

Projeto Lições Aprendidas – Texto para discussão

Introdução

A Conferência de Williamsburg em 1995 foi um marco no Hemisfério em matéria de defesa e de questões de segurança. Os Princípios de Williamsburg tratavam de democracia e do papel dos militares dentro de uma democracia, de mais transparência para as questões de defesa, de resolução de divergências por acordo negociado e da promoção de uma maior cooperação em matéria de defesa. A criação da Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA) é uma maneira concreta através da qual os países do Hemisfério continuaram sua discussão a respeito desses temas e trabalharam nesses setores. Foi uma mudança significativa da forma com a qual os países do Hemisfério tratavam de questões de defesa e de segurança. As contribuições positivas que a CMDA tem feito desde sua criação são geralmente reconhecidas no Hemisfério. Entretanto, seria acertado observar que ao longo da existência relativamente curta da CMDA, o debate teve suas flutuações com relação à organização da Conferência para torná-la tão eficiente e efetiva quanto possível. Mais recentemente, um debate informal e considerável ocorreu antes e durante a CMDA 2006 em Manágua, Nicarágua, com relação à criação de uma secretaria permanente para a CMDA. Não houve consenso, mas os Estados-Membros, na sua Declaração Final resolveram “continuar as consultas no intuito de conservar a memória institucional da Conferência de Ministros de Defesa das Américas”. Na qualidade de anfitrião da Conferência seguinte, o Canadá resolveu examinar algumas das lições aprendidas das conferências anteriores no intuito de fornecer uma análise mais detalhada e possíveis opções para essa questão antes da CMDA 2008. Portanto, o texto para discussão deverá:

- esboçar um contexto pertinente para a questão;
- analisar os desafios antes da CMDA;
- listar uma série de hipóteses e fatos iniciais;
- fazer perguntas críticas para ajudar a dirigir as discussões; e,
- examinar as opções possíveis.

O objetivo deste Projeto Lições Aprendidas é simples: na qualidade de país anfitrião, o Canadá procura incentivar um debate construtivo e uma reflexão criativa a respeito de como nós, Estados-Membros, desejamos ver o desenvolvimento futuro da CMDA do ponto de vista institucional e organizacional. Este texto tem o intuito de colocar a discussão de forma concisa e direta ao invés de proceder a uma análise histórica exaustiva. A intenção é de que os Estados-Membros considerem a questão do caminho a seguir com relação a uma estrutura mais permanente para a CMDA de modo que possam haver discussões sobre o assunto na Conferência Preparatória no mês de maio. É preciso também saber o que o texto não é: ele não representa uma posição específica do governo canadense nem defende um caminho a seguir em particular e nem assume um direito exclusivo de fazer propostas. Mais exatamente, ele pretende lançar discussões significativas de forma imparcial e aberta.

Contexto

Desde 1995, a Conferência dos Ministros da Defesa das Américas atendeu aos interesses dos seus Estados-Membros, sendo um precioso fórum para debate, aumentando a cooperação e a contribuição em matéria de defesa e segurança dos seus membros. O trabalho de organizar cada conferência foi atribuído a vários países e cada qual superou o desafio. O país anfitrião financia a organização da Conferência, fornece o pessoal para a Secretaria Executiva que se encarrega de todo o trabalho administrativo e elabora a agenda temática para consideração por parte dos Estados-Membros. Ele normalmente sai da estaca zero, isto é, aproveita pouco da organização da Conferência anterior. Com esse pano de fundo, o sucesso das Conferências passadas é ainda mais digno de nota. Entretanto, apesar dos sucessos passados, ao longo da história da CMDA, diferentes opiniões e idéias surgiram sobre como organizar melhor a Conferência. A organização de um evento tão grande e complexo como a CMDA é um empreendimento complicado e de alto custo. Não é incomum para os países anfitriões gastar vários milhões de dólares em despesas de hospedagem e pessoal ao longo de um ou dois anos. A questão é saber se existe um modo mais eficiente de organizar a Conferência: um modo que reduziria o fardo organizacional para o país anfitrião e que apoiaria ao mesmo tempo seu papel de país anfitrião. Isso poderia ter implicações importantes para a CMDA, em particular, porque os países maiores e mais ricos já foram anfitriões. Um apoio organizacional adicional poderia tornar a proposta de ser anfitrião da Conferência mais atraente e razoável para que nações menores e com menos recursos queiram lançar-se num empreendimento tão caro.

