

# A UNASUL e a Segurança das suas Fronteiras: uma Reflexão Necessária

Romulo Dantas

*Pós-graduado em Ciência Política e Relações Internacionais. Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN – e Delegado Nacional do Brasil no Conselho de Defesa Sul-Americano/CDS/UNASUL.*

## Resumo

Um recente esforço de integração regional para tratar de temas de cooperação socioeconômica, de segurança e defesa multilaterais e promover a construção de medidas de confiança mútua é a UNASUL, criada pelos doze países sul-americanos. As suas fronteiras nacionais caracterizam-se como zonas privilegiadas de integração, cooperação e intercâmbio cultural e comercial. Entretanto, crimes transfronteiriços na América do Sul são seus maiores desafios de segurança. Fazer frente a eles impõe valer-se de recursos militares, de segurança e de *intelligence* e modificar paradigmas tradicionais existentes. A adoção de políticas orientadas para prevenir e combater crimes transnacionais deverá considerar o equilíbrio entre liberdade e segurança, o que pressupõe dispor de mecanismos concertados de equilíbrio, cooperação e intercâmbio de informação oportuna, precisa e confiável para antecipar e reagir a condições existentes que reduzam a própria vulnerabilidade dos países sul-americanos.

## Abstract

*The UNASUL and the Security of its Borders: a Necessary Reflection*

*The UNASUL, created by the twelve South American countries, represents the most recent regional integration effort to address issues related to socioeconomic cooperation, multilateral security and defense and the promotion of mutual confidence building. South American borders are privileged zones for integration, cooperation, and cultural and commercial interchange. Trans-border crimes in the region constitute the region's major security challenges, and responding to them requires new collective paradigms for the use of military and intelligence resources. Creating and implementing public policies oriented to avoiding and combating these crimes should consider the balance between liberty and security. This presupposes the adoption of concerted mechanisms of balance, cooperation and interchange of timely intelligence to react to the conditions that create vulnerability.*

---

\* Intencionalmente, o artigo não discorre sobre situações particulares de Estado-Membro da UNASUR, embora citações específicas ocorram, à guisa de exemplo ou esclarecimento. Os pontos de vista e as considerações apresentados não se constituem automaticamente posições institucionais, e sim do autor.

“Nem cora o livro de ombrear co’o sabre... Nem cora o sabre de chama-lo irmão...”

(Castro Alves, 1870)<sup>†</sup>

### **Aspectos Históricos do Esforço para a Integração Sul-Americana**

A América Latina e, particularmente, a América do Sul têm sido pouco afetadas por conflitos militares interestatais como os que têm caracterizado a Europa e outras regiões do mundo, muitas das quais ainda se deparam com crises. Embora se reconheça que a América do Sul experimentou múltiplas guerras nos primeiros 120 anos posteriores à independência da maioria dos seus países, desde então, e apesar da existência de diferenças políticas, sociais, económicas, de defesa e segurança, o último conflito que envolveu Estados da região foi a Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai, nos anos 1932 a 1935, que ocasionou a morte de cerca de 100 mil pessoas, de acordo com a Enciclopédia Britânica. Maioritariamente, os países têm solucionado as suas disputas de maneira pacífica. Entretanto, o estado de não-beligerância não significava automaticamente que havia interação cooperativa entre eles. As competições geopolíticas e desconfianças históricas contribuíam para comprometer os esforços de integração.

A integração tem sido debatida na América do Sul em diferentes níveis desde o início do século XX e, gradualmente, têm ocorrido esforços para desenvolver mais iniciativas na região, para favorecer a cooperação sul-americana.

Apesar disso, os debates sobre a segurança de fronteiras foram excluídos ou tratados à margem das discussões mais relevantes e, de maneira geral, restringidos, preponderantemente, aos âmbitos nacionais, sem esforços articulados. A constatação da existência de problemas de segurança comuns determinou que os países sul-americanos estabelecessem mecanismos para desenvolver políticas públicas conjuntas. Nesse contexto, entender a segurança, em sua acepção ampla, é aspecto-chave para o sucesso de um processo de integração regional.

### **A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)**

Os países da América do Sul compartilham aspectos geográficos e históricos comuns e níveis sociais e económicos assimétricos. A consolidação de mecanismos com o propósito de fortalecer o diálogo político entre os Estados-Membros adequa-se a uma base capaz de assegurar espaço de concertação multilateral, reforçar a integração da América do Sul, a sua condição de zona de paz, e fortalecer valores e

---

1 Castro Alves, poeta brasileiro (1847-1871) in *Espumas Flutuantes*, de 1870. Com adaptação literária: *o livro não se envergonha de se unir ao sabre e nem tampouco o sabre de chamá-lo de irmão*, com o entendimento de que o conhecimento e a segurança não devem se envergonhar de defender juntos os valores e os interesses da nação.

instituições democráticas representativos. Tais mecanismos favorecem o desenvolvimento socioeconómico dos seus Estados e lastreiam-se em agendas centradas na inclusão social e competitividade, no fomento de medidas de confiança nas áreas de defesa e segurança, e na ênfase nos valores democráticos. Estes, são determinantes para que a postura política fundamental para a região venha sendo a de rechaçar as práticas que comprometem o Estado de Direito, favorecendo a participação dos países sul-americanos no cenário internacional.

O mais recente esforço de integração regional para tratar temas de cooperação socioeconómica, de segurança e defesa multilaterais e promover a construção de medidas de confiança mútuas é a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Criada em 17 de abril de 2007, resultou da ação consensual, e não apenas da maioria, dos doze Estados da América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), para estabelecer plano estratégico e consolidar agenda comum para a região. De acordo com o seu Tratado Constitutivo (TCU), assinado em 23 de maio de 2008, em Brasília, a UNASUL tem como objetivo geral:

“Construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união cultural, social, económica e política entre os seus povos, com ênfase no diálogo político, na educação, em políticas sociais, em energia, na infraestrutura, no financiamento e no meio ambiente, entre outros, com o objetivo de eliminar a desigualdade socioeconómica, buscar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia, e reduzir as assimetrias, com o fortalecimento da soberania e a independência dos Estados” (TCU, 2008, p. 9).

