

As violações “invisíveis” das fronteiras.
(Proposta inovadora para a tipologia de fronteiras)

Embaixador Marcos Henrique Camillo Côrtes*

Os estudos sobre fronteira nacional, seja nos bancos de escola seja no âmbito universitário, tratam dos seus aspectos históricos, geográficos e jurídicos. As várias definições da mesma podem ser resumidas na concepção de FRONTEIRA JURÍDICA, que é o limite legal entre as jurisdições soberanas de dois Estados.

Essa definição tradicional é perfeitamente correta e serve de fundamento, por exemplo, para as preocupações com que muitos brasileiros analisam as ameaças, concretas ou em potencial, à incolumidade do território nacional. É também a partir da mesma definição que se elaboram os planejamentos de ação governamental, para fins de desenvolvimento ou de emprego de elementos de segurança.

Graças à atuação continuada do nosso serviço diplomático e, muito especialmente, à extraordinária e devotada competência do Barão do Rio Branco, ao se chegar ao ano de 1910 o Brasil tinha todas as suas questões de fronteira resolvidas pacificamente, por meio de negociações diplomáticas ou arbitragem internacional, sem jamais recorrer-se ao uso da força. Por isso, os brasileiros puderam, desde então, desfrutar da tranqüilidade de saber que o país não tem problema algum de fronteira. Isso, entretanto, não elimina o fato de que, por diferentes causas e em diferentes momentos, tenhamos tido, continuamos tendo e poderemos sempre ter problemas na fronteira.

Para evitar ou neutralizar ameaças e/ou violações de nossas fronteiras, o Brasil contou, historicamente, com a vigilância e a capacidade profissional do Itamaraty e das Forças Armadas, além da dos órgãos policiais e aduaneiros especificamente incumbidos dessas tarefas.

Entretanto, as características do relacionamento internacional após o fim da Guerra Fria estimularam modos mais agressivos de comportamento, sobretudo por parte da superpotência (Estados Unidos) e das duas megapotências (União Européia e Japão). As conseqüências da Terceira Revolução Industrial e o processo denominado Globalização aumentaram exponencialmente o hiato de poder entre esses três Centros de Poder Econômico (CPEs) e os demais países. Além disso, as pragas do narcotráfico e do terrorismo internacional criaram novos riscos e ameaças. Finalmente, a adoção de conceitos emanados da chamada Revolução em Assuntos Militares (RAM), demonstrada de maneira espetacular no ataque ao Iraque, desfechado pelos EUA em MAR-ABR/2003, confirmou a vigência ominosa do que se tem chamado de Pós-Modernismo Militar.¹

De tudo isso surge a necessidade premente de que se passe a considerar, com muito maior intensidade, outro tipo de fronteira, até agora pouco apreciada. Trata-se da FRONTEIRA METAFÍSICA, que defino como a linha de defrontação entre interesses de dois (ou mais) Estados.

¹ Sobre a Revolução em Assuntos Militares e o Pós-Modernismo Militares há vários textos publicados pelo autor, como, por exemplo, na “A Defesa Nacional”, n.º. 792, de JAN/FEV/MAR/ABR 2002.

Na concepção jurídica, sobejamente conhecida, as fronteiras podem ser agrupadas em três categorias:

1. Terrestre – que pode ser seca, fluvial ou lacustre e cuja definição e caracterização obedecem a critérios determinados pelo Direito Internacional Público.
2. Marítima e Oceânica – atualmente regidas pelas normas da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, popularmente conhecida como Convenção da Jamaica.
3. Aérea – também regida por normas internacionais, especialmente no que se refere ao uso do espaço aéreo.

Já na concepção metafísica, a variedade de categorias é maior e, na verdade, convém deixar sua listagem em aberto. Assim, por exemplo, deve-se considerar uma fronteira (metafísica) espacial, embora o espaço sideral seja, em termos jurídicos, considerado internacionalizado, ou seja, destituído de fronteiras nacionais. Um exemplo dessa fronteira (metafísica) espacial é a aplicação unilateral de restrições ao acesso a tecnologias de mísseis, como ocorre com o Regime de Controle da Tecnologia de Mísseis (RCTM).

Analogamente, na tipificação metafísica, existe uma fronteira cibernética, evidenciada sobretudo com o surgimento da Ação Bélica Informatizada (ABI) e da Ação Bélica Estratégica Informatizada (ABEI)². Além disso, com a enorme importância da Internet, aí aumentam os interesses com potencial para gerar confrontações.