A questão da nova estrutura para a CMDA também pode ser considerada dentro do contexto de outras organizações e instituições do Hemisfério. De uma certa forma, a CMDA é um processo órfão no universo institucional do Hemisfério. É a única Conferência que não tem secretaria e a única organização que não tem estrutura permanente como a Organização dos Estados Americanos e a Cúpula das Américas, e outras menores, mais pontuais como a Conferência das Forças Armadas Americanas. O modo como se organizam pode variar, mas o ponto fundamental é que cada uma delas tem uma estrutura para apoiar a organização e a continuidade. Ao comparar a CMDA com outras organizações e instituições do Hemisfério, fica claro que a CMDA é um dos únicos processos que visa defesa e segurança pois a maioria trata de questões políticas e econômicas. Isso cria atritos que não existem em outras esferas de interesse. Portanto, a consideração crítica para os Estados-Membros é saber se aprofundar questões de defesa e segurança no Hemisfério justifica atividade conseqüente no intuito de aumentar a capacidade organizacional da CMDA.

Além disso, a questão de como organizar a CMDA também deveria ser considerado no contexto da história e do regulamento da própria CMDA. Quando a CMDA foi criada, houve um apoio significativo por parte de alguns países para a formação de uma secretaria permanente, mas a noção de uma secretaria permanente provocou irritação de outros e a idéia foi abandonada. Entretanto, as discussões informais para saber se a CMDA deveria ter uma estrutura mais formal continuaram. Em Manágua, por ocasião da CMDA 2006, essas discussões ponderavam se a OID deveria assumir o papel de

secretaria permanente para a CMDA. Não houve consenso novamente, mas a Declaração Final indicou que os Estados-Membros desejavam continuar as consultas para o apoio à “memória institucional” da CMDA. Além disso, o regulamento da Conferência sugere que a continuidade é assunto para os fundadores da CMDA. Em particular, o Artigo 28 sugere que o país anfitrião “nomeará pelo menos dois membros da Secretaria Executiva durante o primeiro ano para ajudar o novo país anfitrião na organização e na operação da Secretaria pro tempore, de modo a facilitar a continuidade e a operação da organização. Essa consulta será feita a pedido do país anfitrião seguinte de comum acordo com o país anfitrião anterior.” Portanto, não será insensato argumentar que existe no âmbito do regulamento da CMDA uma base sobre a qual construir uma estrutura organizacional adicional.

Ao empreender este projeto de lições aprendidas, o Canadá entendeu que o debate em torno de um aumento da capacidade organizacional da CMDA seria abrangente assim como positivo e negativo ao mesmo tempo. Na qualidade de anfitrião da CMDA 2008, o Canadá tem o prazer de lançar mais uma vez a discussão. Pelas razões expostas acima – os fardos administrativos e financeiros referentes à organização da CMDA, a posição da CMDA entre as instituições do Hemisfério e a base para continuar o debate encontrada na história e no regulamento atual da CMDA – continuar a discussão com relação à estrutura organizacional adicional para a CMDA é um empreendimento que vale a pena.

Os desafios

Agora, será útil resumir os principais desafios organizacionais a serem enfrentados pela CMDA. Ao examinar as Conferências passadas, fica claro que há duas categorias de desafios. O primeiro é de natureza institucional e inclui questões mais “políticas” referentes ao que é – em essência - a CMDA e questões ligadas ao que ela deveria ou poderia ser. Conseqüentemente, é mais provável que estejam associadas à irritações e dificuldades históricas. Essas questões institucionais incluem:

- Capacidades entre os Estados-Membros de organizar um evento tão abrangente e caro quanto a CMDA. Como foi observado acima, o país anfitrião deve investir recursos significativos para organizar a Conferência. A maioria dos países que podem facilmente absorver os custos financeiros e de recursos humanos de um tal evento já foram anfitriões. Alguns países gostariam de ser anfitriões, mas estão reticentes devidos aos custos elevados que estão associados. Outros podem ter vontade de ser anfitrião sem ter os devidos recursos. O problema central é que em um processo que envolve 34 Estados-Membros, os custos da organização colocam limitações nos países candidatos a assumir as responsabilidades de anfitrião. Como é o país anfitrião o que propõe o tema da Conferência e elabora a agenda temática, essas limitações podem vir a afetar o desenvolvimento a CMDA a longo prazo.
- Reticências de alguns, mas entusiasmo de outros para uma estrutura mais permanente da CMDA. Com frequência o entusiasmo de alguns com relação a essa estrutura alimenta a reticência dos outros. No início da CMDA, a discussão ocorreu com relação ao fato que a Conferência precisava de uma secretaria

permanente. A questão de onde seria a sede do escritório e de quem o financiaria apareceu como um problema para muitos países do Hemisfério e a proposta foi abandonada. Da mesma forma, a proposta apresentada por ocasião da VII CMDA de ter uma secretaria permanente junto à OID foi considerada com ceticismo e alguma desconfiança indicando que alguns países permanecem cautelosos em concentrar a capacidade organizacional da CMDA num só lugar. Essa cautela transparece no discurso do Hemisfério quando se trata de decidir que tipo de estrutura para a CMDA seria útil para os Estados-Membros. Conseqüentemente, este é um desafio importante para as futuras discussões a respeito de como dotar a CMDA com melhores ferramentas organizacionais.

- A maioria dos Estados-Membros geralmente concorda com o propósito da CMDA, mas existem diferentes pontos de vista sobre como melhor atingir o citado propósito. A essência do problema é saber se os propósitos da CMDA serão melhor servidos por um tipo mais permanente de estrutura (p. ex. uma secretaria permanente ou uma opção mais modesta) ou se são melhor servidos por uma organização *ad hoc* (p. ex., como é a prática atual ou a prática atual e mais alguma coisa). Qual seria o melhor apoio para o país anfitrião ao empreender a organização da Conferência e a elaboração das linhas temáticas: talvez seja este o prisma através do qual a questão deva ser considerada.
- A falta de vínculo entre a CMDA e outras instituições e organizações do Hemisfério. Apesar da CMDA ter sido durante a Cúpula das Américas em meados dos anos 90, ela se desenvolveu e permaneceu sem vínculos duráveis com outras organizações do Hemisfério. Essa situação confere à CMDA flexibilidade para tratar de seus assuntos, mas o isolamento institucional significa que a Conferência não pode usar e não usa a capacidade e a memória institucional de outras organizações tais como a OID, a OEA, etc. Significa ainda que o país anfitrião não pode aproveitar de toda o potencial existente no Hemisfério para ajudá-la a organizar a Conferência.
- O sistema multilateral sustentado por acordos bilaterais. A criação da CMDA marcou uma mudança multilateral importante no Hemisfério com relação a questões de defesa e segurança, convênios e acordos bilaterais entre Estados-Membros continuam a sustentar esse sistema multilateral. Essa situação evoluiu desta forma por motivos históricos e permanece assim por causa de imperativos atuais de alguns Estados-Membros. Entretanto, resulta que o sistema multilateral representado pela CMDA é de alguma forma esvaziado pela importância do sistema bilateral paralelo em vigor. Em termos práticos, essa situação torna a necessidade de uma estrutura mais permanente para a CMDA menos premente do que poderia ser.

A segunda grande categoria de desafios para a CMDA é de natureza organizacional e inclui questões de natureza mais prática. Assim sendo, esses desafios são mais fáceis de serem superados dos que os desafios institucionais listados acima e são os seguintes:

- Os países anfitriões são forçados a reinventar a roda para cada Conferência. Apesar dos esforços bem recebidos de alguns anfitriões em matéria de transmissão de informações aos anfitriões seguintes, cada país anfitrião começa

do zero em termos de formação de secretaria executiva e de organização dos aspectos práticos de uma conferência desse porte. Sem dúvida alguma, isso leva os diferentes países anfitriões a aprender as mesmas lições práticas ao longo dos anos.