A resposta consensual a esses aspectos é a base que evidenciou a vontade política dos Estados sul-americanos em estabelecer um modelo de integração, com o propósito de promover a coordenação de políticas públicas e criar um foro sul-americano de diálogo democrático. De modo amplo, o aspecto central desse esforço regional é o de desenvolver uma arquitetura comum com ênfase na cooperação. Numa perspectiva de segurança regional, a UNASUL não foi concebida para atuar como aliança militar ou organização de defesa ou segurança coletiva.

Na área de segurança de fronteiras na América do Sul, o desafio imposto aos seus Estados-Membros é proporcional à sua extensão territorial (17.707.111 km<sup>2</sup>), população (em 2016, aproximadamente, 426 milhões de pessoas), assimetrias e diversidades humanas, económicas, naturais e geográficas, ao mesmo tempo semelhantes e singulares entre os Estados que formam a região. Como um exemplo da complexidade da UNASUL, a República Federativa do Brasil, com 8.514.880 km<sup>2</sup> (RES-DAL, 2016), representando 48% da área da América de Sul, possui na sua faixa de fronteiras aproximadamente 10 milhões de habitantes e 17 mil quilómetros de fronteiras terrestres compartilhadas com dez países sul-americanos e 630 quilómetros com a França (Guiana Francesa), e com os quais são conformadas nove triplas fron-

teiras (Ministério da Defesa, 2017). Nessa zona de fronteiras, há 710 cidades localizadas em 122 municípios fronteiriços e, 588, não-fronteiriços. A área representa 27% do território brasileiro (Ministério da Defesa, 2016a).

Essencialmente, a UNASUL pode ser compreendida como entidade supranacional criada para impedir conflitos e/ou mitigar os seus efeitos. Como tal, busca alcançar um nível de coordenação satisfatório para que a integração ocorra com base nos princípios fundamentais de respeito pela soberania, territorialidade, autodeterminação e não-intervenção. Os seus objetivos específicos são, entre outros, “estabelecer zona de paz na América do Sul com livre circulação de seus cidadãos, consolidar uma identidade sul-americana, garantir o controle soberano de seus recursos naturais, e enfatizar a integração e a participação dos seus Estados-Membros no cenário internacional” (TCU, 2008).

### **A UNASUL e a Segurança das suas Fronteiras: um Esforço em Evolução**

No âmbito da UNASUL, as fronteiras nas suas dimensões terrestre, aérea e marítima são extensas, maioritariamente localizadas em áreas anecúmenes (desabitadas) ou com baixa densidade demográfica, sobretudo nas suas sub-regiões Amazônia, Andes, Fueguina, Magalhães e Patagônia. Os seus Estados-Membros têm capacidades diferenciadas, o que torna mais complexas e custosas as tarefas de monitoramento humano ou técnico necessárias para a identificação antecipada de atividades ilegais que envolvem a circulação de pessoas e mercadorias.

Numa perspectiva de integração, as fronteiras assumem tanto um papel limitador para as comunicações e o fluxo de pessoas e produtos como de facilitador, para evitar maiores impedimentos à realização dessas atividades. Não obstante, fatos criminais transnacionais, que disto podem tirar partido, determinam considerar a noção de segurança de fronteiras nos níveis nacional e regional, um passo em frente em relação à ideia mais tradicional (exclusivamente nacional). Num contexto de ameaças transnacionais que pode favorecer a ocorrência de problemas vicinais ou multilaterais, a segurança das diferentes dimensões da fronteira é fator-chave e necessário para prover as condições mínimas de normalidade para a circulação de pessoas e produtos entre os países. A noção de segurança de fronteira constitui um enfoque relevante para visualizar os principais problemas que ocorrem nesse espaço, como: tráfico de drogas, armas, pessoas, minerais e mercadorias, crimes ambientais, migração ilegal, potenciais atores terroristas, entre outros. Estes, para serem enfrentados, requerem capacidade estatal de gestão de fronteiras que contemple a coordenação nacional, a cooperação internacional e o trabalho conjunto de forças-tarefas das agências governamentais envolvidas. Numa ótica de integração regional, as fronteiras passam constituir-se como uma ponte facilitadora da relação entre os países, e não barreiras que favoreçam a proteção de atores de crimes transfronteiriços da ação repressiva do Estado, como

observou o Ministro da Defesa do Brasil, Raul Jungmann (Ministério da Defesa, 2016b).

Os modos de atuação dos crimes transacionais são difusos, assimétricos e dinâmicos. Muitas vezes são imprevisíveis e valem-se de ações não-convencionais que exploram vulnerabilidades que envolvem fatores institucionais e sociais que favorecem a ocorrência dessas atividades criminais. Desta forma, as ações governamentais também devem ter em conta o estímulo a medidas coletivas de partilha de informação e de práticas de sucesso que possam reforçar a segurança comum, e não apenas desenvolvê-las nos níveis nacionais. Trata-se, assim, como condição necessária, mas não suficiente para responder ao problema, reforçar a presença do Estado e fomentar políticas socioeconômicas capazes de gerar vetores de desenvolvimento que promoverão a inclusão social, a redução da pobreza e do desemprego.

Um diagnóstico preliminar requer a descrição mínima de fatores presentes no cenário fronteiriço sul-americano, nas seguintes dimensões: (1) geográfica (extensão territorial, permeabilidade, dificuldade de locomoção e comunicação, extensa rede de vias navegáveis); (2) institucional (corrupção de agentes públicos, áreas com baixo ou ausência de controle, alfandegas ineficientes e sem integração, modelos de controle migratório anacrônico, burocráticos e pouco ágeis, níveis deficientes de profissionalização de agentes públicos civis, militares e policiais, instrumentos legais e estruturas judiciais inexistentes, insuficientes, ineficientes ou desatualizadas, carência de tecnologia e infraestruturas, presença deficiente do Estado em áreas remotas); e (3) regional (capacidades diferenciadas dos países sul-americanos, o que faz mais complexa e custosa a tarefa de monitoração humana ou técnica para a identificação antecipada de atividades ilegais, inexistência de sistema regional unificado para a reunião, análise e difusão oportuna de *intelligence*, níveis assimétricos de capacitação humana e técnica, entre outros fatores, aos níveis nacional e internacional).