A mais importante das fronteiras metafísicas, porém, é a que denomino fronteira institucional. Ela se configura quando, em função de defrontação de interesses de dois Estados, um deles consegue impor a aceitação de atos internacionais (adesão a tratados, celebração de acordos etc.) ou a adoção de medidas executivas, legislativas ou judiciárias nocivas ao interesse nacional do Estado mais fraco. De forma mais abrangente, pode-se definir a fronteira institucional como aquela em que, por qualquer tipo de pressão, coação ou indução ilegítima ou ilegal – com origem em outro Estado – são celebrados acordos internacionais, são adotadas normas legais e/ou regulamentares e são tomadas decisões executivas e/ou judiciais em detrimento dos interesses nacionais. É útil ressaltar que esse tipo de ação pode ter longo tempo de preparação “invisível”, como ocorre com o recrutamento e emprego de “agentes de influência”.

Os dois tipos de fronteiras apresentam características bastante diferentes. Vejamos as principais delas.

As fronteiras jurídicas são regidas por normas do Direito Internacional Público e por Atos Internacionais, inclusive acordos e tratados bilaterais. Elas são visíveis,

2 Ação Bélica Informatizada (ABI) – um dos novos recursos que compõem o arsenal de forças armadas pós-modernas.

Ação Bélica Estratégica Informatizada (ABEI) – nova modalidade de agressão, que visa a causar grandes danos ao adversário empregando exclusivamente meios informatizados para atacar sistemas informatizados do mesmo.

ainda que, em determinados casos, essa “visibilidade” exista em função de alguma convenção (por exemplo, uma linha geodésica). As ações de violação de uma fronteira jurídica são detectáveis, às vezes até mesmo antes de se efetivar a violação. Quando não chegam a ser previamente detectadas, as violações e seus resultados são fisicamente perceptíveis.

As fronteiras metafísicas, porém, revestem-se de algumas peculiaridades. Em primeiro lugar, elas não só são invisíveis, como geralmente são de detecção difícil ou mesmo impossível. Em segundo, a elas não se aplicam as normas consagradas pelo Direito Internacional, que regem as fronteiras na concepção jurídica. Por último, as ações do “agressor” são empreendidas em sigilo e o “agredido” geralmente só percebe os resultados da violação quando estes já estão consumados.

A fim de esclarecer ainda mais a distinção entre as fronteiras jurídicas e as metafísicas, sintetizo no quadro abaixo as características descritas acima:

Fronteiras jurídicas:	Fronteiras metafísicas:
Regidas por normas do Direito Internacional Público, Atos Internacionais, acordos e tratados bilaterais.	Não sujeitas a normas internacionais específicas.
Visíveis (ainda que por convenção).	Invisíveis, de detecção difícil ou até impossível.
Ações detectáveis, às vezes antes mesmo de efetivar-se a violação.	O “agressor” age de forma sigilosa ou sub-reptícia.
Violações fisicamente perceptíveis.	O “agredido” não percebe a violação ou só a discerne após o fato consumado.

Para entendimento prático dos diversos tipos de fronteira, consideremos a situação do Brasil na conjuntura internacional, tomando os últimos quinze anos como moldura cronológica. A natureza dos problemas que se configuraram ou podem vir a surgir nas nossas fronteiras decorre das formas existentes ou previsíveis das ameaças à soberania ou aos interesses nacionais do Brasil. De modo a facilitar o estudo, adotei a relação abaixo para definir a natureza dos principais problemas na fronteira do Brasil.

1) Reivindicação “jurídica” – Como o Brasil adota, de maneira inflexível, o princípio de *pacta sunt servanda* (os tratados têm de ser respeitados) e, como todas as nossas fronteiras estão (desde 1910) fixadas juridicamente, por tratados, qualquer reivindicação desse tipo por qualquer vizinho é inadmitida e inadmissível!

2) Implicações de reivindicação entre terceiros – Alguns dos nossos vizinhos ainda têm em aberto controvérsias sobre fronteiras, como ocorre, por exemplo, com a pretensão da Bolívia de recuperar (do Chile) sua saída para o mar. O Brasil precisa sempre se manter atento para evitar ser envolvido, ainda que indiretamente, em controvérsia desse tipo.

3) Pressões para adoção de legislação interna ou assinatura de acordos lesivos ao interesse nacional – Estamos aqui diante de um dos tipos de fronteira metafísica, a institucional. Como exemplificarei adiante, nesse tipo de fronteira o Brasil sofreu, nos últimos quinze anos, diversas perdas. Existem ainda vários riscos de novas violações, como ocorre com as pressões dos EUA, diretamente e através da AIEA, para sustar a produção de urânio enriquecido pela empresa Indústrias Nucleares Brasileiras – INB, na sua Usina de Enriquecimento em Resende, RJ, utilizando tecnologia desenvolvida pela Marinha do Brasil. Cabe sublinhar que essa atividade está sendo conduzida em estrito cumprimento das obrigações internacionais do Brasil, inclusive com supervisão da AIEA.

