

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA: GÊNESE,
DESENVOLVIMENTO INICIAL E DESAFIOS (2008-2010)**

KLEBER ANTONIO GALERANI

**Porto Alegre
2011**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA: GÊNESE,
DESENVOLVIMENTO INICIAL E DESAFIOS (2008-2010)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

KLEBER ANTONIO GALERANI

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

**Porto Alegre
2011**

CIP - Catalogação na Publicação

Galerani, Kleber Antonio
CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA: GÊNESE,
DESENVOLVIMENTO INICIAL E DESAFIOS (2008-2010) /
Kleber Antonio Galerani. -- 2011.
111 f.

Orientador: Carlos Schmidt Arturi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2011.

1. Conselho Sul-Americano de Defesa. 2. teoria
dos complexos regionais de segurança. 3. sistema de
defesa e segurança hemisférico. 4. defesa e segurança
sul-americanas. I. Arturi, Carlos Schmidt, orient.
II. Título.

KLEBER ANTONIO GALERANI

**CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA: GÊNESE,
DESENVOLVIMENTO INICIAL E DESAFIOS (2008-2010)**

Dissertação apresentada como exigência para conclusão do curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Carlos Schmidt Arturi (Orientador) – PPG Relações Internacionais e
PPG Ciência Política – UFRGS

Professora Dra. Cláudia Wasserman – PPG Relações Internacionais e
PPG História - UFRGS

Professor Dr. Enrique Serra Padrós – PPG Relações Internacionais e
PPG História - UFRGS

Professor Dr. André Luiz Reis da Silva – PPG Estudos Estratégicos e
PPG Ciência Política - UFRGS

A minha esposa Carla,
o meu grande e único amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por que sem Ele não teria chegado aonde cheguei.

À minha esposa, Carla, companheira, amiga e ajudadora, que sempre me incentiva nas horas mais difíceis.

Aos meus irmãos em Cristo, por suas constantes orações em meu favor.

Ao meu orientador, Professor Doutor Carlos Schmidt Arturi, por ter aceitado me orientar, pelo apoio prestado e pelas correções sempre bem-vindas.

À Professora Doutora Maria Susana Arrosa Soares, por todas as vezes que disse que meu texto poderia melhorar.

Aos meus colegas de Mestrado, pela amizade e apoio.

Ao colega Leonardo Miguel Alles, um grande amigo em todos os momentos.

A CAPES, pelo financiamento desta pesquisa.

RESUMO

Nesta dissertação são abordados os antecedentes, as realizações, as perspectivas e os desafios para a consolidação do Conselho Sul Americano de Defesa (CSD). O trabalho é um estudo de caso, de natureza descritiva, baseado na Teoria dos Complexos Regionais de Segurança. Com o fim da bipolaridade houve um movimento para a atualização e a ampliação dos estudos de segurança internacional, pois as teorias e métodos vigentes se revelaram inábeis para explicar a nova realidade. Esse movimento também aconteceu na América do Sul. Diante da perda de legitimidade das instituições de defesa e de segurança continentais, como o Tratado Interamericano de Defesa Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa (JID); e da progressiva diminuição do engajamento dos Estados Unidos da América (EUA) em assuntos de outras regiões, em dezembro de 2008, foi criado o CSD, para tratar dos temas de defesa da região. Durante os seus dois primeiros anos de funcionamento, o CSD logrou diversas realizações como o estabelecimento de um mecanismo de confiança mútua e a criação de um centro de estudos estratégicos em defesa e segurança. Entretanto, a estratégia de se integrar por um mínimo denominador comum pode comprometer o futuro da integração. Para se consolidar o CSD enfrentará diversos desafios. Nesse trabalho são analisados dois deles: o aumento substancial dos gastos em defesa pelos países da região e a relação assimétrica entre os EUA e os países da América do Sul e seus reflexos na integração em defesa.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Sul-Americano de Defesa; sistema de segurança hemisférico; defesa e segurança sul-americanas; teoria dos complexos regionais de segurança,

ABSTRACT

This dissertation examines the history, achievements, prospects and challenges for the consolidation of South American Defense Council (CSD). This work is a case study, descriptive in nature, based on the Regional Security Complex Theory (RSCT). With the end of bipolarity it began a movement for the upgrade and expansion of international security studies, because the existing theories and methods have proved inappropriate to explain the new reality. This movement also happened in South America. Due to the loss of legitimacy of the institutions of continental defense and security, as the Rio Treaty and the Inter-American Defense Board (IADB), and the gradual reduction of United States of America (USA) engagement in the affairs of other regions in December 2008 was created the CSD, to deal with defense issues in the region. During its first two years of operation, the CSD has managed several accomplishments such as establishing a mechanism of mutual trust and creating a center of strategic studies in defense and security. However, the strategy to integrate for a minimum common denominator may jeopardize the future of integration. In its consolidation, the CSD will face many challenges. This work analyzes two of them: the substantial increase in defense spending by countries in the region and the asymmetric relationship between the USA and the countries of South America and its impacts on integration in defense.

KEYWORDS: defense and security in South-American; hemispheric security system; Regional Security Complex Theory; South American Defense Council

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Relação dos países signatários do TIAR	46
Quadro 2 -	Visitas do Ministro da Defesa do Brasil aos países da América do Sul	58
Quadro 3 -	Gastos em defesa dos Estados sul-americanos (1988-1990)	76
Quadro 4 -	Gastos em defesa dos Estados sul-americanos (1991-2000)	77
Quadro 5 -	Porcentagem do PIB destinado aos gastos em defesa pelos Estados sul-americanos (1988-1990)	78
Quadro 6 -	Porcentagem do PIB destinado aos gastos em defesa pelos Estados sul-americanos (1991-2000)	78
Quadro 7 -	Gastos mundiais em defesa (2001-2010).....	79
Quadro 8 -	Gastos em defesa dos Estados sul-americanos (2001-2009).....	80
Quadro 9 -	Porcentagem do PIB destinado aos gastos em defesa pelos Estados sul-americanos (2001-2009).....	81
Quadro 10 -	Crescimento do PIB dos Estados sul-americanos (1981-2009).....	81
Quadro 11 -	Porcentagem do PIB mundial destinado aos gastos em defesa (2001-2007).....	82
Quadro 12 -	América do Sul – Ranking dos maiores receptores de equipamentos militares (2001-2010).....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Securitização nos Diferentes Níveis de Análise	26
------------	--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura dos gastos em defesa dos Estados sul-americanos..... 83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro – Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio para as Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CEED	Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa
CEESI	Comissão Especial para Estudar o Sistema Interamericano e Propor Medidas para a sua Reestruturação
CEI	Comunidade dos Estados Independentes
CSD	Conselho Sul-Americano de Defesa
CSLCN	Conselho Sul-Americano de Luta Contra o Narcotráfico
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CRS	Complexo Regional de Segurança
ELN	Exército de Libertação Nacional
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
GF	Guerra-Fria
IADB	Inter-American Defense Board
JID	Junta Interamericana de Defesa
MARMINAS	Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América do Sul
MCM	Medida de Confiança Mútua
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul

MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MFCS	Medidas de Fomento à Confiança e à Segurança
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAE	Núcleo de Assuntos Estratégicos
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
PDN	Política de Defesa Nacional
PDVSA	Petróleos de Venezuela S. A.
TCRS	Teoria dos Complexos Regionais de Segurança
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TLC	Tratado de Livre Comércio
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UE	União Européia
USA	United States of America

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A DEFESA E A SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA-FRIA	18
2.1	A EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE DEFESA E SEGURANÇA INTERNACIONAL	19
2.2	A EMERGÊNCIA DAS REGIÕES: A TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA	22
2.3	O COMPLEXO REGIONAL SUL-AMERICANO	29
2.4	O DEBATE SOBRE A REVISÃO E A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL	33
2.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	35
3	O SISTEMA HEMISFÉRICO DE DEFESA E SEGURANÇA	37
3.1	A JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA	37
3.2	A OEA E O PACTO DE BOGOTÁ	41
3.3	O TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA	44
3.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	48
4	CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA: ANTECEDENTES, CRIAÇÃO E REALIZAÇÕES	50
4.1	OS ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DO CSD	50
4.2	CSD: CRIAÇÃO, OBJETIVOS, PRINCÍPIOS, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	63
4.3	CSD: REUNIÕES E REALIZAÇÕES (2009-2010)	65
4.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	74
5	CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA: DESAFIOS	75
5.1	O AUMENTO DAS COMPRAS EM ARMAMENTOS NA AMÉRICA DO SUL (2001-2010)	75
5.2	A RELAÇÃO EUA-AMÉRICA LATINA	91
5.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	100
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105

1. INTRODUÇÃO

Na década de 1990, com o fim da Guerra Fria e a adoção de políticas neoliberalizantes pela maioria dos Estados sul-americanos, a defesa foi marginalizada pelos governos da região. Entretanto, após um grande choque externo - os ataques terroristas aos Estados Unidos da América (EUA) em setembro de 2001; e, a importante perda de legitimidade das instituições e dos mecanismos hemisféricos de defesa; os assuntos relacionados à defesa e à segurança vêm, nos últimos anos, recuperando importância na agenda internacional e também na sul-americana.

A criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD), em dezembro de 2008, faz parte desse contexto. A instituição, que é o objeto de estudo dessa dissertação, é uma iniciativa sem precedentes na história das relações internacionais do subcontinente. Diferentemente das iniciativas predecessoras como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa (JID), o CSD é a primeira instituição integrada exclusivamente por países sul-americanos, indicando a crescente importância dos temas de defesa na região.

Essa pesquisa surgiu da necessidade de: a) compreender as motivações e o contexto em que o CSD surgiu; b) verificar as realizações de seu curto período de funcionamento (2008-2010); e c) avaliar os desafios que o CSD enfrentará para se consolidar como a principal instituição para tratamento do tema da defesa na América do Sul. Esses elementos conformam o problema de pesquisa, qual seja: por que o CSD foi criado e quais os principais desafios que a instituição enfrentará para se consolidar.

A hipótese principal da pesquisa é que as mudanças estruturais que favoreceram a criação do CSD foram: a perda de legitimidade das instituições hemisféricas e a diminuição do engajamento dos EUA, no pós-Guerra Fria, o que permitiu maior liberdade de atuação para potências regionais, como o Brasil.

Na pesquisa exploratória, identificou-se que há muitos desafios que podem obstaculizar a consolidação do CSD. Os principais são: a heterogeneidade da agenda de defesa e de segurança sul-americana; o conflito interno na Colômbia; as novas ameaças, como o problema das drogas; as rivalidades entre a Colômbia e

a Venezuela; as dificuldades de delimitação dos temas de defesa e de segurança; os pontos que atritam a relação entre os EUA e os países sul-americanos; e, o aumento substancial dos gastos em defesa na região. Devido às restrições de tempo e de recursos, nesse trabalho são abordados os dois últimos desafios.

A hipótese subsidiária da pesquisa é que os EUA possuem comportamento ambíguo, ora entendem que os governos sul-americanos devem tratar de seus problemas, ora intervêm nos assuntos de defesa da região, impondo sua agenda de defesa e de segurança.

A relevância desta pesquisa se evidencia pela atualidade do tema e pela possibilidade de se apontar as perspectivas de sucesso da cooperação sul-americana no campo da defesa. O estudo supre uma lacuna no conhecimento, uma vez que a instituição foi criada recentemente e foram publicadas poucas obras sobre ela. Os resultados da pesquisa podem servir de guia e fornecer material de apoio para outros pesquisadores que desejem avançar na análise desse tema.

Nesta pesquisa foram utilizadas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias utilizadas foram os tratados, as declarações, as atas de reunião, os boletins do CSD e da UNASUL, as políticas de defesa nacional, as estratégias de defesa e segurança nacional, os livros brancos da defesa, os discursos e as entrevistas de autoridades e de pesquisadores. Como fontes secundárias foram utilizados livros e artigos de periódicos especializados em defesa e segurança.

O trabalho foi estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo são abordadas as transformações dos estudos de defesa e segurança no pós-Guerra Fria. Mostra-se como a corrente tradicionalista de segurança se revelou cada vez mais inábil para explicar a realidade do pós-Guerra Fria e perdeu espaço para duas outras escolas, a abrangente (Escola de Copenhague) e a crítica. Posteriormente, mostra-se como se deu a emergência das dinâmicas regionais, em detrimento das globais; e, apresenta-se a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, bem como o Complexo Regional Sul-Americano. Por fim, aborda-se como se desenvolveu a revisão e a ampliação dos temas de defesa e de segurança na América do Sul.

No segundo capítulo é apresentado o sistema hemisférico de defesa e de segurança. Em primeiro lugar, descreve-se como surgiram, na década de 1940, sob a égide dos EUA, os mecanismos e estruturas institucionais vigentes até os dias atuais. Trata-se mais detidamente da JID, da OEA e do TIAR. Posteriormente,

mostra-se como esse sistema hemisférico vem perdendo legitimidade, favorecendo o desenvolvimento de arranjos institucionais regionais.

No terceiro capítulo são abordados, primeiramente, os antecedentes da criação do CSD. Descreve-se o processo de negociação que levou à criação da instituição em dezembro de 2008; e, apresenta-se a estratégia de promover a integração por um mínimo denominador comum. Em segundo lugar, são abordados a criação, os objetivos, os princípios, a estrutura e o funcionamento dessa instituição. Em terceiro lugar, são descritas as realizações dos dois primeiros anos de seu funcionamento (2009-2010), tais como: o estabelecimento dos Planos de Ação; a criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED); o estabelecimento de um mecanismo de confiança mútua; a promoção da transparência em gastos de defesa; e, o início das negociações para o estabelecimento do Protocolo de Paz e Segurança no âmbito dos países da UNASUL.

No último capítulo são abordados dois desafios que o CSD enfrentará para se consolidar. Em primeiro lugar, mostra-se como a falta de transparência e o aumento substancial dos gastos em defesa dos países sul-americanos suscitam desconfianças entre eles, prejudicando o avanço da cooperação. Posteriormente, analisa-se como a relação entre os EUA e os países da América do Sul pode prejudicar a integração em defesa na América do Sul.

2. A DEFESA E A SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

Diante da crescente complexificação das relações internacionais no pós-Guerra Fria, novas interpretações teóricas foram construídas na área da defesa e da segurança para tornar essa nova realidade inteligível. A transição da bipolaridade, que proporcionava relativa estabilidade ao cenário internacional¹, para um novo padrão de distribuição de poder, provocou a revisão de conceitos e de teorias nas Relações Internacionais.

A partir dessa transição, no âmbito da defesa e da segurança internacional, o debate acerca da revisão do conceito de segurança e da abrangência dos estudos nessa área favoreceu o surgimento de novas teorias e o desenvolvimento de outras até então marginalizadas.

A corrente tradicionalista (*Traditional Security Studies - TSS*), que dominara a agenda desde a Segunda Guerra Mundial, revelou-se cada vez mais inábil para explicar a nova realidade. Dessa forma, dentre as teorias que buscam preencher a lacuna conceitual surgida, duas outras escolas, a abrangente (Escola de Copenhague) e a escola crítica (*Critical Security Studies – CSS*), passaram a ter maior proeminência.

O fim da Guerra-Fria criou maior autonomia para as dinâmicas regionais de segurança, em contraposição à dominância das antigas dinâmicas globais (BUZAN, WÆEVER, 2003, p.18). Isso aconteceu devido à diminuição do engajamento da superpotência global no pós-Guerra Fria. Logo, os países de cada região do mundo têm buscado se adequar a essa realidade, tratando os seus temas de defesa e de segurança no âmbito regional.

Ao observar esse movimento de crescente importância das relações intra-regionais, a Escola de Copenhague desenvolveu a Teoria dos Complexos Regionais

¹ Diz-se de uma relativa estabilidade, durante o período da GUERRA FRIA, pois esse período apesar de ser considerado um período estável, apresentou diversos conflitos na periferia do sistema (muitos deles foram reflexos da clivagem Leste-Oeste), tais como a guerra do Vietnã (1959-1975), a guerra da Coreia (1950-1953); além de movimentos terceiro-mundistas, como o dos países não-alinhados, que chamavam a atenção para as desigualdades do eixo Norte-Sul, num período em que a agenda era dominada pelo eixo Leste-Oeste.

de Segurança (TCRS). Essa teoria traz em seu bojo um conceito abrangente de segurança e ressalta o adensamento das relações intra-regionais no pós-Guerra Fria.

Os Estados sul-americanos, inseridos nesse novo cenário, oscilam entre ampliar o escopo da segurança e manter as concepções tradicionais de segurança nacional. Esse comportamento reflete na forma de tratar as questões de defesa e segurança, bem como nos esforços de integração regional.

Nesse capítulo abordaremos, inicialmente, como se deu a evolução dos estudos de segurança internacional no pós-Guerra Fria. Tratar-se-á dos fatores que têm determinado o processo de esvaziamento da abordagem tradicionalista, bem como os da emergência das duas novas correntes teóricas supracitadas. Em segundo lugar, mostrar-se-á como se deu a emergência das regiões no pós-Guerra Fria e apresentar-se-á a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança. Posteriormente, mostrar-se-á como se estrutura o Complexo Regional Sul-Americano. Por fim, abordar-se-á o tema da revisão e da ampliação do conceito de segurança internacional na América do Sul.