A formulação de políticas públicas de segurança de fronteira não pode depender exclusivamente de um país quando se trata de ameaças que são comuns para a região. Ao contrário, para ser eficiente, a política deve considerar a participação de todos os países envolvidos. É a associação e cooperação com o vizinho que potencializa o esforço coletivo, pois nenhum Estado-Membro tem capacidade individual para garantir exclusivamente a sua própria segurança ou considerar-se senhor do próprio destino em matéria de segurança de fronteiras. É a implementação das ações práticas que reforça a adoção das medidas decorrentes e sua gestão, pois não é simplesmente o aumento quantitativo e unilateral de investimento financeiro e de agentes públicos que tornarão mais seguras as fronteiras. É necessário haver cooperação e coordenação especializadas para identificar situações que afetem a segurança e estabelecer de maneira oportuna a interpretação e a partilha correta da informação que se possa constituir como ameaça comum.

Na teoria clássica, fronteira é a demarcação geográfica que limita a área de soberania e responsabilidade jurídica e administrativa do Estado. Na área da UNASUL, os crimes transfronteiriços constituem-se como os seus maiores desafios de segurança. As fronteiras sul-americanas são zonas privilegiadas de integração e os desafios para a adoção de políticas orientadas para prevenir e enfrentar o crime organizado transfronteiriço deverão considerar o equilíbrio entre liberdade e segurança.

Às tradicionais ameaças ao Estado agregam-se outras, de natureza criminal transfronteiriça, num contexto de segurança multidimensional, entendida, de modo amplo, como a combinação dos esforços governamentais para fazer frente a problemas políticos, socioeconómicos, jurídicos, de meio ambiente e humanos e, nesse contexto, também de segurança de fronteiras. Esta requer a formulação de uma política pública específica que contemple as dimensões geográfica, institucional e regional, os fatores que as conformam, e a revisão do papel dos atores tradicionais em matéria de segurança de fronteiras, como as Forças Armadas.

### **A Segurança de Fronteiras e as Forças Armadas**

Para os países da América do Sul, a percepção de ameaça externa como necessidade de reação a uma dimensão militar é baixa ou inexistente. A segurança de fronteiras ante ameaças transnacionais requer revisar o papel dos atores nacionais envolvidos, particularmente o das Forças Armadas, pois podem proporcionar aporte útil além das suas missões convencionais.

A criação de um espaço comum que privilegie a integração para dentro e mantenha a sua capacidade de dissuasão externa para proporcionar desenvolvimento, segurança, cooperação e entorno no qual as pessoas possam circular e o comércio prosperar, implica estabelecer ou ampliar mecanismos nacionais concertados para responder às ameaças comuns (Amorim, 2013). Entre esses, a necessidade de repensar as competências das Forças Armadas no contexto de segurança multidimensional. Debates sobre o papel das Forças Armadas no contexto da segurança de fronteiras adquirem relevância crescente. Como consequência, questões a respeito da pertinência de desempenhar tarefas complementares às convencionais, fundamentalmente, de defesa da pátria contra agressão externa e garantia dos poderes constitucionais. Por razões históricas, culturais e legais, a concepção para sustentar a existência das Forças Armadas tem estado associada aos conceitos clássicos de Estado-Nação, de segurança nacional (em sentido estrito, de defesa, exclusivamente de natureza militar) e ao monopólio do uso legal e legítimo da força para a proteção da soberania do Estado e da sua nação em casos de ameaças externas, reais ou potenciais, imediatas ou não, resultantes de ação ou intenção de uma potência estrangeira (Lopes, 2001).

Na região da UNASUL, o conceito de segurança nacional, em sentido amplo, entendido como ações organizadas, coordenadas e interrelacionadas das organizações

do Estado para proteger os seus cidadãos, a soberania, os valores constitucionais e a integridade territorial, tem sido pouco utilizado ou, até mesmo ignorado, em razão de no passado governos autoritários o terem utilizado para legitimar ou justificar a repressão à oposição interna. Atualmente, as ameaças à segurança de fronteiras são de natureza transnacional. Mas, a resposta à sua manifestação requer o emprego de recursos exclusivos, não necessariamente disponíveis nas tradicionais estruturas de segurança pública. Neste contexto, o conceito de segurança nacional deixa de estar vinculado exclusivamente àquele de defesa, como o poder que garante o *status quo* interno e guardião do Estado. Passa a incluir, também, o da segurança pública, como conjunto de ações exercidas para preservar a ordem interna, as pessoas e o patrimônio, no país. Nesta acepção multidimensional, as medidas em favor da segurança nacional, dissociadas de uma componente ideológico-partidária, passam a envolver tanto as competências das organizações de defesa quanto as de segurança pública. A segurança de fronteiras é o ponto de interseção de ambos os conceitos.

Repensar o papel das organizações de defesa e adequar instrumentos legais, inclusive os de natureza constitucional, que têm respaldado a presença e atuação convencionais das Forças Armadas em áreas de fronteiras (para que atuem de maneira preventiva e repressiva e disponham de poder policial, respeitando a soberania e o interesse do Estado-Membro vizinho), é condição necessária para que o ator criminal não se refugie no outro lado da fronteira. Torna-se mais difícil combater o crime organizado com atuação débil do Estado nas fronteiras e sem cooperação.

