comentado a respeito das atividades da JID no pós-Guerra Fria, caracterizando a lícita e conhecida atuação das forças militares em todo o mundo nas atividades de segurança. Foi um movimento ousado, que diferenciou de forma irrefutável a participação da Delegação do Brasil no processo de modernização, no fórum que ela então julgava apropriado – Assembléia do Conselho de Delegados.

Prosseguindo nos seus trabalhos, ainda no 1º semestre de 2002, o Grupo de Trabalho produziu e apresentou ao Conselho de Delegados a "Visão e Missão da JID", que se constituíram num consenso no âmbito da organização, sendo encaminhadas à OEA. Em julho de 2002, a Declaração de Bridgetown recomendou expressamente que a JID se modernizasse, adotando modificações na sua estrutura e nos instrumentos básicos a fim de garantir a supervisão civil e a constituição democrática de suas autoridades.

---

[13] Documento da Secretaria da JID R-77 P – Intervenção da Delegação do Brasil a respeito do item 4 da agenda - debate sobre as recomendações do Estado-Maior - justificando seu voto, de acordo com a alínea "f" do Processo Regimental.

No segundo semestre de 2002, as atividades do Grupo de Trabalho sofreram uma substancial alteração, na sua composição e na sua forma de trabalho. O Coronel do Exército dos EUA De La Pena assumiu a direção dos trabalhos e, em setembro de 2002, procurou a Delegação brasileira, convidando-a a participar dessa nova fase de atividades. A partir de 1° de outubro, oficiais brasileiros passaram a participar diretamente das reuniões do Grupo de Trabalho. Causou estranheza a presença de oficiais canadenses, como observadores, na reunião do Grupo ocorrida em 2 de outubro, pois o Canadá ainda não era membro da Junta.

Durante os meses de outubro e novembro, o Grupo de Trabalho tentou chegar, sem sucesso, a um consenso acerca de pontos controversos da modernização. Com efeito, a controvérsia maior estava na questão do cargo de diretor-geral da JID, o qual, segundo a proposta americana, deveria ser privativo do país-sede, os EUA, que passaria a controlar todas as atividades da Junta, ao mesmo tempo em que o Conselho de Delegados seria esvaziado nas suas atribuições. Para isso, a delegação dos EUA manejava habilmente as propostas de organogramas que procuravam atenuar aquela inusitada concentração de poderes, cujos desígnios, no entanto, não escapavam a uma análise mais atenta. Ao mesmo tempo insinuava que, se o processo não se encaminhasse conforme seu interesse, os EUA seriam obrigados a repensar sua contribuição financeira à JID, o que provocou reação da delegação brasileira no Grupo de Trabalho e no Conselho de Delegados, causando impacto em algumas delegações. Outros aspectos controversos eram as denominações da Instituição e do Conselho de Delegados e as qualificações profissionais dos integrantes da Junta.

Uma análise das manifestações da Presidência da JID e da delegação dos EUA a respeito da futura participação, na JID, de agentes policiais, alfandegários e especializados em outras especialidades áreas, bem como outra da organização do Comando Sul das Forças Armadas dos EUA, permitiam inferir que os EUA desejavam direcionar as atividades do organismo para a repressão ao tráfico de drogas e para a vigilância antiterrorista, enquadrando as forças militares dos países-membros na nova arquitetura de segurança do Hemisfério que lhes interessava, e que já fora sinalizada na Cúpula de Quebec.

A Delegação brasileira discordava da proposta americana e fez seguidas aproximações com outras delegações ativas no Grupo de Trabalho, visando a alertá-las para a inconveniência da adoção daquelas medidas ditas modernizadoras. Poucos países alinharam-se ao Brasil. Em novembro de 2002, o Grupo de Trabalho apresentou ao Conselho de Delegados uma proposta de estrutura funcional da JID consubstanciada nos dez pontos de recomendação que, depois de aprovados pelo Conselho, foram apresentados à OEA por meio do discurso do Presidente da JID, proferido em 17 de janeiro de 2003[14]. Os pontos eram os seguintes:

"1º Que a Junta Interamericana de Defesa se modernize para constituir-se no organismo pertinente de segurança e defesa da OEA, e que se estabeleça um vínculo jurídico formal com esta organização.