2.1 A EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE DEFESA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

Com o fim da Guerra Fria, intensificou-se o debate acerca da redefinição do conceito de segurança e do escopo de abrangência dos estudos nessa área. Nesse debate, três correntes se destacaram e centralizaram as discussões: a tradicionalista (*Traditional Security Studies - TSS*), a abrangente (Escola de Copenhague) e a crítica (*Critical Security Studies – CSS*).

A corrente tradicionalista centralizou a agenda de estudos durante a Guerra Fria, mas tem perdido predominância após o fim da bipolaridade. Para os defensores dessa perspectiva, a segurança nacional é o foco de análise. O Estado é a unidade analítica básica e o setor militar é a expressão dessa corrente.

A ênfase dada pelos tradicionalistas aos temas militares e principalmente à questão nuclear durante a Guerra Fria, provocou o estreitamento do escopo dos estudos de segurança nesse período. No pós Guerra Fria, houve uma insatisfação

crescente com essa agenda por parte de especialistas da área. A partir de então, correntes teóricas marginalizadas pelo contexto bipolar ganharam espaço no campo da segurança internacional, dentre elas as correntes abrangente e crítica. (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p.2)

Os teóricos da corrente abrangente (*wideners*) entendem que as análises em segurança internacional não devem se restringir ao setor militar e ao ator Estado-Nação. Também chamados de teóricos da Escola de Copenhague, esses pesquisadores entendem que a segurança é um fenômeno multissetorial que engloba múltiplos atores. Para tanto, Barry Buzan e Ole Wæver (1998), propuseram um modelo teórico em que a segurança é expressa em cinco diferentes setores: o militar, o político, o econômico, o ambiental e o societal.

No modelo proposto há uma ampliação do escopo dos estudos de segurança. Apesar de considerarem a importância do Estado como principal objeto analítico, os *wideners* percebem a crescente relevância dos atores não-estatais nas relações securitárias. No que tange às ameaças², consideram tanto aquelas percebidas pelos Estados, quanto as percebidas pelos seus cidadãos.

A Escola Crítica, por sua vez, propõe uma revisão profunda nos estudos sobre segurança internacional. As concepções teóricas dessa corrente são as que mais se distanciam das concepções da corrente tradicionalista. Suas proposições teóricas e metodológicas também sobrepõem a proposta dos *wideners*. Os críticos desafiam os estudos convencionais de segurança, aplicando uma perspectiva pós-positivista, tais como a teoria crítica e o pós-estruturalismo (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 34).

Para esses teóricos, a segurança humana³ é mais importante que a

² O conceito de ameaça, nos estudos de relações internacionais, é novo e pouco utilizado. Hector Luis Saint Pierre define ameaça como “uma representação, um sinal, certa disposição, gesto ou manifestação percebida como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe”, isto é, a “manifestação perceptiva de um perigo”. As ameaças tradicionais são aquelas percebidas pelos Estados no relacionamento com outros Estados. As não-tradicionais, também chamadas na atualidade de novas ameaças, são aquelas provenientes dos atores não estatais, mas que afetam os Estados e seus cidadãos. O terrorismo, o narcotráfico e a migração são exemplos de ameaças não-tradicionais. (SAINT-PIERRE, 2003, p. 23-26)

³ Não há consenso sobre o que é segurança humana. Neste trabalho será adotada a concepção canadense, que atribui cinco características à segurança humana: a) conceito holístico que abrange todas as variadas fontes de insegurança individual, incluindo as associadas à pobreza e à violência física; b) concentra-se nos direitos humanos dos indivíduos; c) valoriza a sociedade civil como ator privilegiado, reduzindo assim, de forma implícita, o papel do governo; d) procura ter uma perspectiva global; e, e) justifica a intervenção externa da comunidade internacional em países que estejam atravessando crises humanitárias. Para maior detalhamento ver: SORJ, B. **Segurança, Segurança Humana e América Latina.**

segurança nacional. Entendem que as ameaças são resultado da construção social e defendem que os estudos de segurança devem contribuir para a emancipação do ser humano. De forma distinta dos tradicionalistas e dos *wideners*, que tem seu foco nas coletividades, os críticos têm seu foco analítico no indivíduo. Apesar de partirem da mesma premissa da Escola de Copenhague - a construção social da segurança - defendem não apenas a ampliação do conceito de segurança e dos estudos de segurança internacional, mas sua completa revisão.

Os críticos crêem que toda mudança é possível, pois a estrutura e a conjuntura vigente é fruto de construção social. Os *wideners* por sua vez vêem com reservas o entendimento de construção social aplicado pelos críticos. Buzan (1998, p. 35) observa que

even the socially constituted is often sedimented as structure and becomes so relatively stable as practice that one must do analysis also on the basis that it continues, using one's understanding of the social construction of security not only to criticize this fact but also to understand the dynamics of security and thereby maneuver them.

Diante do avanço das correntes abrangente e crítica, os tradicionalistas reviram parte de suas premissas teóricas. Devido à ascensão dos atores não-estatais no âmbito militar, passaram a considerar a pertinência de fatores não militares na conformação dos novos conflitos e a relativizar a centralidade do Estado nas análises de segurança (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 3).

Apesar dessa revisão, pesquisadores tradicionalistas, como Stephen Walt, alertam para os perigos da expansão do conceito de segurança. Para ele, os estudos de segurança se referem ao fenômeno da guerra, que se define como o estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar. Ao se ampliar a agenda para além do domínio militar, incorre-se no risco de uma expansão excessiva, que poderia favorecer que assuntos como “poluição, doenças, abuso infantil ou recessões econômicas” (tradução nossa) sejam vistos como ameaças à defesa e à segurança. (WALT, 1991 *apud* BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p.3-4)

O autor alerta para dois principais riscos dessa expansão. O primeiro deles se refere à função política que a palavra “segurança” evoca. Nesse sentido, a expansão da agenda poderia favorecer a demanda de mobilização estatal para uma ampla gama de assuntos. O segundo se refere à elevação da segurança como um bem universal, uma condição desejada, para onde todas as relações devem se

direcionar. Na visão de tradicionalistas como Walt, a coerência intelectual no campo de segurança internacional seria minada caso isso ocorresse, tornando mais difícil formular respostas plausíveis aos problemas. (WALT, 1991 *apud* BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p.3-4)

Os *wideners*, conscientes desse risco, responderam às críticas. Afirmaram que a coerência não é alcançada confinando-se a segurança ao setor militar como fazem os tradicionalistas. A coerência é alcançada ao se depreender a lógica da segurança. Essa não deve ser necessariamente o objetivo último, a condição ideal. Ao invés de se securitizar os temas, é necessário dessecuritizar, ou seja, tratar os assuntos pelas regras normais da política. (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 4)

Apesar dos esforços, os tradicionalistas não têm obtido o êxito almejado. Progressivamente, a corrente tradicionalista vem perdendo poder explicativo e as demais correntes têm ocupado essa lacuna. A expansão conceitual e setorial dos estudos de segurança é um fenômeno irreversível.

2.2 A EMERGÊNCIA DAS REGIÕES: A TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

O fim da Guerra-Fria provocou três importantes impactos no cenário internacional. Em primeiro lugar, a implosão da URSS provocou o surgimento de quinze novos Estados e criou um complexo regional de segurança na região. Em segundo lugar, houve uma mudança na agenda de segurança, que passou a incluir uma gama de temas anteriormente marginalizados, bem como os atores não militares. Em terceiro lugar, o fim do confronto ideológico entre as superpotências, que culminou no fim de um dos pólos de poder, mudou a natureza e a intensidade da penetração das potências globais no terceiro mundo. Há um crescente desinteresse das potências globais nas dinâmicas da periferia, resultando numa maior liberdade desta em relação ao centro. Dessa forma, nos setores político e militar há uma crescente importância do nível regional, em contraposição ao antigo predomínio do nível global. (BUZAN, WÆVER, 2003, p.17-18) Neste seguimento do trabalho, abordar-se-á mais detidamente a terceira mudança.

De acordo com Buzan, a proximidade física entre os Estados de uma

mesma região é o fator determinante para que relações entre esses Estados sejam mais intensas do que relações com Estados extra-regionais.

Os dilemas de segurança [...] normalmente são distribuídos de maneira semelhante para determinados grupos dentro do sistema [internacional], por isso a relação de segurança entre os Estados seria então mais intensa no âmbito regional em razão da proximidade física. (PAGLIARI, 2009, p. 42)

Dessa forma, os “Estado[s] não pode[m] analisar e resolver seus problemas de segurança nacional de maneira separada dos outros Estados de uma mesma região”. Como a segurança é um fenômeno relacional, de acordo com a intensidade das relações, são gerados padrões regionais de relacionamento. Para compreender como se estruturam e desenvolvem esses padrões de relacionamento, Buzan desenvolveu a TCRS, que tem no conceito de securitização uma das principais ferramentas de análise. (PAGLIARI, 2009, p. 41)

2.2.1 A Segurança e a Securitização

Segurança e securitização são fenômenos distintos. Para Buzan, Wæver e Wilde, a segurança nas relações internacionais é o “movimento que leva a política além das regras estabelecidas do jogo e às estruturas de uma questão qualquer, como um tipo especial de política ou acima da política” (tradução nossa), ou seja, é o processo pelo qual um determinado assunto é politizado (transformado em política pública), requerendo medidas governamentais e alocação de recursos. Isso significa que esse assunto é mais importante e terá prioridade em relação aos demais. Esse movimento, em sua versão mais acentuada, é o que se entende por securitização⁴, já a dessecuritização ocorre quando há a inversão dele (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 23-26).