Sem desconsiderar as suas tradicionais missões, a presença das Forças Armadas em áreas de fronteira, e o seu controle sobre os espaços terrestre, marítimo e aéreo, tem potencial para: (1) reduzir a incidência de crimes ao meio ambiente e transnacionais organizados; (2) intensificar a presença do Estado na área; (3) conhecer a fronteira para desenvolver estudos relativos aos seus desafios, vulnerabilidades, necessidades e potencialidades; (4) contribuir para a formulação de políticas com ênfase na segurança pública; e (5) fortalecer o apoio governamental à população local. Na região da UNASUL, a questão da segurança de fronteiras não deve ser considerada somente como uma prioridade nacional, mas também multinacional. Nesse contexto, autoridades civis e militares dos governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, participaram da Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras, ocorrida em Brasília, no dia 16 de novembro de 2016, e reconheceram que os crimes transnacionais estão no centro de muitos dos problemas de segurança e têm efeitos nocivos no desenvolvimento regional.

A Declaração de Brasília (DB/SF), que decorreu dessa reunião, propõe, entre outros objetivos, promover e consolidar a cooperação judicial, policial e de agências de *intelligence*, para aumentar e agilizar a capacidade de resposta frente às formas e manifestações da criminalidade organizada transnacional.

Quando os esforços de integração regional contemplam incrementar o controle fronteiriço, as atividades criminais transnacionais poderão ser reduzidas. A ideia de integração associada exclusivamente à promoção do desenvolvimento dos países, evidenciada por meio do aumento da circulação de pessoas e produtos, não se constitui garantia de que haja diminuição da ocorrência de ilícitos transnacionais. De fato, poderiam até mesmo aumentar, caso não contemplem também medidas de segurança que favoreçam a monitorização, detecção antecipada e repressão eficazes. Para que o processo de integração seja consequente para os países, é necessário considerar a associação dos fatores desenvolvimento e segurança. Em zonas fronteiriças, estes impõem o desafio de se dispor de coordenação interagências e de uma reconfiguração de processos de trabalho nos níveis nacional e regional.

Neste contexto, a reconfiguração das tarefas atribuídas às Forças Armadas torna-se fator crítico para o sucesso, pois estas possuem capacidades necessárias para responder ao crime transfronteiriço. Por exemplo, em casos de voos clandestinos para traficar drogas ou outros produtos, radares e meios aéreos da Força Aérea constituem-se recursos exclusivos e insubstituíveis para identificar e reprimir o crime, que se potencializam ainda mais quando uma organização interage de maneira coordenada com seus pares regionais. Sem cooperação transfronteiriça, ou caso esta seja débil, o ator criminal simplesmente cruza a fronteira ou suspende temporariamente suas atividades e fica livre da ação repressiva, o que pode tornar desgastante e inócua a atuação das Forças Armadas como observou o general Villa Boas (Brito, 2017).

A base do crime está no princípio da oportunidade, como observou o ex-secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame (Carneiro, 2017), consequentemente, a interferência do Estado na economia criminal contribui para privar ou restringir as condições que a favorecem, o que é essencial para combatê-la. A coordenação antecipada de operações militares com países vizinhos minimiza a duplicação de esforços nacionais em segmento comum de fronteira. Numa lógica de soma de esforços, permite racionalizar o emprego de recursos humanos e materiais, estende a ação governamental combinada no espaço e tempo fronteiriços e contribui para multiplicar a área de atuação do Estado e sua duração, o que é fundamental para maximizar o seu resultado.

Em consequência, trata-se de um esforço para discutir a necessidade ou não de atualizar as competências convencionais das Forças Armadas para responder aos desafios de segurança de fronteiras, e não de propor automaticamente a modificação do seu papel constitucional em proveito de atividades de segurança multidimensional, particularmente em fronteiras, ou de querer transformá-las numa força policial. O que se propõe é refletir sobre a sua participação para prover recursos humanos, capacitação, informação, logística e equipamentos. Adicionalmente, como externalidade positiva, a presença das Forças Armadas em zonas de frontei-

ras pode também oferecer à população local ações de caráter cívico-social, saúde e serviços de infraestrutura. Trata-se de apoio subsidiário e temporalmente limitado das Forças Armadas para fazer frente a situações nas quais o Estado identifica que as estruturas usuais de resposta de segurança pública estão indisponíveis ou são inexistentes ou insuficientes para o desempenho das suas competências legais de proteger a sociedade.

### **A Segurança de Fronteiras Orientada pela Função *Intelligence***

A função *intelligence* é uma ferramenta necessária para a gestão do Estado. O termo *intelligence* contempla três aspectos essenciais: atividade, organização e produto. O conceito de *intelligence*, embora não esteja internacionalmente padronizado, é entendido como a informação decorrente da atividade desenvolvida por uma organização especializada, inclusive mediante emprego de meios e recursos sigilosos, não disponível publicamente, requerida, obtida, analisada e difundida com oportunidade, segurança e de maneira confiável, produzida por profissional do Estado com atribuições legais para tal, com base em doutrina e metodologia próprias de *intelligence*, para a produção de conhecimento para assessorar a formulação de decisões políticas no mais alto nível do governo. Ainda que não exclusivamente, o utilizador preferencial do conhecimento da *intelligence* é o chefe de Estado ou de Governo. Constitui-se como uma capacidade especializada para a gestão da informação. A sua missão principal é a de obter dados, processar a informação e gerar e difundir a informação privilegiada ao decisor, de forma precisa, oportuna e confiável. Não obstante, parafraseando Lowenthal (2002, p. 8) “*intelligence* é informação. Entretanto, informação não é necessariamente *intelligence* e, quando toda informação é considerada *intelligence*, nada o é”.