[14] Discurso do Presidente da JID na OEA.

2º Que a visão da JID seja a seguinte: "ser um organismo da OEA especializado em assuntos de defesa e segurança que", seja integrada pelos países-membros da OEA; promova princípios e propósitos da OEA; forneça assessoramento e assistência à OEA; atue como Secretaria das Reuniões dos Ministros da Defesa das Américas; e integre o Sistema de Segurança Hemisférico.

3º Que a Missão da JID seja a seguinte: "Assessorar a Organização dos Estados Americanos em matérias de Defesa e Segurança; promover a cooperação no Sistema Interamericano e desenvolver atividades acadêmicas visando a contribuir para a prevenção e para a redução das ameaças à paz e à segurança do hemisfério".

4º Que a JID adote um nome que reflita sua nova Visão e Missão.

5º Que o Presidente da JID seja eleito pelo Conselho de Delegados.

6º Que o Conselho de Delegados seja responsável pela formulação de políticas e pela direção estratégica da organização.

7º Que seja criado o cargo de Diretor-Geral da JID para a execução das políticas estabelecidas pelo Conselho de Delegados. Esse cargo deverá ser ocupado pelo país-sede.

8º Que as Comissões permanentes e transitórias da JID respondam aos interesses de Defesa e Segurança da OEA.

9º Que a afiliação à JID esteja aberta a todos os países integrantes da OEA.

10º Que os membros das delegações, em missão na JID, sejam militares ou civis especialistas em assuntos de Defesa e/ou Segurança[15]. "

Ainda em novembro de 2002, ocorreu, em Santiago do Chile, a V Conferência de Ministros de Defesa das Américas, durante a qual ficou evidenciada a importância do processo em curso de redesenho da estrutura de defesa e segurança do Hemisfério, o que culminaria na Conferência Especial de Segurança Hemisférica, na Cidade do México, e na 34ª Assembléia Geral da OEA, em Santiago do Chile. Vale a pena lembrar que na V Conferência de Ministros da Defesa foi rejeitada a proposta da JID vir a funcionar como Secretaria das Conferências de Ministros da Defesa. Não obstante, o Presidente da JID, Major-General Carl Freeman, incluiu essa recomendação no seu discurso de 17 de janeiro perante o Grupo de Trabalho de Modernização da OEA.

Em dezembro de 2002, o governo do Canadá nomeou o Contra-Almirante Mack como Chefe da Delegação do país na JID. Era natural prever-se íntima colaboração canadense-americana no processo em curso, com o Canadá assumindo posição de relevo nos trabalhos futuros.

Nesse período, a Delegação do Brasil sofreria alterações na sua chefia, por força da natural substituição de oficiais-generais decorrente do término de períodos de

[15] Nesse ponto, o Presidente da JID aduziu a seguinte nota "O Conselho de Delegados considera especialistas civis as entidades como as forças de segurança, polícia nacional, guardas de imigração, de fronteiras e oficiais de alfândega como for determinado pela própria nação".

missão no exterior. Em janeiro de 2003, o Almirante Motta passou ao Brigadeiro Tacca a responsabilidade de prosseguir com a defesa das posições brasileiras quanto ao futuro da JID, que, por sua vez, iria transferi-las, em janeiro de 2005, ao General Armando, a quem caberia, como veremos adiante, coroar os esforços arduamente empreendidos pela Delegação do Brasil.

Continuando com a apresentação dos acontecimentos ligados diretamente à modernização, em 24 de fevereiro de 2003, foi apresentada moção no Conselho de Delegados propondo a criação do Grupo de Trabalho de Implementação da Modernização da JID (GTIM/JID), cujo Presidente, o Almirante Mack, foi eleito três dias depois, a 27 de fevereiro.