Os autores defendem que a segurança deve ser vista no sentido negativo, ou seja, como uma falha em se lidar com um determinado assunto pelas regras normais da política. Assim, a dessecuritização deve ser o objetivo a ser alcançado no longo prazo. (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 29)

⁴ Securitização e politização são fenômenos distintos. A securitização impede que determinado assunto seja aberto à discussão, ao contrário da politização, em que a discussão é necessária.

Tão complexo quanto definir o que seja segurança é definir quais assuntos devem ser tratados como tal. Cientes dessa dificuldade de delimitação, e dos perigos da securitização, Buzan, Wæver e Wilde definiram um critério básico para que um determinado assunto seja considerado de segurança. Para tanto o assunto deve ser “apresentado como uma ameaça existencial para um objeto referente por um ator securitizante, pois desse modo gera a aprovação de medidas de emergência para além das regras que de outra maneira estaria ligado”. (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 5, tradução nossa)

Ressalta-se que um determinado assunto passa para o âmbito da segurança não porque a ameaça existencial realmente exista, mas porque ele é apresentado à audiência como tal. Contudo, o simples ato de ser apresentado como ameaça existencial, por si só não cria a securitização, o ato é apenas um movimento de securitização. A securitização acontece quando a audiência aceita o discurso de apresentação.⁵ (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 24-25)

“A interpretação do que seja uma ameaça à segurança pode ser distinta conforme a comunidade considerada” (PAGLIARI, 2009, p. 38). Desse modo, o sucesso em securitizar uma ameaça varia de comunidade para comunidade.

A securitização é considerada bem sucedida quando cumpre três passos: a) a apresentação e a aceitação da ameaça apresentada como existencial; b) a tomada de medidas emergenciais; e, c) a quebra das regras do jogo normal da política nas relações entre as unidades (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 26). Quando bem sucedida, a securitização permite a utilização de quaisquer meios necessários para impedir o avanço ou consolidação da ameaça em questão (WÆVER, 1995 *apud* PAGLIARI, 2009, p. 36).

Três tipos de unidades compõem o processo de securitização: os objetos referentes (*referent objects*), os atores securitizantes (*securitizing actors*) e os atores funcionais (*functional actors*) (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 36-42). Os objetos referentes são aqueles que sofrem as ameaças existenciais.

Os atores securitizantes são os responsáveis pela declaração de que algum objeto referente deve ser securitizado, pela alegação de que ele estaria sofrendo uma ameaça existencial. O ator securitizante é aquele (indivíduo ou grupo) que performa o ato de fala. Dificilmente o ator securitizante também será o objeto

⁵ O processo de securitização é o que se entende na teoria da linguagem como um ato de fala (*speech act*). (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998:26)

referente, visto que raramente algum ator fará referência à necessidade de defender sua própria sobrevivência de alguma ameaça existencial. No caso do Estado, o ator securitizante é aquele que legitimamente fala em seu nome: o governo. No caso de outros objetos referentes, tais como o meio-ambiente e as nações, é mais difícil definir quem tem o legítimo direito de evocar uma ameaça existencial.

Os atores funcionais são aqueles que afetam a dinâmica de um determinado setor, mas apesar de influenciarem de forma significativa as decisões no campo securitário, não se enquadram nas duas primeiras unidades apresentadas. Buzan aponta o exemplo de uma empresa poluente como um ator funcional. A empresa, que é um ator central no setor ambiental, não é um objeto referente e nem um ator que está tentando securitizar os assuntos ambientais, pelo contrário, deseja a dessecuritização. No âmbito da defesa, as indústrias de defesa são outro exemplo de atores funcionais.

2.2.2 A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança

Elaborada em 1991, no livro *“People, States and Fear”*, a TCRS foi aperfeiçoada em 1998, por meio do livro *“Security: a new framework for analysis”*. Em sua primeira versão, a teoria considerava apenas o Estado como objeto dos complexos de segurança e restringia suas análises aos setores político e militar. Na sua versão mais recente, a teoria atualizou seu arcabouço conceitual para se adequar a realidade que se descortinou no pós-Guerra Fria. A partir de então, além do Estado, a TCRS passou a incluir em suas análises atores não-estatais e outros setores além do político e do militar⁶.

A adjacência geográfica é um dos principais fatores do poder explicativo da TCRS. Buzan percebeu que devido à adjacência há maior interação entre Estados vizinhos do que entre Estados de regiões diferentes, pois a maioria das ameaças *“travel more easily over short distances than over long ones”*. Excetuando-se os setores econômico e ambiental, em que o nível global é o dominante, a adjacência potencializa as interações nos setores militar, político e societal.

⁶ Os autores da Escola de Copenhague consideram em suas análises os setores militar, político, econômico, societal e ambiental.

(BUZAN, WÆVER, 2003, p. 45)

Tabela 1
Securitização nos Diferentes Níveis de Análise

Dinâmicas/Setores	Militar	Ambiental	Econômico	Societal	Político
Global	**	****	****	**	***
Inter-regional	**	**	**	**	*
Regional	****	***	***	****	****
Local	***	****	**	***	**

**** - securitização dominante, *** - securitização subdominante, ** - securitização minoritária, * inexistência de securitização

Fonte: BUZAN, B. Wæver, O. WILDE, J. Security: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 165 (tradução nossa).

Três fatores contribuem para a formação dos complexos regionais de segurança (CRS): a) a adjacência; b) a estrutura anárquica do sistema internacional; e, c) a balança de poder e suas conseqüências.

O complexo regional de segurança pode ser entendido como “um grupo de unidades (normalmente Estados) cuja maioria dos processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser suficientemente analisados ou resolvidos de forma independente” (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 44, tradução nossa).

Dentro da definição de CRS está implícita a tese de que o nível regional é o mais relevante na TCRS. Os autores defendem que o nível regional tivera importância também durante a Guerra Fria, e, “exceto quando as potências globais são extremamente dominantes, como aconteceu durante a era imperial, as dinâmicas de segurança regionais normalmente terão grande relevância dentro da constelação de segurança do sistema internacional” (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 11, tradução nossa). A partir dessa premissa, Buzan defende que o sistema internacional do pós-Guerra Fria apresentará um aumento progressivo de regionalização e uma diminuição dos níveis de globalização. (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 43)

Buzan e Wæver construíram um esquema analítico interligado de arranjo de poder para compreender as relações internacionais. Considerando como se

configuraram historicamente os arranjos de poder no sistema internacional, os autores dividiram em três tipos e em dois níveis os Estados com alguma projeção de poder. No nível sistêmico atuam as superpotências e as grandes potências, e no nível regional atuam as potências regionais (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 34-36).

Para ser superpotência, um Estado deve possuir uma ampla gama de capacidades avançadas no campo político-militar, além de uma economia que dê suporte a essas capacidades. É necessário também que essas capacidades militares e políticas tenham alcance global, para permitir que esse Estado influencie todo o sistema internacional. O Estado deve também se considerar e ser aceito pelos demais Estados como superpotência.

A superpotência deve ser um *player* ativo nos processos de securitização e dessecuritização em todas, ou quase todas, as regiões do sistema. Também deve ser fonte de valores “universais” e sua legitimidade como superpotência dependerá do êxito em estabelecer a legitimidade desses valores. Na visão dos autores, o único Estado que atualmente possui esses atributos no pós-Guerra Fria são os EUA. (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 34-35)

O status de grande potência é menos dispendioso para se atingir em termos de capacidades e de comportamentos. As grandes potências não necessitam necessariamente de grandes capacidades em todos os setores e nem de estarem presentes nos processos de securitização de todas as áreas do sistema internacional.

A participação das grandes potências nos cálculos presentes e futuros de distribuição de poder no âmbito mundial, ou sistêmico, é o fator que as diferencia das potências regionais. As grandes potências são tratadas nesses cálculos como detentoras de potencial econômico, militar e político para alcançar o status de superpotência no curto e médio prazo. Geralmente elas têm uma idéia de si próprias como sendo mais que potências regionais. Além disso, possuem capacidade de operar em mais de uma região.