De fato, informação é a descrição simplificada derivada da observação de fato ou situação, comunicação, relatório, rumor, imagem etc. e, isoladamente, pode ser ou não verdadeira, precisa, confirmada, pertinente ou confiável. A informação é a base para a produção da *intelligence*. Tradicionalmente, à definição de *intelligence*, na sua acepção de produto de uma atividade especializada, vinculam-se pressupostos essenciais que a caracterizam como apartidária e típica do Estado, à disposição dos seus sucessivos governos. Para tanto, são empregues fontes, métodos e técnicas sigilosas (cujos limites são fixados normativamente), necessários para produzir *intelligence* capaz de diminuir o grau de incerteza que pode estar associado ao processo decisório e à ação governamental. Porém, o processamento (ciclo de *intelligence*<sup>2</sup>) de

---

2 Não se dispõe de modelo único universalmente acordado. Ao ser denominado ciclo de *intelligence*, depreende-se não se tratar de processo estático. Usualmente, são consideradas para a produção do conhecimento de *intelligence* as seguintes fases: requerimento, planejamento, obtenção, processamento, análise, difusão e retroalimentação.

informação aberta pode também gerar *intelligence*, que não se constitui política pública, mas pode prover aportes para sua formulação. Essa é uma razão pela qual a atividade de *intelligence* não deve atuar por iniciativa própria ou no vácuo, mas, sim, responder aos requerimentos (ou necessidades) de informação que se constituem prioridades para a ação governamental, pois se tudo for considerado prioridade, também nada o será. Tais prioridades devem ser estabelecidas por autoridades governamentais de alto nível, especialmente pelo Presidente da República.

Usualmente, há quem possa considerar que a atividade de *intelligence* antecipa o futuro e é infalível. Isso nem sempre ocorre. Para Clausewitz (1984, p. 117) “muita *intelligence* é contraditória e a maioria é incorreta”. Apesar de se centrar na percepção da *intelligence* nas guerras, ocasião na qual “a verdade é considerada a primeira vítima do conflito”, muito desse entendimento permanece verdadeiro. Contraditória ou incorreta não significa que seja forjada e nem necessariamente se constitui como falha.

O profissional de *intelligence* muitas vezes dispõe de apenas um fragmento de informação para processar. A informação disponível pode ser cumulativa e a primeira recebida pode ser menos precisa do que a última. Na medida em que mais informação é obtida, sua negação ou corroboração tornam-se mais evidentes e permitem preencher lacunas de conhecimento que impõem análises mais abrangentes para determinar o significado e as tendências mais prováveis, notadamente sobre fato ou situação em áreas difusas nas quais respostas baseadas em abordagens tradicionais de defesa, segurança pública e diplomacia não são suficientes, adequadas ou viáveis. No âmbito da UNASUL, a história de regimes autoritários em vários dos seus países e a utilização da atividade de *intelligence* como “polícia secreta ou política” com o propósito de manutenção ilegítima do poder, comprometeu o seu sentido legítimo e partidário. Compensar esse déficit perceptivo sobre a *intelligence* pressupõe promover a cultura de *intelligence* em sistemas políticos democráticos (Swenson, 2015), como instrumento de antecipação do Estado e ao serviço da sociedade, para dissociá-lo do conceito estrito e ideológico da função *intelligence* que se associa ao da segurança nacional em sistemas políticos não-democráticos.

A aplicação da função *intelligence* no contexto da segurança de fronteiras torna-se relevante ao antecipar informações sobre atores e atividades criminais. O agente criminal monitoriza e estuda o comportamento e as debilidades dos órgãos de segurança do Estado para avançar ou recuar (Beltrame, 2017). Neste contexto, tornam-se favoráveis para esse agente a divulgação antecipada da mobilização e do deslocamento de grande quantidade de efetivos e recursos militares para a realização de operações em zonas de fronteiras, informações sobre os lugares onde ocorrerão as atividades e o período de tempo estabelecido para a sua execução.

Em razão da imprevisibilidade e continuada mutação dos ilícitos fronteiriços, potencializam-se resultados com a realização de múltiplas operações militares

combinadas, de curto prazo e pontuais, nacionais, bilaterais ou multilaterais, sem publicidade, com base na *intelligence*, fornecida por agências governamentais de *intelligence*, sobre as áreas com maior incidência de atividades criminais, os seus atores e as formas de atuação.

O combate eficaz ao crime organizado transnacional pressupõe obter, interpretar e disseminar informação sigilosa e, ao mesmo tempo, criar canais especializados entre as agências de *intelligence* dos Estados-Membros para intercambiá-la oportunamente e desenvolver trabalhos conjuntos relacionados às oportunidades e ameaças comuns.

Combater os crimes transfronteiriços com ênfase em *intelligence* supõe haver existência prévia de integração. Uma forma de lográ-lo é a construção de medidas de criação da confiança entre as estruturas de *intelligence* civil, policial, aduaneira, financeira e militar, entre outras, envolvidas na segurança de fronteiras. No Brasil, a atividade de *intelligence* executada por agência civil é denominada “*intelligence* de Estado” e a organização que a realiza é a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), o único órgão brasileiro cujo fim é planejar e executar as atividades de *intelligence* de Estado para subsidiar o processo decisório nacional.

A essas competências são também agregadas à ABIN a condição de agência central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Outras instituições que trabalham com *intelligence* (de natureza setorial) têm na atividade um meio para subsidiar as suas competências legais. Assim, contribui para eliminar as barreiras que limitam a cooperação e fomentam a adoção de medidas que promovam o estabelecimento de dispositivos legais que permitam o intercâmbio de *intelligence* e criem condições favoráveis para a adaptação cultural ao trabalho integrado. São condições necessárias, ainda que não suficientes, para os Estados-Membros da UNASUL responderem ao problema do crime transnacional.

A atividade de *intelligence* é estratégica e contribui para antecipar oportunidades e ameaças comuns. A natureza da *intelligence* é preditiva, regida por diretrizes, limites e parâmetros legais, e foca ameaças cuja evolução podem ter impacto significativo no atingimento dos objetivos nacionais, como: crime organizado, terrorismo, ameaça à segurança cibernética, entre outros. Nesse contexto, desenvolver uma rede de comunicação e monitorização técnica fronteiriça conectada a centros de integração e decisão favorece a identificação oportuna de atividades criminais para apoiar operações militares ou policiais inopinadas.