4) Ameaça militar – Pode-se considerar essa ameaça como inexistente, porém é preciso relativizar tal inexistência. De fato, não parece haver qualquer ameaça militar iminente, no momento atual. Entretanto, não se podem ignorar certas ameaças militares em potencial, sobretudo caso se considere, conjugadamente, a instabilidade em alguns dos países vizinhos e a vigência da Diretriz de Ação Preventiva, anunciada oficialmente pelo Governo norte-americano em 2002. É importante sublinhar que o unilateralismo que vem sendo evidenciado por Washington, conjugado com a implementação pelas forças armadas norte-americanas das concepções da Revolução em Assuntos Militares (RAM), acentua intensamente a diretriz política de intervir onde quer que possa ser identificada ou presumida uma ameaça a interesses dos EUA.

5) Ameaça armada – Movimentos subversivos em alguns dos países vizinhos podem, por diferentes motivos, “transbordar” para o território brasileiro. O caso mais notório é a atuação das FARC na Colômbia, as quais já foram protagonistas, direta ou indiretamente, de violações da soberania brasileira. Outro tipo de ameaça armada decorre das atividades do tráfico internacional de drogas, cabendo aqui destacar as medidas para controle e repressão no âmbito do SIVAM. Finalmente, embora o Brasil não esteja incluído entre os alvos prioritários do terrorismo internacional, não se pode ignorar a ameaça que ele representa para os interesses nacionais.

6) Atividades ilícitas – Elas abrangem o contrabando, a “pirataria” e a imigração ilegal. Embora sua repressão seja precipuamente atribuição dos órgãos policiais, a dimensão que muitas delas tenha assumido pode requerer a participação, ainda que subsidiária, das forças armadas brasileiras. Impõe-se aqui o cuidado para evitar que esse envolvimento possa se ampliar e assim acarretar certo desvirtuamento das responsabilidades constitucionais das mesmas.

7) Porosidade decorrente de intensa atividade econômica – De forma geral, pela dinâmica própria da economia e da demografia brasileiras, essa porosidade nos é favorável. É preciso, porém, acompanhamento diuturno dessa “expansão” natural e não planejada a fim de equacionar eventuais desdobramentos perigosos. Exemplo desse risco é o crescimento continuado do contingente de emigrantes brasileiros no Paraguai, onde são conhecidos como “brasiguaios”.

8) “Vazios” – Ainda existem algumas áreas de fronteira em que a ocupação se mostra muito rarefeita. Assim ocorre, por exemplo, na enorme faixa do território brasileiro junto do sul da Guiana e do Suriname. Esses “vazios” precisam ser, pelo menos, monitorados de modo a impedir a sua utilização criminosa por narco-traficantes. Por outro lado, a incúria das autoridades brasileiras ao estabelecer imensas áreas de proteção ambiental e de reservas indígenas em faixas de fronteira cria verdadeiros “vazios” do poder do Estado, gerando perigosas vulnerabilidades para a segurança e a soberania do Brasil.

Uma problemática que requer estudo amplo e equacionamento multifacético é o “enclave” representado pela Guiana Francesa, último remanescente do colonialismo europeu na América do Sul e que, curiosamente, faz com que a mais extensa fronteira terrestre da França seja com o Brasil.

Historicamente, o Brasil esteve envolvido com a Guiana Francesa de maneira episódica. Em 1727, cumprindo dupla missão em Caiena, uma diplomática e outra secreta, Francisco de Melo Palheta conseguiu trazer para Belém as primeiras mudas de café. Em 1808, já com a Corte instalada no Rio de Janeiro, D. João VI ordenou a ocupação da Guiana Francesa, de onde suas tropas só saíram em 1817, quando a colônia foi devolvida à monarquia francesa restaurada. Em 1900, graças à brilhante defesa conduzida pelo Barão do Rio Branco, o Presidente da Suíça, árbitro da chamada Questão do Amapá, reconheceu nossos direitos sobre a região compreendida entre os rios Oiapoque e Araguari, que era reivindicada pela França. Em 1942-43, Washington tentou, sem êxito, persuadir o governo brasileiro a invadir e ocupar a Guiana Francesa em vez de enviar tropas para lutar na Itália. Finalmente, em 1961, pouco depois de ter assumido a Presidência da República, Jânio Quadros teria ordenado aos Ministros militares o planejamento da invasão da Guiana Francesa. O assunto teria sido discretamente “esquecido” e superado com a surpreendente renúncia do Presidente em 25 de agosto do mesmo ano.

Na atual conjuntura, porém, a Guiana Francesa pode vir a ser utilizada como instrumento por aqueles que pretendem a “internacionalização” da Amazônia brasileira.