Em 27 de março de 2003, realizou-se a sessão da CSH/OEA, durante a qual os representantes permanentes manifestaram as posições de seus países concernentes ao estudo apresentado pelo Grupo de Trabalho da Modernização da Estrutura de Segurança da OEA, e também sobre o estágio atual dos trabalhos de implementação da modernização na JID. Uma tendência ficou clara naquela sessão: a de que a JID fosse um organismo especializado ou entidade da OEA, de caráter militar, que assessorasse o CP e a AG/OEA em assuntos de defesa, participando, quando solicitada, em discussões sobre temas de segurança que não conflitassem com a esfera de competência de outras agências especializadas. No entanto, depois da sessão de 27 de março, ficaram claras as divergências por parte dos países a respeito dos dez pontos, particularmente daquele referente à criação do cargo do Diretor-Geral.

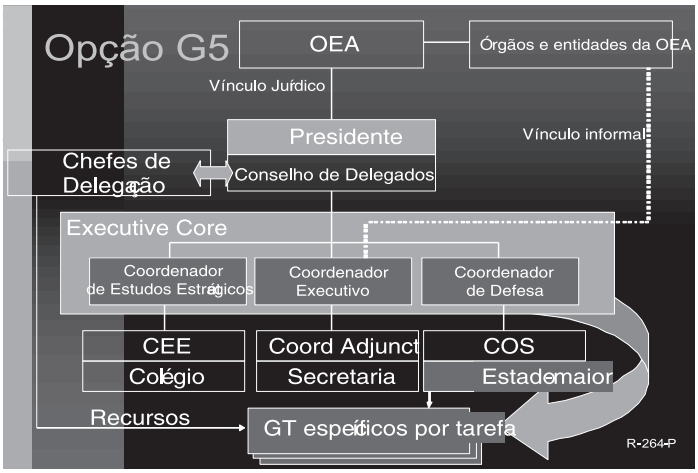
Esses fatos, ocorridos na instância política, repercutiram na JID. A Delegação do Canadá na JID, em 10 de abril, auscultou, por meio de questionário remetido às demais delegações, a posição da cada país no respeitante aos dez pontos. A Delegação do Brasil identificou aí a oportunidade de obter mais espaço para influir no processo, respaldada nas reservas que diversas delegações na OEA haviam colocado em relação aos dez pontos de recomendação impostos na JID pelos EUA e pelo Canadá. É importante destacar que, ao contrário do processo decisório da JID, no qual as decisões são tomadas por votação, na OEA essas se fazem por consenso, o que inviabilizava o "rolo compressor" norte-americano.

Não obstante, os trabalhos prosseguiam no âmbito do GTIM/JID com uma nítida tendência a fazer chegar à OEA apenas a proposta de exclusivo interesse norte-americano, encampada pela Delegação do Canadá. Numa de suas primeiras intervenções em assembléia do Conselho de Delegados, o Almirante Mack, já Presidente do GTIM, informou às demais delegações que metade dos dez pontos poderia ser implementada sem anuência da OEA. Ao mesmo tempo, consolidava-se no GTIM a idéia de criação do cargo de Diretor-Geral exclusivamente ocupado pelos EUA e o esvaziamento do Conselho de Delegados e das comissões por ele designadas.

Tendo o processo chegado oficialmente à CSH/OEA, a Delegação do Brasil pôde, então, trabalhar oficialmente de forma integrada com a Representação Permanente do Brasil naquela organização, assessorando a chefia da Representação