Os crimes transnacionais têm efeito nocivos sobre as sociedades sul-americanas e afetam negativamente o seu desenvolvimento sustentável. Responder a eles pressupõe fortalecer o multilateralismo e incrementar os mecanismos regionais de *intelligence* como condições essenciais para maximizar o esforço coletivo.

São esses mecanismos de cooperação, nas suas dimensões multilateral, bilateral e nacional, que favorecem: (1) a coordenação de uma visão estratégia compartilhada

de segurança de fronteiras; (2) a identificação de oportunidades para a formulação de acordos nessas dimensões e seus respectivos ajustes legais, financeiros e técnicos; e (3) a articulação da resposta interna das entidades especializadas participantes. A interoperabilidade<sup>3</sup> estabelecida entre essas dimensões gera ações e avanços coletivos na formulação de políticas públicas transformadoras, baseadas na obtenção, processamento e intercâmbio de *intelligence* sobre vulnerabilidades, óbices e desafios em zonas comuns de fronteiras, e em relação aos impactos de outras ameaças globais complexas, como o terrorismo e a segurança cibernética.

Especificamente no que se refere ao terrorismo, os ataques perpetrados pela al-Qaeda, em 11 de setembro de 2001, contra os Estados Unidos da América, impuseram à Organização das Nações Unidas (ONU) desafios e complexidades adicionais à nova ordem mundial, na qual o combate global ao terrorismo e às suas redes de apoio eram os eixos centrais das políticas de segurança coletiva dos seus Estados-Membros. As respostas decorrentes deviam envolver desdobramentos e medidas de natureza judicial, militar, policial, de *intelligence* e socioeconômica, sob coordenação da ONU. As ações mais visíveis em matéria de contraterrorismo têm sido as de: (1) incrementar a cooperação; (2) fortalecer instituições; (3) capacitar agências governamentais nacionais especializadas; e (4) ampliar suas relações com os parceiros congêneres internacionais, para prevenir e responder à ameaça imprevisível, imediata e dispersa do terrorismo.

O combate ao terrorismo e aos crimes conexos impôs outras medidas específicas para reforçar a segurança das fronteiras nacionais contra a entrada ilegal de pessoas – inclusive de combatentes estrangeiros<sup>4</sup> – o tráfico humano e de armas, narcóticos e mercadorias, a proliferação de materiais nucleares e de destruição em massa, e a lavagem ou evasão de ativos financeiros, com o desafio adicional de manter a capacidade de os Estados em promoverem a circulação legal de pessoas e produtos.

Nesse contexto, fatores políticos, socioeconômicos, legais e culturais orientam as prioridades de ação coletiva e contribuem para mitigar condições locais que potencialmente favorecem o terrorismo. Entre os desdobramentos desses fatores, podem ser considerados, por exemplo: (1) investir em educação inclusiva e de qualidade, particularmente primária e secundária; (2) desenvolver políticas públicas multidisciplinares<sup>5</sup> de ação coletiva para prevenir a radicalização e o recrutamento; (3) pro-

---

3 Por interoperabilidade, entende-se a capacidade de sistemas, unidades ou forças para prover e receber serviços e informações de outros sistemas, unidades ou forças e utilizar esses serviços de maneira a poder operar eficientemente juntos.

4 Com base em definição do Centro Internacional de Contraterrorismo, de Haia, são indivíduos que, por variados históricos e motivações ideológicas, unem-se a conflito armado no exterior.

5 Para maximizar a sua eficiência e incluir medidas de contenção e prevenção, o desenvolvimento multidisciplinar de políticas públicas deve considerar aportes de atores governamentais ou não, como, por exemplo: agências de *intelligence*, policiais e de defesa; ministérios de áreas

teger os cidadãos e as infraestruturas críticas (ou estratégicas); (4) deter e julgar terroristas e seus apoiantes, inclusive em etapas preparatórias de planeamento; e (5) responder à ameaças e ataques de modo a minimizar suas consequências.

Os terroristas não agem isoladamente. Estão vinculados a ideologias extremistas e comunicam por meio da internet, cuja utilização com propósitos terroristas deve ser prevenida, para que não se transforme em plataforma para propaganda, comunicação, treino, apoio, recrutamento e financiamento.

Em matéria de segurança cibernética, compreende-se a resposta do Estado para conjugar ações, governamentais ou não, civis e militares, aplicadas com a finalidade de proteger as infraestruturas de informação e comunicação públicas e privadas do país. A segurança cibernética não é uma *commodity* e não se pode simplesmente comprá-la no mercado dos países que se desenvolveram mais nesse setor. O rápido crescimento e a dependência dos governos e das sociedades em relação à tecnologia da informação ampliaram tanto oportunidades como ameaças. Estas são globais e não reconhecem fronteiras formais e pressupõem ação concertada para combatê-las. A adoção de medidas contra ameaças cibernéticas, que são coletivas, não deve ser atribuída a uma entidade única e nem devem conformar-se com nichos setoriais civis ou militares que sejam mais ou menos seguros ou exclusivos.

A interdependência para tornar mais seguro o ambiente cibernético implica estimular a ação concertada da sociedade civil, da academia e dos setores públicos e privados, que se constituem forças motrizes multidimensionais, interoperativas e interrelacionadas que proveem a procura, conhecimento, transformação e normalização, que favorecem a segurança coletiva. Potencializa esse esforço estabelecer ou reforçar estruturas nacionais de identificação e resposta a incidentes de segurança cibernética e incentivá-las a operar em rede; conectá-las à estrutura regional com competência para centralizar medidas de prevenção, alerta antecipado, resposta e melhores práticas; identificar e promover ações necessárias para desenvolver uma cultura para segurança cibernética na região da UNASUL; e estabelecer os contatos extra regionais associados.

São as vulnerabilidades proporcionadas por não se considerar esses fatores, comuns ou não, que favorecem o terrorismo e as ameaças à segurança cibernética e comprometem a ação coordenada. As áreas nas quais é possível cooperar são diversas. Por isso, a *interface* entre a academia e a atividade de *intelligence* é significativa, sobretudo pela necessidade de desenvolver modelos de cooperação que não desconsiderem o interesse nacional, mas que também enfatizem o coletivo, respeitando a autodeterminação dos Estado-Membros e priorizando trabalhos operacionais e as questões técnicas envolvidas.