Há dois tipos de grandes potências: as que estão em ascendência no sistema internacional, a exemplo da China, e as que reconhecidamente decaíram do status de superpotência, caso da Rússia (ex-URSS). Para os autores, no pós-Guerra Fria, os Estados considerados como grandes potências são Japão, Rússia, China e a tríade européia Reino Unido, França e Alemanha. (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 35-36)

As potências regionais têm uma ampla capacidade de ação em suas regiões, contudo não apresentam essa mesma capacidade quando atuam no nível global. Diferenciam-se das grandes potências por não serem consideradas nos cálculos presentes e futuros de distribuição de poder no âmbito mundial. Podem até participar de algumas rivalidades fora de suas regiões, mas não recebem a mesma atenção que as grandes potências e as superpotências.

Há complexos regionais que apresentam uma única potência regional (unipolares), a exemplo do complexo sul-africano; existem outros que apresentam duas potências regionais (bipolares), a exemplo do complexo sul-asiático; e por fim há aqueles que apresentam mais de duas potências regionais (multipolares), caso do complexo sul-americano. (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 37)

A TCRS trabalha com quatro níveis de análise que se inter-relacionam: o doméstico, o regional, o inter-regional e o global. Esses quatro níveis, em conjunto, conformam a constelação de segurança.

Existem dois tipos de complexo regional de segurança: o padrão (*standard*) e o centrado (*centred*). Os complexos do tipo padrão possuem estrutura anárquica,⁷ ou seja, não há um Estado com capacidade de impor sumariamente suas vontades aos demais; tem a polaridade definida pelas potências regionais; e, o nível global não está presente em suas relações, a exemplo do CRS da América do Sul. (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 55-57)

Nos CRS do tipo centrado, as dinâmicas de segurança são dominadas por um ator central que integra esse complexo. Neles há uma tendência à unipolaridade e à predominância do nível global de poder. A unipolaridade pode ser definida por uma grande potência, caso da Rússia na Comunidade dos Estados Independentes (CEI), ou por uma superpotência, caso dos EUA na América do Norte. Nesses, o nível global irá dominar as relações da região, uma vez que os Estados que poderiam constituir outros pólos de poder, não tem poder relativo suficiente para tanto (caso do Canadá e do México no CRS da América do Norte, e da Ucrânia no CRS Pós-Soviético). Outra forma de apresentação do CRS do tipo centrado se dá nas regiões em que a integração já está bastante avançada. Nestas, a polaridade é definida pelas instituições, caso da União Européia (UE). Ainda há os

⁷ Conforme a Teoria Realista das Relações Internacionais, a conceito de anarquia significa a “ausência de uma autoridade suprema, legítima e indiscutível que possa ditar as regras, interpretá-las, implementá-las e castigar quem as não obedece” (MESSARI, NOGUEIRA, 2005, p. 26).

casos em que existem duas superpotências no mesmo complexo, caso do CRS Leste Asiático, no qual Japão e China detêm capacidades de atuar nos níveis regional e global.

Dentro de um CRS podem se configurar sub-complexos. Esses se caracterizam por apresentarem padrões distintos daqueles que definem o complexo regional na sua totalidade. Entretanto, a sua forte interdependência em relação ao restante do complexo acaba por incluí-lo no todo.

No complexo sul-americano, por exemplo, formou-se dois sub-complexos: o do Cone Sul e o Andino. O primeiro se caracteriza pela distensão, pelo fortalecimento da integração e pela cooperação. O segundo ainda apresenta um forte padrão de rivalidade tradicional e baixos níveis de coesão interna, dificultando a governabilidade. (PAGLIARI, 2009, p. 47)

2.3 O COMPLEXO REGIONAL SUL-AMERICANO

O complexo regional sul-americano sofreu mudanças após o fim da Guerra Fria. Assim como no âmbito global, no âmbito regional o fim da bipolaridade alterou as dinâmicas relacionais de poder entre os países sul-americanos.

Durante a Guerra Fria quatro fatores influenciaram o CRS sul-americano: a instabilidade doméstica e a instalação de ditaduras militares na maioria dos países da região; a contestação de fronteiras e a grande influência da geopolítica; a balança de poder, influenciada pelas disputas entre Estados, cujos principais protagonistas foram Brasil e Argentina; e, o forte envolvimento dos EUA nos relacionamentos nacionais e regionais. Como observa Buzan, havia uma forte interação entre esses fatores. (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 309)

Com o fim da Guerra Fria, observou-se algumas mudanças estruturantes: a democratização; a redução da influência dos militares na política; e, as reformas neoliberalizantes, que exigiram a reestruturação do Estado e tornaram as economias internacionalizadas. Quanto à defesa e a segurança, o grande desafio dos governos sul-americanos é pensar em segurança internacional, uma vez que ainda priorizam a segurança interna. (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 320)

Dentro do contexto sul-americano, Buzan aponta dois elementos

potenciais de securitização no pós-Guerra Fria. O primeiro é a influência dos movimentos indígenas. As populações indígenas usualmente se consideram como nações e suas concepções de segurança nacional estão intimamente conectadas à sua sobrevivência como tal. Entretanto, esse comportamento pode entrar em choque com as lógicas de unidade e de soberania estatal tradicionais. As movimentações ocorridas na Bolívia nos últimos anos, que culminaram na constituição de um Estado Plurinacional nesse país é um exemplo da securitização nesse campo. O segundo se refere à marginalização social e espacial que se apresenta na América do Sul. Segundo Buzan esse elemento tem sido apresentado como uma ameaça existencial, sob a lógica de que “o desenvolvimento social é a condição para o desenvolvimento econômico e constitui a primeira linha da defesa nacional e da manutenção da soberania”. (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 322, tradução nossa)

Outro fenômeno que tem se fortalecido no CRS sul-americano é a crescente diferenciação entre os dois sub-complexos que o integram: o do Cone-Sul e o Andino. Essa diferenciação tem ocorrido, principalmente, por duas mudanças no sub-complexo do Cone Sul: a reaproximação entre Brasil e Argentina e o fortalecimento da integração, com a criação do MERCOSUL em 1991.

O início da distensão entre Brasil e Argentina ocorreu no período de transição das ditaduras para as democracias na América do Sul. O padrão de rivalidade existente começou a mudar na década de 1970 com a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, pelo “qual foram encontradas as primeiras fórmulas de conciliação para a disputa em torno da construção de usinas hidrelétricas nos rios platinos” (CERVO; BUENO, 2008, p. 418). Na década de 1980, os governos dos dois países abandonaram o projeto de obter a bomba atômica. Em 1991, firmaram um acordo de inspeções nucleares mútuas, por meio da ABACC (Agência Brasileiro - Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares). O padrão de relações estruturado na competição militar, progressivamente, passou a transitar para o padrão de cooperação civil. Com o retorno à democracia na década de 1980, a cooperação econômica começou a se fortalecer nos governos de José Sarney (1985-1990), no Brasil, e de Raúl Alfonsín (1983-1989), na Argentina.

O processo de cooperação que se iniciara na década de 1970 ganhou mais força na década de 1990. Em 26 de março de 1991, foi criado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por meio do Tratado de Assunção, que integrou Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Inicialmente o MERCOSUL era apenas uma

área de livre comércio, porém, a partir de 1º de janeiro de 1995, o bloco foi convertido em uma união aduaneira. O aumento da interdependência entre os países do bloco contribuiu decisivamente para a mudança no padrão de relações entre esses países.

No sub-complexo andino, por sua vez, apesar de ter havido algumas mudanças no pós-Guerra Fria, há a continuidade do padrão tradicional de formação de conflitos⁸, ou seja, conflitos predominantemente inter-estatais. Entretanto, as novas ameaças, explicitadas em problemas como o das drogas, também têm afetado as dinâmicas securitárias do sub-complexo e extrapolado para a totalidade do CRS sul-americano.

Buzan (2003) aponta alguns eventos e fenômenos no pós década de 1990, que exemplificam a assertiva sobre a manutenção do padrão tradicional de formação de conflitos. Em 1995, ocorreu a Guerra de Cenepa, entre Peru e Equador, rompendo com um longo período sem guerras entre Estados sul-americanos.

Também houve o resgate de antigas disputas fronteiriças. A Venezuela, por exemplo, voltou a reivindicar uma grande parte do território da Guiana e também mantém disputas fronteiriças com a Colômbia.

Ressalta-se ainda que a democracia tem estado sob pressão em todos os Estados andinos. Dois fatores contribuem para esse fenômeno: as fortes desigualdades sociais, que fragilizam o exercício pleno da democracia pelas populações desses países; e, o continuísmo no poder de governantes sul-americanos, que ferem o princípio da rotatividade de poder, característica comum em Estados que a democracia já está consolidada.