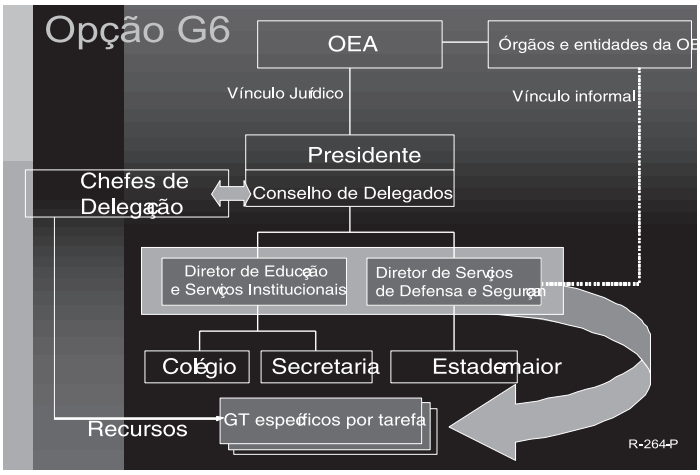
nas reuniões de trabalhos da OEA pertinentes à modernização da JID. A Delegação do Brasil podia também manifestar-se na JID sobre os acontecimentos ocorridos na OEA, quebrando o monopólio discursivo de americanos e canadenses. Essa integração dos trabalhos da RBJID com a Representação do Brasil na OEA foi, em muito, facilitada pelo excepcional acolhimento que o Chefe da Representação, Embaixador Walter Pecly, proporcionou aos integrantes da Delegação do Brasil na exposição de suas preocupações em relação ao curso dos trabalhos. As relações de trabalho entre o então Conselheiro José Luiz da Costa Machado, designado pelo Embaixador Walter Pecly para atuar na questão, e os oficiais da Delegação do Brasil foram pautadas pelo elevado profissionalismo que caracteriza o serviço diplomático brasileiro e pela camaradagem que facilitou a superação de inúmeras dificuldades.

Na Assembléia do Conselho de Delegados de 10 de abril de 2003, o Chefe da Delegação do Brasil, Brigadeiro-do-Ar Fernando Antonio Tacca de Andrade, solicitou que o GTIM apreciasse uma proposta de modernização apresentada pela Delegação do Brasil, no que foi atendido. A 23 de abril, a Delegação do Brasil fez a apresentação da proposta brasileira no âmbito do GTIM, respondendo a inúmeras perguntas e debatendo, por horas, a sua pertinência. A proposta da Delegação do Brasil tinha por finalidade manter o poder decisório do Conselho de Delegados e evitar a concentração do poder executivo na figura do diretor-geral, um oficial-general do país-sede, os EUA. A proposta brasileira criava o Core Executivo, reunindo os então executivos-chefes da JID – Vice-Presidente da JID, o Diretor do Colégio Interamericano de Defesa e o Chefe do Estado-Maior – num grupo executivo subordinado e responsável perante o Conselho de Delegados. Adotava ainda a estrutura matricial, que favorecia um fluxo de informações mais horizontal. Como o próprio GTIM admitiu, a opção proposta pela Delegação do Brasil, a Opção G5, era "significativamente diferente das demais"[16] e "apresentava uma alternativa ao cargo de Diretor-Geral"[17]. Na verdade, a proposta brasileira adotava práticas de governança corporativa que procuravam dar a todos os sócios da empresa JID o conhecimento transparente dos "negócios" em andamento.



[16]GTIM - Detailed Analysis of Option G5 – "Executive Core"
[17]Rear-Admiral Mack – "Opções de Governança para uma JID Renovada", Apresentação do Coordenador do GTIM para o Conselho de Delegados, 10 de julho de 2003, R-264-P.

Depois de semanas de debate, apesar da insistência da Delegação do Brasil de que fosse levada também à apreciação do Conselho de Delegados a opção G5, por ser uma alternativa à G6, o GTIM terminou por impor sua vontade aos demais integrantes do Grupo, exceto aos poucos países que formaram com o Brasil , ao encaminhar à apreciação do Conselho de Delegados, para aprovação e posterior envio à OEA, apenas a opção G6 . Ainda assim, na sessão do dia 10 de julho de 2003, a Delegação do Brasil apresentou moção ao Conselho de Delegados para que a opção G5 também fosse encaminhada à apreciação da OEA, moção essa não foi aprovada.



Durante os debates ocorridos em meses seguintes, na JID e na OEA, as posições de alguns países modificaram-se consideravelmente, à medida que se percebia melhor a importância do trabalho que era desenvolvido e as suas conseqüências para o futuro da JID e das próprias relações político-militares no Hemisfério.