- Falta de continuidade entre as Conferências. O país anfitrião tem que enfrentar as complexidades organizacionais e, ao mesmo tempo, elaborar a agenda temática. Essa duplicação de tarefas representa um fardo enorme para o país anfitrião, particularmente, se ele tiver que fazer um grande número de consultas enquanto elabora essa agenda temática. Além disso, uma falta de transmissão entre os países anfitriões pode aumentar o fardo sobre o anfitrião seguinte quando se trata de elaborar a agenda. Foi em parte uma falta de continuidade que levou ao documento de Consenso da VII Conferência em Manágua.
- Limitações de possíveis anfitriões. Como foi observado acima, são elevados os custos financeiros e administrativos para a organização da CMDA e podem limitar o número de Estados-Membros que desejam ser anfitriões. De uma perspectiva estritamente prática, esse fato é um fardo organizacional para muitos países. Uma estrutura organizacional mais permanente para a CMDA poderia reequilibrar a situação para países menores que dispõem de menos recursos e que também desejam ser anfitriões.

Fatos iniciais e hipóteses

Para que as discussões tenham um ponto de partida em comum, pode ser útil delinear alguns fatos e hipóteses para a consideração dos Estados-Membros. Em grandes linhas, eles são os seguintes:

- O *status quo* tem funcionado bastante bem até agora. Entretanto, é sempre útil discutir a respeito de melhorias que podem eventualmente ser feitas.
- As recentes declarações da CMDA, **assim com** o regulamento existente da CMDA, fundamentam a discussão sobre o funcionamento da CMDA e mostram o caminho para as mudanças ou melhorias futuras que os Estados-Membros possam desejar.
- Os países da CMDA desejam que a Conferência seja eficiente e efetiva.
- A CMDA é a única reunião ministerial do Hemisfério e não tem nenhum tipo de estrutura permanente.
- Os recentes anfitriões da Conferência fizeram esforços para transmitir aos anfitriões seguintes informações práticas, mostrando a utilidade de aprofundar a continuidade e a coesão entre as Conferências.
- Historicamente, a discussão sobre a melhoria da capacidade da CMDA foi um assunto delicado, em particular, qualquer sugestão a respeito de criar uma secretaria permanente.

Questões iniciais

Há muitas maneiras de debater o caminho a seguir para a CMDA. Para dar uma ordem às discussões, seria interessante que os Estados-Membros considerem o assunto com base nas seguintes perguntas:

- O que você acha que está funcionando bem na CMDA, do ponto de vista institucional e organizacional?
- Você acha que a CMDA tem alguns desafios institucionais e organizações a superar?
- Qual o seu nível de satisfação com o atual processo da CMDA? Está funcionando bem do seu ponto de vista? Você acredita que alguma mudança poderia melhorar o sistema?
- Se você acredita que algumas mudanças poderiam ser feitas, qual é o tipo de mudança que você gostaria de ver? Você acredita que existe um limite mínimo para mudar o status quo? Qual seria esse limite?
- Se você não acha que mudanças devem ser feitas, o que pode ser feito para tratar dos desafios da CMDA dentro do sistema atual?
- Algumas mudanças potenciais deveriam se concentrar em ajudar o país anfitrião com as tarefas de organização?
- Quais são as implicações (se houver) de manter o status quo, para os futuros países anfitriões e o próprio processo da CMDA? Essas implicações são aceitáveis?
- Caso os Estados-Membros concordem que algumas mudanças seriam necessárias, como diferentes idéias sobre a natureza dessas mudanças poderiam ser reconciliadas? Existem outras opções não tratadas neste texto?

Opções possíveis

Propor possíveis opções é uma tarefa algo intimidante visto que podem ser muitas as possibilidades e as alterações. A lista sugerida abaixo não pretende ser exhaustiva mas inclui possibilidades que pareceram ser acessíveis à CMDA, possibilidades que podem resultar em grandes ou pequenas mudanças. Considerando que o objetivo deste texto é provocar reflexão criativa sobre o assunto, estamos interessados evidentemente em outras sugestões que não estão incluídas abaixo. Com relação às opções sugeridas, elas estão organizadas como segue: identificação da opção acompanhada de uma descrição geral, questões-chave a serem resolvidas e possíveis vantagens e desvantagens.

Opções para uma secretaria independente

Opção A: Uma secretaria executiva localizada junto a OEA. Essa secretaria poderia estar localizada junto ao Departamento de Segurança Multidimensional.

- Questões-chaves a serem resolvidas: A OEA estaria aberta para essa secretaria? Em caso afirmativo, quanto tempo levariam as negociações? Quem estaria negociando em nome dos Estados-Membros? Quem alocaria recursos financeiros e humanos para a secretaria? Haveria alguma responsabilidade adicional?