O tema das drogas também tem, progressivamente, ganhado espaço na agenda de defesa e de segurança sul-americana. As dinâmicas relacionadas a esse tema têm acelerado a desestabilização e a fragmentação de Estados sul-americanos. Na visão de Buzan, países como a Colômbia e a Bolívia parecem ter retrocedido ao séc. XIX, período de formação dos Estados nacionais, pois quantidades significantes de poder estão nas mãos de homens fortes que detém o

⁸ Buzan e Waever definem a formação de conflito como um padrão de interdependência securitária marcada pelo medo da guerra e por expectativas de uso da violência nas relações políticas (BUZAN, WÆVER, 2003:489). Já a resolução do conflito se dá quando as partes em conflito chegam a um acordo que resolve a divergência central, levando ao fim da violência e a aceitação mútua (WALLENSTEEN, 2002, p. 8).

controle de um território local. (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 327)

Nesse sentido, preocupados com a estabilidade regional e com as conseqüências das drogas em seu território, no pós-Guerra Fria houve um aumento crescente do envolvimento dos EUA nesse tema. Esse envolvimento se acirrou com os ataques de 11 de setembro de 2001. A guerra contra o terrorismo no âmbito global se apresentou como a guerra contra as drogas no âmbito regional. (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 322)

A partir dos ataques, o governo dos EUA passou a apoiar de forma aberta os governos sul-americanos, e, principalmente, o colombiano, na luta contra as drogas. Por meio de iniciativas como o aumento do envio de recursos financeiros, o reaparelhamento das forças armadas e o treinamento de oficiais, os EUA buscam neutralizar e mitigar o problema das drogas.

A Colômbia tem sido o principal país andino afetado, porém os efeitos não se restringem ao território desse país. Houve um *spillover*⁹ do conflito colombiano para os demais países andinos, gerando uma crise na sub-região (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 330). O combate às drogas, por meio de sucessivos planos, a exemplo do Plano Colômbia, não tem solucionado o problema, visto que a supressão da produção em um país, leva ao aumento no plantio nos países vizinhos. Dessa forma, o combate às drogas na Colômbia, tende a exportar o problema para países como a Bolívia, o Peru e o Equador. A questão dos refugiados colombianos também preocupa os países vizinhos e os EUA.

A preocupação com a problemática das drogas e, mais especificamente, o conflito colombiano, não se restringe à região norte - andina. O Brasil tem se preocupado com o conflito colombiano, principalmente com a questão das freqüentes violações fronteiriças (MENDEL *apud* BUZAN, WÆVER, 2003, p. 332). Essa preocupação é apontada como uma das motivações para a crescente realocação do exército brasileiro em direção às fronteiras da região amazônica.

Apesar de existirem dois sub-complexos na região sul-americana, cujos padrões e dinâmicas securitárias são distintos, a região permanece como um único CRS por dois fatores: o papel de conector do Brasil e as relações entre os processos de integração. As relações securitárias do CRS sul-americano são fortemente

⁹ O termo *spillover* se originou na teoria funcionalista das Relações Internacionais. Não há consenso sobre a correta tradução do conceito de *spillover* para a língua portuguesa, talvez a melhor tradução seja "transbordamento". Optou-se pela utilização do termo em sua língua matriz.

dependentes do Brasil, devido ao peso territorial, demográfico, econômico e político desse país. As iniciativas sub-regionais de integração, como a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o MERCOSUL, também contribuem para a união do complexo, visto que tem havido um crescente diálogo entre os governos dos dois blocos. A criação da UNASUL, em maio de 2008, é um dos resultados desse processo de concertação política.

2.4 O DEBATE SOBRE A REVISÃO E A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL

No pós-Guerra Fria, os Estados sul-americanos têm buscado redefinir o conceito e a forma de tratar as questões de segurança. Assim como nas demais regiões do mundo, diante desse novo cenário que se apresentou, há um movimento no sentido da ampliação do conceito de segurança. Os novos desafios e ameaças impostos à região, bem como a atuação dos EUA, constrangeram os Estados do subcontinente a adotar uma nova concepção de segurança. Dessa forma, nas duas últimas décadas pode ser observada uma redefinição da atuação de instituições intergovernamentais e intragovernamentais, por meio da atualização conceitual nos temas securitários.

A tendência à multidimensionalidade na adoção de uma nova concepção de segurança tem se manifestado nos mecanismos institucionais de segurança continentais. Em 2004, reforçando a concepção adotada pela Declaração de Bridgetown (2002), os Estados americanos firmaram a Declaração de Quito. Nessa declaração definiu-se que

security constitutes a multidimensional condition for the development and progress of their nations. Security is consolidated when its human dimension is promoted. The conditions for human security improve with the full respect for dignity, human rights, and the basic freedoms of the people, in the framework of the rule of law, as well as by promoting social and economic development, education, the fight against poverty, disease, and hunger

Podem ser feitas duas considerações do conceito adotado. A primeira delas se refere à importância dada ao indivíduo, pelos Estados americanos, como

novo sujeito da segurança. A segunda se refere ao fato de que num continente tão heterogêneo, não houve consenso entre os países americanos quanto à adoção de um conceito mais restrito. Optou-se por um conceito amplamente inclusivo para possibilitar que cada país priorize as questões de segurança e de defesa mais atinentes à sua realidade (PAGLIARI, 2009, p. 31-32).

Contudo, essa abrangência traz em seu bojo o perigo de provocar um processo de securitização que ampliaria substancialmente as questões consideradas como pertencentes ao âmbito da segurança. Como observa a ex-ministra da Defesa e ex-presidente do Chile, Michelle Bachelet, *“es necesario evitar la resecuritización del concepto de seguridad. En caso contrario, asistiremos a una securitización y por tanto policialización o militarización de todos los aspectos de la política y el desarrollo.”* (BACHELET, 2003, p. 17).

Como explica Buzan, a experiência com a doutrina de segurança nacional no período ditatorial, que legitimava a intervenção militar nos assuntos domésticos, incutiu nos governos e sociedades civis sul-americanas um temor de que a ampliação do conceito de segurança leve ao fortalecimento dos militares e das demais agências de segurança. (BUZAN, WÆVER, 2003, p. 322)

A redefinição e a possível ampliação teórica do conceito de segurança têm conseqüências nas ações práticas dos Estados. A questão da ampliação conceitual interfere em temas controversos como o do escopo de atuação das forças armadas. Há países como o Brasil e a Argentina, que entendem que as forças armadas devem restringir sua atuação às questões clássicas de ameaça à paz e à segurança estatal. Já para outros países, como a Colômbia e o Chile, as forças armadas devem tratar das novas ameaças, tais como o tráfico de drogas e de armas, o terrorismo, a degradação do meio-ambiente e as migrações. (PAGLIARI, 2009, p. 32)

Esse movimento de ampliação das questões securitárias tem provocado a redefinição do papel dos mecanismos intragovernamentais e intergovernamentais, para lidar com os novos desafios e ameaças que se apresentam. Entretanto, diante da heterogeneidade política, social e econômica entre os Estados do continente, as respostas conjuntas não têm sido satisfatórias para atender às novas demandas de defesa e de segurança. Os mecanismos e as instituições continentais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Pacto de Bogotá, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa

(JID), pilares do sistema de defesa hemisférico, têm perdido a legitimidade e a eficácia¹⁰.

Dessa forma, os Estados sul-americanos têm buscado criar e fortalecer instituições regionais para tratar de seus problemas comuns. Na década de 1990 foram criadas novas instituições, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (1991), e outras pré-existentes foram fortalecidas, caso da CAN. No início do século XXI, a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD), ambos em 2008, sinalizam a continuidade desse processo integracionista na última década.

Os governos dos países sul-americanos buscam ressaltar que essa nova arquitetura institucional securitária não se opõe à arquitetura hemisférica. Ao invés de invalidar as instituições pré-existentes, as novas instituições as complementam. (BACHELET, 2003, p. 20)

2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O fim da Guerra-Fria provocou a revisão dos pressupostos teóricos no campo da defesa e da segurança. A teoria tradicionalista, que restringia suas análises a um único ator (o Estado) e a um único setor (o militar), não abarcava mais a complexidade dessa nova realidade, pois desconsidera a influência e a importância dos demais setores, dos novos atores e das novas ameaças. Dessa forma, interpretações teóricas marginalizadas, que incorporavam em suas análises novos atores e setores, ganharam espaço no meio acadêmico e político. Algumas delas propuseram a completa revisão das bases teóricas e conceituais vigentes, a exemplo da Escola Crítica; outras se utilizaram de alguns conceitos tradicionalistas e os extrapolaram, a exemplo da Escola de Copenhague.

A abordagem crítica excede no entendimento do socialmente construído e no foco à segurança humana. Como defenderam Buzan e Waever, nem toda mudança é possível, pois o que foi construído socialmente pode se tornar uma prática estável e sedimentada, constituindo-se um elemento estrutural. No que tange

¹⁰ O sistema de defesa hemisférico é analisado no capítulo 3.

ao enfoque na segurança humana em detrimento da estatal, nota-se que a segurança dos indivíduos é indissociável da segurança dos Estados, dada sua estreita inter-relação (BUZAN, 1991, p. 39).