A 16 de março de 2006, a imprensa noticiou a conclusão dos trabalhos de modernização da JID. Pelo novo estatuto , a JID mantinha sua governança colegiada, reiterada democrática e emergia ainda mais representativa. Mantinha-se o caráter militar da JID, incumbida de prestar assessoria à OEA em assuntos de defesa. Deixavam de existir cargos de direção exclusivamente preenchidos pelo país-sede. Altos executivos, subordinados ao Conselho de Delegados, passavam a desincumbir-se, respectivamente, da direção do Colégio Interamericano de Defesa e dos Serviços de Secretaria, com a adoção de uma estrutura similar à proposta pela Delegação do Brasil quanto ao Core Executivo. Finalmente, deixava de existir o Estado-Maior da JID.

---

[18]Após os acontecimentos de 11 de setembro que deram origem a uma agressiva postura norte-americana no campo das relações internacionais, percebiam-se, muitas das vezes, crescentes dificuldades por parte de vários países do Hemisfério em discordarem dos pontos de vista estadunidenses.

[19]Rear-Admiral Mack – "Opções de Governança para uma JID Renovada", Apresentação do Coordenador do GTIM para o Conselho de Delegados, 10 de julho de 2003, R-264-P.

[20]Conselho Permanente da OEA, A Junta Interamericana de Defesa como Entidade da Organização dos Estados Americanos e Aprovação de seu Estatuto, Secretaria-Geral da OEA, Washington, 1o de março de 2006.

A JID continua a funcionar na tradicional Casa do Soldado, situada na Avenida 16, em Washington, DC. Lá, quinzenalmente, reúnem-se os delegados dos países-membros, deliberando sobre a gestão do organismo como entidade da OEA.

Conclusão

O Desfecho

Na manhã de 11 de setembro de 2001, parte de uma realidade ruiu. Os representantes dos países-membros da OEA, reunidos em Lima para aprovar a Carta Democrática das Américas, suspenderam a reunião, ante as notícias que vinham de New York e de Washington e esperaram o retorno do Secretário de Estado Colin Powell ao plenário para prestar-lhe solidariedade. O Chefe da Representação do Brasil na OEA presente àquela assembléia, Embaixador Walter Pecly, invocou o TIAR como resposta à agressão sofrida pelo aliado – moção aprovada por aclamação. A despeito de suas imperfeições e desvios, aquela histórica peça da diplomacia internacional, forjada na sólida relação do Brasil e Estados Unidos, consolidada na II Guerra Mundial, mostrou-se atual e demonstrou a disposição dos países do hemisfério em repudiar a agressão e, no mínimo, não permitir que seus territórios pudessem ser usados como base a ataques a outros países do continente.

A 22 de junho de 2006, o então General-de-Brigada Jorge Armando de Almeida, do Exército Brasileiro, era aplaudido por seus colegas delegados do Conselho ao assumir a Presidência da JID. O Brasil, pelos esforços que fizera em prol daquela Instituição desde a sua criação, encontrava seu reconhecimento.

O Futuro da JID

Desde sua criação, a JID tem sido uma organização militar internacional liderada pelos EUA. A recente modernização tornou-a mais equilibrada e democrática, como organismo especializado da OEA e, conseqüentemente, mais integrada política e diplomaticamente à realidade regional. Isso, no entanto, não altera a nítida liderança norte-americana na JID e a permanente busca pelos EUA da prevalência dos seus interesses em muitos temas tratados pela Junta, o que leva a concluir pela utilidade desse organismo para a superpotência. É ponto pacífico que o futuro da JID dependerá, principalmente, do interesse norte-americano em sustentá-la politicamente e apoiá-la financeiramente.

A política externa dos EUA para a América Latina alterou-se logo após os atentados de 11 de setembro. Algumas causas podem ser apontadas: 1) a prioridade na luta contra o terrorismo; 2) a crise da Argentina; 3) o impasse nas negociações da ALCA; 4) a recuperação político-econômica do Brasil. Desapareceu do horizonte norte-americano a possibilidade de implementar a integração do hemisfério com base na exportação de sua legislação. Pareceu mais adequado aos EUA explorar as

oportunidades dos acordos comerciais bilaterais com os países latino-americanos, não despertar maiores resistências nas sociedades civis e assegurar a discreta cooperação dos governos locais com a manutenção da segurança no Hemisfério. Nesse contexto, a JID é adequada aos interesses da política externa dos EUA, e tudo indica que continuará contando com apoio político e financeiro deste país.