---

sociais, educacionais, culturais e financeiras; e entidades religiosas, juvenis, de família, de mulheres, da sociedade civil, da imprensa e do setor privado.

A academia é uma instância de análise crítica, reflexão e promoção de boas práticas, as quais não são frequentes no trabalho diário das organizações públicas perante fenômenos no âmbito de suas competências. O fomento da capacitação profissional conjunta em *intelligence* pode ser efetuado por meio de cursos, seminários, *workshops*, conferências ou outras modalidades de programas acadêmicos, nos níveis básico e avançado, que contemplem tanto as especificidades do tema como técnicas prospectivas e acessórias que os sustentem. Trata-se de providenciar instrumentos para a formação de quadros da UNASUL envolvidos na segurança de fronteiras e que se valem de recursos de *intelligence* para desenvolver as suas tarefas: participando na formação e capacitação de profissionais de *intelligence*, especialistas e acadêmicos dos Estados-Membros, preferencial, mas não exclusivamente, para colaborar na identificação de necessidades; desenhar programas curriculares; ministrar aulas; monitorar o processo ensino-aprendizagem e o seu valor agregado para a promoção de uma cultura de *intelligence* regional (Prieto e Hirane, 2015).

No âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL, a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) é a instituição que tem por missão “contribuir para a consolidação dos princípios e objetivos estabelecidos no Estatuto do CDS para a formação e capacitação, por meio da docência e pesquisa, de modo a ampliar a confiança mútua, favorecer o avanço de uma cultura de defesa comum e aperfeiçoar as condições de segurança na América do Sul” (ESUDE, 2017). Estruturar essa instituição acadêmica, que naturalmente tem a vocação para centralizar a formação e o aperfeiçoamento profissional da UNASUL em temas de defesa e segurança regionais, favorece: a construção de redes de diálogos e confiança na América do Sul; contribui para a gerar identidade sul-americana; e promove a compreensão da natureza, funções, objetivos e atividades da UNASUL. Em matéria de capacitação em *intelligence*, também pode constituir-se como elo com as escolas de *intelligence* dos Estados-Membros para identificar prioridades necessárias para elaborar um currículo acadêmico comum e oferecer a capacitação especializada baseada num adequado e mutualmente compreensível método de produção de conhecimento de *intelligence* e num glossário técnico regional partilhado, para o intercâmbio seguro e oportuno de *intelligence*.

Perceber as fronteiras como espaço comum de segurança impõe desenvolver mecanismos multidimensionais nas suas dimensões política, de defesa, segurança pública, *intelligence*, e jurídica, nos níveis nacional, bilateral e regional. Além disso, pressupõe abordagem baseada na vontade consensual, no princípio da responsabilidade partilhada, na identificação dos objetivos prioritários, na formulação de diretrizes, e em acordos e mecanismos de cooperação para a realização de ações coordenadas estabelecidas entre os Estados-Membros.

O debate sobre a segurança de fronteiras no âmbito da UNASUL impõe crescentes reflexões sobre a substituição da visão histórico-cultural tradicional, exclusiva ou

primordialmente centrada na individualidade territorial, por outra, de natureza coletiva, sem comprometer os princípios fundamentais dos seus Estados-Membros, das suas relações internacionais e dos direitos e deveres dos seus cidadãos.

A constatação de que, usualmente, em relação às ameaças transnacionais o fato social antecede a norma legal em matéria de gestão de informação – especialmente a sensível – favorece enfatizar a abordagem interdisciplinar para racionalizar recursos, mitigar a duplicação de esforços e maximizar os resultados, superar paradigmas regionais de cooperação, repensar as competências das estruturas de defesa e de segurança pública no contexto da segurança nacional, e atualizar as normas, constitucionais e ordinárias inerentes. Os crimes transnacionais no espaço da UNASUL constituem-se como dos maiores desafios à sua segurança coletiva. Torna-se essencial eliminar ou mitigar condições existentes que fragilizam a sua própria segurança, integrar a zona fronteiriça numa dinâmica de desenvolvimento socioeconómico regional, promover a geração de oportunidades de negócios e contemplar as capacidades de cada Estado-Membro, para transformar as constatações em políticas públicas. Entretanto, os crimes nas zonas de fronteiras não são automaticamente crimes contra a segurança nacional. Se os Estados-Membros buscam segurança, não podem ter fronteiras abertas sem dispor de mecanismos concertados de equilíbrio de um maior nível de liberdade e segurança, como condição necessária para proteger as suas sociedades.

A ênfase regional não exclui relações privilegiadas com parceiros tradicionais nem tampouco com outros, em outros continentes. A adoção e adaptação de novos conceitos e práticas virtuosas de cooperação, sem desconsiderar aqueles que tenham sido originados nos níveis nacional ou bilateral, são fatores que reforçam a identidade sul-americana e a adesão dos seus Estados-Membros ao objetivo geral da UNASUL e à sua capacidade de conceber métodos para mediar conflitos de interesse de maneira mutualmente benéfica, para prevenir a escalada de tensão.

### **Considerações Finais**

Discutir as competências das Forças Armadas no contexto da segurança das fronteiras não pressupõe, simplesmente, alterar o seu papel constitucional em proveito de atividades de segurança pública, mas sim apresentar o argumento relativo à necessidade de ampliar ou restringir as missões da expressão militar de poder de cada Estado-Membro em relação a potenciais novos aportes em matéria de segurança de fronteiras, para que participem e garantam, no marco jurídico da UNASUL, os objetivos gerais e específicos acordados no seu Tratado Constitutivo. Por isso, não implica apenas dispor da sua capacidade nas áreas fronteiriças, mas também aproveitar a sua capilaridade e fazer uso dos seus recursos humanos e materiais exclusivos, essenciais para a dissuasão da atividade criminal transfronteiriça regional.