Diante do exposto, nesse trabalho serão adotadas as formulações teóricas da Escola de Copenhague. Dado que a TCRS ampliou o escopo dos estudos de segurança ao englobar os atores não-estatais, as novas ameaças e os demais setores, tais formulações permitem análises mais próximas da realidade do pós-Guerra Fria.

A ampliação dos temas securitários tem gerado divergências entre os Estados sul-americanos. Enquanto alguns deles optaram por ampliar a agenda, outros resistem ao novo cenário que se descortinou e mantém as concepções tradicionalistas de segurança.

Percebe-se que é cada vez mais difícil delimitar quais assuntos são pertencentes ao campo da defesa e quais são do campo da segurança. Enquanto em alguns países sul-americanos alguns temas são tratados no âmbito da defesa, em outros pertencem ao âmbito da segurança. Ao longo dos próximos capítulos mostraremos como a definição teórica e conceitual implica na forma e no escopo da abordagem dos problemas e, inclusive, como acaba por se tornar um desafio para o avanço e consolidação das instituições regionais que tratam desses temas.

3. O SISTEMA HEMISFÉRICO DE DEFESA E SEGURANÇA

O sistema de segurança e de defesa interamericano foi desenvolvido e estruturado na década de 1940, no contexto da Segunda Guerra Mundial, e seus mecanismos e estruturas institucionais vigem até os dias atuais. Os principais componentes desse sistema são: a Junta Interamericana de Defesa (JID), de 1942; o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947; a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Pacto de Bogotá, de 1948. Nesse capítulo, descreve-se como esse sistema foi erigido e, mostra-se como nas décadas subseqüentes e, principalmente, após o fim do conflito leste-oeste, esse sistema tem se enfraquecido, permitindo que sistemas sub-regionais de segurança e de defesa emirjam, a exemplo do recém criado Conselho Sul-Americano de Defesa.

3.1 A JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA

A criação da Junta Interamericana de Defesa, em 1942, resultou das três reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores do Continente Americano. O objetivo de sua criação foi *“el intercambio de opiniones y puntos de vista en materias militares, para fomentar una estrecha colaboración entre las fuerzas armadas de los Estados del Hemisferio”* (JID, 2011). Após a sua criação na década de 1940, ainda no contexto da Segunda Guerra Mundial, a instituição passou por mudanças para se adequar às novas realidades que se apresentaram. Alguns eventos importantes favoreceram as três principais mudanças da JID. A primeira ocorreu após o fim da Segunda Guerra Mundial. A segunda, após o fim da Guerra Fria. E a terceira, após os ataques de 11 de setembro, que culminou na incorporação, em 2006, da JID como entidade da OEA.

As reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores do continente americano foram realizadas no contexto da Segunda Guerra Mundial. A primeira reunião ocorreu em 1939, após a Polônia ter sido invadida pela Alemanha. Nela foi acordado uma Declaração Geral de Neutralidade das repúblicas americanas, a Declaração do Panamá. (SPIELMANT, 2009, p.106)

A segunda reunião foi realizada em 1940, em Havana, Cuba, no contexto da invasão da Alemanha aos Países Baixos e à França. A invasão preocupou os Estados americanos quanto a uma eventual reivindicação alemã sobre as colônias americanas pertencentes aos países invadidos. Nessa reunião foi emitida a Declaração sobre a Assistência Recíproca e Cooperação Defensiva das Nações Americanas. Essa declaração estabeleceu no artigo XV o conceito de rechaço às agressões externas. Nela ficou decidido que

un ataque de cualquier Estado no continental, contra cualquiera de los Estados firmantes, sería considerado un ataque a todo el continente americano, pudiéndose adoptar las medidas para una defensa cooperativa que se estimasen necesarias. (CMRE, 1940)

A terceira reunião, em que se decidiu pela criação da JID, foi realizada após o ataque do Japão à Pearl Harbor, desferido em dezembro de 1941. Após o ataque, o governo do Chile propôs consultar os países do continente para avaliar a necessidade da realização da terceira reunião. Posteriormente, o governo dos EUA reiterou a proposta do governo do Chile, comunicando a necessidade de realização da terceira reunião. Esta ocorreu no Rio de Janeiro, no início do mês de janeiro de 1942. Nos preparativos da reunião, o governo dos EUA incluiu na agenda a criação da JID, com objetivo de tratar das ameaças de origem militar¹¹. Dessa forma, o Conselho Diretivo da União Pan-Americana¹² criou uma comissão especial, composta pelos embaixadores de Brasil, Panamá e Venezuela, para estudar os aspectos relacionados à criação da JID. Por fim, na reunião celebrada entre 15 e 28 de janeiro, pela resolução XXXIX, foi criada a JID¹³.

Os Estados constituintes da JID definiram que o objetivo precípua da instituição era “preparar gradualmente as repúblicas americanas para a defesa do continente, mediante a realização de estudos e a recomendação de medidas

¹¹ Dentro dos EUA houve uma forte pressão dos setores militares, que não desejavam a criação da JID. Esses setores defendiam que a JID seria “*un cuerpo demasiado grande difícil de manejar para lograr una acción efectiva*”, e poderia ser uma forma dos países latino-americanos pressionarem para o atendimento de suas demandas. Para ver um resumo completo das objeções dos militares estadunidenses consultar o *site* oficial da organização.

¹² O Conselho Diretivo da União Pan-Americana é o órgão que antecedeu o Conselho Permanente da OEA.

¹³ Os Estados fundadores da JID foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela. A instituição iniciou seus trabalhos formais em 30 de março de 1942.

destinadas para tal objetivo” (JID, 2011).

Na primeira reunião dessa instituição ficaram latentes os descompasso entre a posição dos EUA e a dos demais países do hemisfério. Por um lado, os EUA buscavam garantir o fornecimento de materiais estratégicos e os abastecimentos por parte dos países latino-americanos para a guerra mundial que se desenvolvia. Por outro lado, esses países queriam a ampliação da Lei de Empréstimos e Arrendamentos de armas, que lhes possibilitava a modernização de suas forças armadas. Na reunião, o Secretário de Guerra dos EUA enfatizou a necessidade do apoio dos demais Estados americanos aos esforços de guerra, informou compreender a demanda latino-americana e ressaltou que “a JID era o fórum adequado para a discussão das necessidades e possibilidades de assistência mútua” (COSTA, 2007, p. 9).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial ocorreu a primeira transformação na JID. Tratava-se de um novo cenário no sistema internacional. Iniciava-se a Guerra-Fria. A partir de então a JID recebeu a incumbência de planejar a defesa do hemisfério, principalmente em relação à “ameaça comunista”. Era necessário evitar que Estados americanos se tornassem comunistas, assim como aconteceu com Cuba.

Após o fim da Guerra Fria, a JID passou a desempenhar novas atividades. A partir da década de 1990, a instituição passou a inventariar as medidas de confiança mútua e a desenvolver um programa de desminagem humanitária em países da América Central, como a Nicarágua, contribuindo assim para a normalização das relações na região (Idem, p. 12). Em 2003, a atuação da JID nesse campo também se estendeu aos países sul-americanos, por meio da criação da Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS), que atuou em países como o Peru e o Equador.

A JID nunca possuiu mandato para atuar operacionalmente, inclusive no período da Guerra Fria. A instituição sempre se restringiu a estudar e a propor o sistema de defesa coletivo hemisférico, mas não teve a capacidade e o mandato para implementá-lo. Conforme afirma Costa

por diversas razões, entre elas a avultada assimetria de poder [entre os EUA e os demais países do hemisfério], os países americanos optaram por não dar à JID a dimensão política das alianças militares estabelecidas pelos

EUA com países de outras regiões do mundo¹⁴, resistindo a conceder-lhe o papel operacional que os EUA desejavam vê-la desempenhar. (COSTA, 2007, p.11)

Na década de 1940 foi cogitada a criação de uma organização militar permanente com caráter operacional para o hemisfério, entretanto esta nunca foi efetivada. Em junho de 1945, a JID elaborou um projeto de criação de um órgão permanente chamado de “Conselho Militar Interamericano de Defesa”, conforme mandato concedido pela resolução da IV Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz. Esse conselho seria uma das instituições do sistema interamericano que estava sendo discutido pelos países da região.

Entretanto, quando a OEA foi criada, em 1948, na IX Conferência Internacional Americana, houve forte oposição à incorporação da JID (que se transformaria no Conselho Interamericano de Defesa) como órgão operacional e permanente dessa instituição. Os opositoristas argumentavam que a introdução de um corpo militar de caráter permanente no sistema interamericano colidia com os princípios pacifistas em que se fundamentava a OEA (JID, 2011). Foi somente em 2006, por meio de uma resolução da XXXII Assembléia Geral Extraordinária da OEA, que a JID foi incorporada oficialmente como entidade da organização. Não obstante, seu caráter não operacional foi mantido.