- Vantagens:
 - Vincularia a CMDA com a maior e mais proeminente instituição hemisférica.
 - Ajudar a eliminar a percepção de que um ou vários Estados-Membros tenham mais influência que outros dentro da Secretaria.
 - Aliviaria o fardo administrativo do país anfitrião.
 - Poderia ter uma função de arquivo.
 - A continuidade administrativa entre as Conferências seria mais fácil.
- Desvantagens:
 - Não está claro que essa solução seja viável.
 - A OEA pode pedir à OID para ajudá-la. Não está claro que isso seria aceitável para os Estados-Membros da CMDA.
 - É possível que os problemas/prioridades da OEA envolvam a agenda da CMDA.
 - Washington é um local caro para sediar a secretaria.

Opção B: Uma secretaria executiva com sede e financiamento permanente em outro local que não seja Washington.

- Questões-chave a serem resolvidas: Quem iria organizar, alocar recursos financeiros e humanos? Onde estaria localizada? Seria um fardo a ser carregado junto com outro escritório da OEA? Os Estados-Membros e a OEA estariam abertos para essa solução? A tarefa da secretaria seria somente a organização da Conferência a cada dois anos ou haveria responsabilidades adicionais?
- Vantagens:
 - Poderia aliviar o fardo administrativo do país anfitrião, deixando mais tempo e recursos para o desenvolvimento temático.
 - Poderia ter uma função de arquivo.
 - A continuidade administrativa entre as Conferências seria facilitada.
 - Outro local no hemisfério poderia ajudar a diversificar o sistema interamericano.
- Desvantagens:
 - Poderia haver uma possível desconexão com outras instituições hemisféricas; isto é, o vínculo com as instituições sediadas em Washington seria mais difícil.
 - É possível que o alocador de recursos financeiros e humanos seja percebido como um elemento dominador.

Opções para uma secretaria-lite

Opção A: Usar a OID para organizar a Conferência. Em vez de usar a OID como secretaria executiva, contratá-la para cuidar da organização administrativa da Conferência em nome do país anfitrião, que continuaria a ser responsável pela agenda temática.

- Questões-chave: Isso faria o país anfitrião poupar tempo e dinheiro? A diferença das adesões seria problemática? Os Estados-Membros aceitariam usar a OID?
- Vantagens:
 - Haveria continuidade administrativa.

- Poderia ter uma função de arquivo.
- A CMDA poderia ser vista como apoio à outra organização hemisférica que está em processo de evolução.
- Desvantagens:
 - Os Estados-Membros da CMDA continuam a ter reservas com relação a OID e sua utilidade.
 - O equilíbrio civil-militar dentro da CMDA poderia ser afetado ou poderia parecer afetado.
 - É possível que essa opção não pouparia recursos para o país anfitrião, mas simplesmente acrescentaria outro nível de burocracia para a administração a ser realizada.

Opção B: Uma secretaria auto-identificada formada pelos Estados-Membros que sejam voluntários para participar e financiar a organização da Conferência. Esses países se encontrariam periodicamente para planejar a conferência, a agenda, etc. e transmitir as informações ao anfitrião seguinte.

- Questões-chave a serem resolvidas: Com quantos membros funcionaria? Será que muitos cozinheiros não estragariam o molho? Até onde iria o poder decisório da secretaria, por exemplo, em termos de decisões a respeito do quanto poderia custar aos Estados-Membros?
- Vantagens:
 - Essa opção poderia reduzir o fardo administrativo e financeiro do país anfitrião, liberando recursos para o desenvolvimento temático.
 - A continuidade entre as Conferências seria facilitada. Apesar de que os membros da secretaria mudariam com o tempo, haveria alguma constância entre as Conferências; as chances de ter que começar do zero seriam reduzidas.
 - Uma função de arquivo poderia ser estabelecida.
- Desvantagens:
 - Poucos ou muitos membros voluntários para a secretaria seria problemático. Poucos poderiam resultar em pouca ajuda com relação ao fardo e muitos poderiam ter um impacto negativo em matéria de capacidade decisória da secretaria.
 - Questões ou problemas bilaterais entre os Estados-Membros poderiam encontrar outro fórum para serem resolvidos em detrimento de organizar a CMDA.
 - É possível que uma secretaria desse tipo se afaste de assuntos estritamente organizacionais para questões de desenvolvimento temático.
 - Não está claro que essa solução acrescentaria outro nível de burocracia para o país anfitrião.