Qual o futuro da JID, segundo a perspectiva brasileira de integração da América do Sul? A geopolítica do Brasil sempre priorizou a organização do espaço continental com vistas ao desenvolvimento. A política externa do País, por seu lado, esteve, desde o pós-Segunda Guerra, voltada para o desenvolvimento nacional. Portanto, o Brasil, considerada essa tradição, tenderá a aceitar arranjos institucionais que contribuam para a segurança regional, em particular da superpotência, desde que não inibam a consecução dos objetivos brasileiros. Embora o Brasil não entenda o Hemisfério Ocidental como uma unidade geopolítica, o realismo das relações internacionais indica que a segurança regional depende, em boa parte, do atendimento ao interesse dos EUA em não terem nenhuma ameaça, real ou potencial, à sua segurança partida de algum ponto dessa parte do globo. Os objetivos do Brasil e dos EUA quanto à segurança regional confluem, portanto, numa JID integrada à OEA, que represente uma visão mais compartilhada dos problemas de segurança e defesa. Ademais, a integração sul-americana seguirá um curso mais seguro se os antagonismos geopolíticos e ideológicos no Hemisfério estiverem atenuados, e a JID é uma excelente via para isso, como mostrou recentemente, por intermédio dos trabalhos de desminagem nas Américas Central e do Sul e da participação nas medidas de confiança mútua.

Cabe ainda perguntar se a participação do Brasil e dos seus vizinhos sul-americanos na JID inibe a cooperação entre eles em temas militares, de segurança e defesa, ou com outros blocos geoeconômicos, de forma autônoma. A ascensão geopolítica do Brasil nessa conjuntura fortemente marcada por aspectos financeiros e comerciais continua condicionada pela busca e manutenção da paz e da segurança no mundo, em geral, e no seu entorno, em particular. O crescimento do poder brasileiro levará, inevitavelmente, à assunção de maiores responsabilidades do Brasil em relação à segurança internacional, a começar pela preservação da segurança regional em face de tensões internas ou de rivalidades entre os grandes blocos geoeconômicos. A busca do Brasil por crescente autonomia, inclusive militar, sem antagonismos, e no futuro, muito provavelmente, integrada à de seus vizinhos, faz parte do destino do País.

A liderança brasileira da força multinacional de estabilização no Haiti, sustentada por um esforço militar que poucos países podem cometer e por eficiente ação diplomática, é o exemplo marcante dessa atuação do País no cenário internacional, contribuindo para evitar o alastramento de uma crise que poderia repercutir no Caribe, na América Central e mesmo nos EUA. A participação brasileira foi estabelecida por intermédio da ONU, segundo as diretrizes da Política Externa Brasileira, porém muitos arranjos laterais do Brasil com os seus vizinhos asseguraram apoio político e militar à missão de estabilização. No entanto, o Brasil não se negou a debater a questão da Força de Paz no Haiti com seus colegas da

JID, deixando sempre claro que, no caso de sua participação militar, estaria sujeito ao mandato da ONU e que naquele fórum seriam estabelecidas as condições para tal. Esse modelo de concertação político-militar multidimensional pode se repetir, vislumbrada a cooperação com outros blocos geoeconômicos justificada pelo interesse nacional brasileiro.

A modernização da JID coincidiu, afortunadamente, com o revigoramento da política externa do Brasil no início do século XXI. As percepções do papel do País na região onde se acha situado influenciaram a mudança de atitudes de alguns países importantes no processo de modernização, levando-os a se alinharem com o Brasil, durante os debates da Comissão de Segurança Hemisférica da OEA, em torno de pontos que haviam sido vigorosamente defendidos pela Delegação do Brasil na JID. O empenho, bem sucedido, da diplomacia brasileira na modernização da JID indica que o Brasil reconhece o papel relevante da Junta no Sistema Interamericano e entende a participação do País naquele organismo como construtiva.