A natureza difusa e imprevisível do crime transnacional na região da UNASUL impõe a necessidade de cooperação interdisciplinar e interoperativa entre as estruturas especializadas dos Estados-Membros. A construção de um modelo sul-americano multidimensional de resposta a crimes em zonas limítrofes requer dispor de políticas públicas não focadas exclusivamente no nível nacional e na cooperação interestatal tradicional, mas que também incorpore a segurança de fronteiras de modo a envolver acordos entre os governos e que contemple, nesse contexto, as dimensões concernentes à defesa, segurança pública e *intelligence*.

A *intelligence* não é uma panaceia para, isoladamente, responder ao crime transnacional. Entretanto, imperfeita ou não, favorece proporcionar conhecimento para reduzir o grau de incerteza para a ação governamental. Em decorrência, o intercâmbio de *intelligence* deve constituir-se como uma política pública compartilhada, e não apenas prática informal e discricionária, com condições que favorecem o identificar de atores, estruturas, modos de atuação e intenções criminais; a criação de centros de fusão de informação para seu processamento e redes de intercâmbio para a difusão da *intelligence* resultante; a decisão de medidas a adotar; e o planejamento das ações de segurança para neutralizar ou mitigar a ameaça.

No contexto da UNASUL, a integração da informação obtida por agências de *intelligence*, militares, de segurança pública e de outras estruturas governamentais especializadas, favorece o desenvolvimento de uma política pública abrangente capaz de elaborar uma estratégia partilhada de ação coletiva orientada pela atividade de *intelligence*. O intercâmbio de *intelligence* entre as agências governamentais envolvidas na segurança de fronteiras pressupõe o existir de um processo de conhecimento e construção de confiança e o implementar dos requisitos fundamentais para que a segurança dos seus profissionais e da informação sejam observados pelas partes.

Para fazer frente aos desafios atuais e futuros que se apresentam, as agências de *intelligence* dos Estados-Membros devem constantemente inovar e aperfeiçoar-se. Isso impõe repensar paradigmas tradicionais, adequar os instrumentos normativos e formular políticas públicas especializadas, como condições necessárias que facilitem o desenvolvimento de capacidades e competências dos seus profissionais. Neste contexto, pressupõe, de maneira articulada e acordada conjuntamente, construir um programa de capacitação continuada em *intelligence* com o objetivo de identificar os fundamentos conceituais e os valores essenciais; elaborar um glossário técnico e de procedimentos analíticos e operacionais, e enfatizar o cumprimento das medidas de segurança derivadas.

## Referências

- Alves, A. C., 2008 [1870]. *Espumas Flutuantes*. Porto Alegre: L&PM Editores.
- Amorim, C., 2013. *Breves Narrativas Diplomáticas*. São Paulo: Livraria Cultura.
- Brito, D., 2017. O comandante do Exército, diz hoje que uso de militares em e segurança é “perigoso”. *EBC Agência Brasil*. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-06/comandante-do-exercito-diz-que-uso-de-militares-em-seguranca-e-perigoso>.
- Carneiro, J. D., 2017. Com crise e alta de violência, é preciso aumentar responsabilidade das Forças Armadas na segurança, diz Beltrame. *BBC Brasil*. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40350898>
- Clausewitz, C., 1984. *On War*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Enciclopédia Britânica. *Chaco War*. Disponível em <https://www.britannica.com/event/Chaco-War>.
- ESUDE (Escuela Suramericana de Defensa), 2017. Misión. Disponível em <http://esude-cds.unasursg.org/index.php/institucional/estatutos/mision>.
- Lopes, R., 2001. *Oportunidade para Cívicos na Condução de Defesa Nacional: O caso do Brasil*. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies.
- Lowenthal, M., 2002. *Intelligence: From Secrets to Policy* (2<sup>nd</sup> edition). Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Ministério da Defesa, 2016a. Ministro Jungmann diz que crime na fronteira se combate com integração e inteligência. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/26809-ministro-jungmann-diz-que-crime-na-fronteira-se-combate-com-integracao-e-inteligencia>.
- Ministério da Defesa, 2016b. Crime na fronteira se combate com integração e inteligência. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/26809-ministro-jungmann-diz-que-crime-na-fronteira-se-combate-com-integracao-e-inteligencia>.
- Ministério da Defesa, 2017. Brasil e França discutem possibilidades de novas ações de cooperação transfronteiriças. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/30245-brasil-e-guiana-francesa-discutem-possibilidades-de-novas-acoes-nas-fronteiras>.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2016. *Declaração de Brasília sobre Segurança nas Fronteiras (DB/SF)*. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15247-declaracao-de-brasil-reuniao-ministerial-do-cone-sul-sobre-seguranca-nas-fronteiras-brasil-16-de-novembro-de-2016>.
- Prieto, C. M. e Hirane, C. S., 2015. “Cooperación en Inteligencia Estratégica de Defensa en el CDS de UNASUR: Posibilidades, Limitaciones y Desafíos”. In: J. G. Paz e R. Román (eds.), *Inteligencia Estratégica Latinoamericana: Perspectivas y ejes Predominantes para la Toma de Decisiones Estratégicas ante un Mundo en Cambio*. Ministerio de Defensa de la República Argentina: Argentina. Disponível em <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/libro-inteligencia-web.pdf>.

RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina), 2016. Mapa Comparativo de la Defensa. Disponível em <http://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>.

Swenson, R., 2015. "Understanding Intelligence Culture in the Americas and Its Strategic Utility in National Security". In: J. G. Paz e R. Román (eds.), *Inteligencia Estratégica Latinoamericana: Perspectivas y ejes Predominantes para la Toma de Decisiones Estratégicas ante un Mundo en Cambio*. Ministerio de Defensa de la República Argentina: Argentina. Disponível em <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/libro-inteligencia-web.pdf>.

UNASUR, 2008. *Tratado Constitutivo (TCU)*. Disponível em <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>.