São notórios os pronunciamentos de autoridades e pseudo-cientistas de outros países, bem como de conhecidas ONGs, no sentido de se proclamar a Amazônia como “patrimônio da Humanidade”. Em 25 de fevereiro de 2005, numa conferência para diplomatas e especialistas na sede da ONU, o político socialista francês Pascal Lamy defendeu a tese de que as florestas tropicais devem ser tratadas como “bens públicos mundiais”, que ficariam sujeitas a certas regras coletivas de gestão internacional, deixando de lado a questão da propriedade. Aliás, Lamy foi eleito Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) em maio de 2005, de onde poderá continuar atuando para promover tal proposta, claramente nociva aos interesses brasileiros.

Ora, um governo francês, de comum acordo com os EUA e os membros da União Européia, poderia tomar a iniciativa de, excetuando a pequena área em torno de Caiena e da base espacial de Kourou, proclamar o território da Guiana Francesa como “bem público mundial”, a servir de “modelo” para o resto da floresta

amazônica.

É importante destacar que, às vezes, a feição jurídica pode encobrir a real natureza metafísica da fronteira. Essa identificação é necessária para que se possam equacionar corretamente as verdadeiras vulnerabilidades e/ou violações e se adotem as medidas pertinentes.

Vejamos alguns exemplos:

1. Na nossa fronteira com a Colômbia houve dois casos de violações da fronteira (jurídica) terrestre e aérea. Na região do Traíra, elementos das FARC atacaram, em território brasileiro, efetivos do Exército Brasileiro, com perdas de numerosas vidas. Anos depois, as Forças Armadas colombianas utilizaram, sem autorização do Governo brasileiro, a pista de pouso em Iauaretê (a fim de lançar operação militar urgente para retomar a capital provincial de Mitu, ocupada pelas FARC). Nesses dois casos ocorreram, sem dúvida, violações da nossa soberania em termos jurídicos. Entretanto, muito mais grave foi a violação da fronteira (metafísica) institucional, pela tibieza com que se portaram autoridades brasileiras no mais alto nível do Governo Federal.
2. Por ordem direta do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Governo brasileiro aderiu (em 1997/8) ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), contrariando décadas de resistência amplamente fundamentada às pressões dos Estados Unidos. O TNP contém dispositivos que o tornam uma verdadeira imposição da desigualdade jurídica dos Estados e que violam de modo irretorquível a soberania nacional. Portanto, essa adesão significou gravíssima perda na fronteira (metafísica) institucional. Analogamente, a assinatura (pelo então Ministro de Ciência e Tecnologia, Embaixador Ronaldo Sardenberg, hoje chefe da Missão na ONU) de um Acordo para o uso pelos norte-americanos do Centro de Lançamento de Alcântara, foi outra perda na fronteira (metafísica) institucional. Felizmente, graças a oportunas gestões de brasileiros patriotas, sua homologação foi sustada no Congresso Nacional, já que esse acordo continha cláusulas inaceitáveis por violarem a soberania e a dignidade nacionais.
3. Em 2003, uma aeronave militar francesa, transportando militares e agentes de inteligência e segurança, pousou no aeroporto de Manaus sem a devida autorização prévia. A operação visava a conseguir a libertação de uma senadora colombiana (que também tem nacionalidade francesa) seqüestrada pelas FARC. O incidente jamais foi devidamente esclarecido, mas constituiu, inegavelmente, violação da fronteira (jurídica) aérea e terrestre. Entretanto, muito pior foi a violação da fronteira (metafísica) institucional, configurada pela maneira hesitante e incompetente com que o Governo federal se portou no episódio.
4. Atualmente, está por se concretizar a intolerável demarcação, em área contínua, da chamada Reserva de Raposa/Serra do Sol, pela qual se destina território equivalente ao Estado de Sergipe a cerca de 14 mil índios. Como essa “reserva” corresponde a enorme trecho ao longo das nossas fronteiras

com a Guiana e a Venezuela, é fácil entender o imenso risco que isso significa para a segurança nacional, em mais uma perda na fronteira (metafísica) institucional.

Esses e muitos outros fatos levam à conclusão de que, nos últimos quinze anos, a maior vulnerabilidade do Brasil tem estado e continua estando na fronteira institucional (metafísica). Isso não quer dizer que possamos continuar descurando da capacitação de nosso Serviço Diplomático e de nossas Forças Armadas para a defesa permanente e eficaz de nossas fronteiras jurídicas. Contudo, mais do que nunca, impõe-se difundir o conhecimento e o estudo das ameaças que incidem sobre nossas fronteiras metafísicas, em especial a fronteira institucional, cuja localização, obviamente, está em Brasília. Só assim poderemos, nós brasileiros, impedir novas perdas e recuperar o que já se perdeu nesse passado recente.

* Embaixador de Carreira, aposentado, a pedido em 21/JAN/05.