Opção C: Um conselho de países anfitriões presentes, passados e futuros que trabalhariam juntos para garantir a continuidade entre as Conferências.

- Questões-chave a serem resolvidas: Quais seriam os custos para os Estados-Membros? Qual seriam os recursos humanos de países anfitriões passados e futuros a serem alocados ao atual país anfitrião? Esses custos poderiam ser

tratados de outra maneira para países menores? A similaridade organizacional da Conferência das Forças Armadas Americanas poderiam causar algum desconforto aos Estados-Membros?

- Vantagens:
 - Permitiria maior continuidade, administrativa e temática entre as Conferências.
 - Essa opção claramente tem base nos regulamentos da CMDA.
 - Um precedente para uma tal solução existe com a Conferência das Forças Armadas Americanas; sua estrutura organizacional parece funcionar bastante bem, apesar de ser num contexto estritamente militar.
- Desvantagens:
 - Essa opção poderia acrescentar custos à organização da Conferência, particularmente para países menores (p. ex. o custo de manter pessoal no exterior).
 - A necessidade de algum tipo de função arquivo ainda não foi resolvida.
 - Questões de idioma podem ser um problema para alguns países, considerando os quatro idiomas falados no Hemisfério.

Soluções virtuais

Opção A: Uma secretaria em rede virtual formada pelos países anfitriões presentes passados e futuros que teria várias funções: servir de arquivo; servir de receptáculo para informações e documentos enviados espontaneamente on-line pelos Estados-Membros; criar e atualizar as “lições aprendidas” de cada Conferência.

- Questões-chave a ser resolvidas: quem financiaria (p. ex. o site e o pessoal para mantê-lo)? O idioma seria um problema? Os Estados-Membros estariam abertos a entregar documentos e informações relevantes a uma secretaria desse tipo?
- Vantagens:
 - Essa solução fundamenta-se no regulamento existente da CMDA.
 - Os possíveis custos para membros da secretaria em rede virtual seriam relativamente baixos, p. ex., não haveria necessidade de manter pessoal no exterior.
 - O arquivo da CMDA seria criado.
 - A partilha de informações e documentos (espontânea) seria facilitada pois seria administrada de um só site.
 - A continuidade administrativa e temática entre as Conferências poderia ser facilitada pela função “lições aprendidas” do site.
- Desvantagens:
 - Uma fonte confirmada (e permanente) de financiamento teria que ser identificada ou a secretaria virtual não poderia funcionar adequadamente.
 - O fardo administrativo e financeiro para o país-anfitrião continua alto.

Opção B: Um website permanente para a CMDA que teria uma função arquivo e permitiria a apresentação espontânea de informações e documentos (incluindo as lições aprendidas) pelos Estados-Membros.

- Questões-chaves a serem resolvidas: como funcionaria o financiamento do site? O país-anfitrião atual assumiria a responsabilidade do site para o país-anfitrião anterior? O idioma do site seria um problema?
- Vantagens:
 - Esse site fundamenta-se no regulamento existente da CMDA.
 - Os custos seriam relativamente baixos, pois o financiamento seria necessário somente para o site e sua manutenção, assim como a tradução.
 - O website daria alguma continuidade administrativa entre as Conferências.
- Desvantagens:
 - Essa solução não diminuiria o fardo administrativo e financeiro do país anfitrião.
 - Identificação de um financiamento confirmado (e permanente).
 - Um website é uma solução parcial – a continuidade entre as conferências ainda seria limitada.

Conclusão

Saber se a CMDA deveria ter algum tipo de melhoria na sua capacidade institucional é assunto de discussão desde a sua criação. Esse texto tem o intuito de delinear o contexto, os desafios, as hipóteses e questões principais assim como possíveis opções para o caminho a seguir. Não é uma análise exaustiva e esperamos que ele provoque reflexão criativa sobre o assunto e discussão mais profunda sobre uma questão importante de modo que idéias e um possível caminho a seguir possam ser examinados na Conferência de setembro.