A JID modernizada tem futuro e compromisso comuns às visões de segurança e defesa dos países participantes, e pode vir a se constituir num importante instrumento da diplomacia e da atuação militar do Brasil em prol da paz e da segurança regionais, condição necessária e indispensável à integração da América do Sul.

Referências Bibliográficas

ARAVENA, Francisco Rojas. América do Sul: a caminho de uma coordenação estratégica?. Segurança Internacional: políticas públicas e cooperação bi-regional; um diálogo Europa-América do Sul, Fundação Konrad – Adenauer, Rio de Janeiro, 2005.

BUENO, Clodoaldo. Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (1902 a 1918). Brasília: Editora Paz e Terra, 2003.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrise da. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

FORÇA TAREFA INDEPENDENTE, Relatório sobre os Estados Unidos da América, CEBRI, disponível em http://www.cebri.org.br/pdf/106_PDF.pdf.

HAKIM, Peter. Is Washington Losing Latin América?. Foreign Affairs, January/ February 2006.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. 2.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

MANAUT, Raúl Benitez, América Latina: os debates e as ações militares internacionais das Forças Armadas. Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul, Fundação Konrad –Adenauer-Stiftung, Rio de Janeiro, 2006.

NYE Jr, Joseph S. Compreender os Conflitos Internacionais: uma Introdução à Teoria e à História. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

OEA - CONSELHO PERMANENTE. A Junta Interamericana de Defesa como Entidade da organização dos Estados Americanos e a Aprovação de seu Estatuto. OEA Ser. G CP/RES 900 (1532/06), 1º de março de 2006, original Inglês.

SEITENFUS, Ricardo. O Brasil vai à guerra: o processo do envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial. Barueri, SP: Manole, 2003.

SOUZA, Amaury, Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa, CEBRI, disponível em: http://www.cebri.org.br/pdf/101_PDF.pdf.

Publicações CEBRI

O **CEBRI Artigos** é uma publicação trimestral para a discussão de temas da conjuntura internacional. Cada volume traz um artigo elaborado por um especialista no tema abordado.

O **CEBRI Dossiê** é uma publicação semestral para a reflexão de temas relevantes das relações internacionais como um todo e, em particular, da política externa brasileira. Cada volume é elaborado por um especialista, a convite do CEBRI.

O **CEBRI Tese** é uma publicação semestral, cujo objetivo é dar maior visibilidade às teses de doutorado que abordam assuntos internacionais sob novas perspectivas. Cada volume traz uma introdução, a transcrição da apresentação da tese e do debate subseqüente.

O **CEBRI Notícias** é uma publicação trimestral, com a função de informar à sociedade a respeito das atividades desenvolvidas pelo CEBRI.

Instruções aos autores

Para ser submetido, o artigo deve conter de 15 a 30 páginas e ser redigido em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, bem como dispor de resumo/abstract, introdução, conclusão e referências bibliográficas.

Os colaboradores devem encaminhar seu trabalho para a sede do **CEBRI**, localizada à Rua do Russel, nº 270, 2º andar. CEP 22210-010, Glória, Rio de Janeiro e pelo e-mail **cebri@cebri.org.br**.

A Equipe **CEBRI** é responsável por selecionar as colaborações a serem publicadas. O conteúdo dos artigos reflete exclusivamente a opinião dos autores. O uso desse material para fins didáticos é permitido desde que citada a fonte.

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Rua do Russel, 270 – 2º andar – Glória
CEP 22210-010 – Rio de Janeiro-RJ
Tel: (21) 2219-4461 – Fax: (21) 2558-3006
E-mail: cebri@cebri.org.br
www.cebri.org.br

Apoio:

ADUANEIRAS
INFORMAÇÃO SEM FRONTEIRAS

www.aduaneiras.com.br

Rua da Consolação, 77
CEP 01301-000 – São Paulo-SP
Tel: (11) 2126 9200 – Fax: (11) 3159 5044
E-mail: comercial@aduaneiras.com.br