O Presidente dessa assembléia, Esteban Tomic, defendeu a incorporação, pois para ele é preciso avançar em temas

poco explorados como son la relación civil-militar, las medidas de fomento de la confianza y la prestación de servicios técnicos y consultivos en actividades de auxilio y asistencia humanitaria en casos de desastres, entre otros. (TOMIC, 2006, p.121)

Mesmo com a incorporação, não houve avanços significativos nesses temas. No que tange às medidas de confiança mútua, a JID não extrapolou seu antigo mandato e se restringe a inventariar tais medidas. Quanto aos desastres naturais, a lenta e difícil reconstrução do Haiti após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, indica que a coordenação e a cooperação nesse campo ainda são deficientes. No que tange à cooperação no âmbito da indústria de defesa, persistem as disparidades entre os EUA e os demais países do continente em relação ao acesso às tecnologias e aos armamentos de última geração.

¹⁴ Caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

3.2 A OEA E O PACTO DE BOGOTÁ

As origens da OEA remontam o século XIX. Apesar da idéia de integração latino-americana se originar no período do pós-independência das ex-colônias ibéricas, foi somente no início do século XIX que se iniciaram as movimentações nesse sentido. Já a integração hemisférica foi estimulada a partir da última década do século XIX.

Em 1826, por iniciativa de Simón Bolívar, foi realizado o Congresso do Panamá, no qual se pretendia fomentar uma confederação de Estados hispano-americanos. Nesse congresso foram consagrados princípios basilares do sistema interamericano e mundial, tais como:

a manutenção da paz, a segurança coletiva, a defesa recíproca e a ajuda mútua contra o agressor; garantia da independência política e da integridade territorial dos estados membros; solução pacífica das controvérsias internacionais, quaisquer que sejam suas naturezas e origens. (YEPES *apud* ALEIXO, 2000, p.171)

Entretanto, o Congresso não logrou o êxito almejado em termos práticos. Somente a partir de 1889 que “os Estados americanos decidiram se reunir periodicamente e criar um sistema compartilhado de normas e instituições” (OEA, 2011). Entre 1889 e 1890, foi realizada a I Conferência Internacional Americana, com a participação de dezoito Estados americanos. Nela, decidiu-se pela criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, sediada em Washington e destinada a tratar, principalmente, assuntos relativos ao comércio¹⁵. Em 1910, durante a IV Conferência Internacional Americana, por meio de uma resolução, essa instituição foi transformada na União Pan-Americana.

Em 1948, na Conferência de Bogotá, foi assinada a carta que criou a OEA, cuja Secretaria Geral sucedeu a União Pan-Americana. Conforme o primeiro

¹⁵ Apesar da União Internacional das Repúblicas Americanas ser considerada pelos Estados americanos como o organismo regional mais antigo do mundo, há autores que discordam dessa afirmativa, pois entendem que a instituição se restringia a distribuir informação, principalmente comercial, entre os países representados. Além disso, estava sob o controle estrito do Secretário do Departamento de Estado dos EUA, logo não possuía independência de atuação. (VERDUZCO, 1995, p. 1157)

artigo da carta da OEA, o objetivo de criação dessa instituição é a conformação no hemisfério de “uma ordem de paz e de justiça, para promover a solidariedade, intensificar a colaboração e defender a soberania, a integridade territorial e a independência” dos Estados americanos (CARTA DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948). A OEA, que é um fórum para a discussão de temas políticos, jurídicos e sociais, foi composta, inicialmente, por vinte e um países.¹⁶ Atualmente, a organização é composta pelos trinta e cinco Estados independentes do continente.¹⁷

O Pacto de Bogotá ou Tratado Americano de Soluções Pacíficas também resultou da Conferência de Bogotá realizada em 1948. Nele, os países americanos acordaram que não se utilizariam de recursos como a ameaça, o uso da força ou qualquer outro meio de coação para resolver suas divergências. O pacto definiu que as controvérsias deveriam ser tratadas inicialmente no âmbito regional, por meio da mediação, da investigação e da conciliação, dos bons ofícios e da arbitragem, e, somente quando não se chegasse a um acordo, as demandas deveriam ser encaminhadas para a Corte Internacional de Justiça de Haia.

A Carta da OEA foi reformada quatro vezes: em Buenos Aires, 1967; em Cartagena das Índias, 1985; em Washington, 1992; e, por fim, em Manágua, 1993. Essas reformas surgiram da necessidade da instituição se adaptar aos novos contextos, bem como para suprir lacunas que a carta original e seus protocolos deixaram, principalmente em temas sociais e econômicos (VERDUZCO, 1995, p. 1157).

Durante a Guerra Fria, por diversas vezes a OEA foi um instrumento para impedir o avanço do comunismo no continente. A exclusão¹⁸ de Cuba, em 1962, da participação no sistema interamericano, em virtude da aliança desse país com a URSS e a adoção do socialismo, é um exemplo dessa assertiva. Com o fim da Guerra Fria, observa-se a redefinição do papel da instituição, uma vez que novos desafios se apresentaram. Desvincular-se da imagem de instituição ligada aos

¹⁶ Os vinte e um Estados fundadores da OEA foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. (OEA, 2011)

¹⁷ Os quatorze Estados que ingressaram após fundação da OEA foram: Barbados, Trinidad e Tobago (1967), Jamaica (1969), Granada (1975), Suriname (1977), Dominica (Commonwealth da), Santa Lúcia (1979), Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas (1981), Bahamas (Commonwealth das) (1982), St. Kitts e Nevis (1984), Canadá (1990), Belize, Guiana (1991). (OEA, 2011)

¹⁸ Há divergências quanto ao termo utilizado: exclusão, expulsão ou suspensão. Preferimos utilizar a nomenclatura constante no site oficial da OEA: exclusão.

interesses do governo dos EUA; provar que ainda mantém capacidade operativa e influência nas decisões do continente; e superar os problemas de financiamento de seus programas e atividades são os principais deles.¹⁹

Em junho de 2009, os Ministros das Relações Exteriores das Américas determinaram por meio da resolução AG/RES.2438 (XXXIX-O/09), que a resolução que excluiu Cuba em 1962 cessaria seus efeitos. A reinserção de Cuba mobilizou a agenda da OEA e suscitou críticas. Para alguns especialistas, o episódio não passou de uma “queda de braços” entre os governos latino-americanos e o governo dos EUA. Paulo Roberto de Almeida (2009, p. 5), por exemplo, questionou, se ao invés de dedicar tanto tempo à questão cubana, os governos latino-americanos não deveriam focar nos principais problemas regionais.

Onde estão, por exemplo, os problemas do narcotráfico no México e na Colômbia, já extravasando para a Guatemala e para outros países do hemisfério? Onde estão as recorrentes reclamações contra a pobreza e a desigualdade, cuja responsabilidade incumbe, prioritariamente, aliás, aos próprios países? Como não referir-se aos sempre presentes problemas do desemprego e da falta de investimentos estrangeiros, agora agravados pela crise econômica deslanchada no coração da maior economia hemisférica e mundial? Como ignorar as ameaças do crime organizado, da corrupção endêmica, dos desastres naturais provocados pelos desequilíbrios ambientais, das epidemias latentes, da concentração de favelados e de marginalizados nas grandes cidades e nos campos dos países da região? O que dizer, então, da falta de progressos na agenda comercial multilateral, do corte abrupto de créditos comerciais e da diminuição dos investimentos diretos, da paralisia efetivada pelo Congresso americano em relação aos acordos bilaterais de acesso ao seu mercado em benefício daqueles países que já fizeram o sacrifício de atender às demandas manifestamente exageradas do mesmo Congresso?

Superar esses desafios não será uma tarefa fácil. Dessa forma, dado a heterogeneidade política, social e econômica entre os países do hemisfério, alguns deles têm buscado criar arranjos sub-regionais, para que possam administrar com mais legitimidade e eficácia os problemas comuns.

¹⁹ José Miguel Insulza, secretário geral da OEA desde 2005, apontou que há mais de uma década o orçamento da OEA não aumenta, em contrapartida houve um aumento substancial de atribuições da instituição. (INSULZA, 2006)

3.3 O TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA

O TIAR, também conhecido como Tratado do Rio, foi firmado em dezembro de 1947. Sua assinatura resultou de um processo de definição de conceitos e de princípios que norteariam a ação dos Estados americanos no campo da defesa e da segurança no pós-Segunda Guerra Mundial.

A Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, realizada no México, em 1945, da qual foi elaborada a Ata de Chapultepec, é considerada um dos principais antecedentes do TIAR (SPIELMANT, 2009, p. 108). Não obstante, a Conferência Interamericana de Consolidação da Paz (1936), a Oitava Conferência Americana (1938) e a Segunda Reunião de Consulta (1940) também contribuíram para construir os princípios que foram consolidados no México (OEA, 2000).

Na Conferência de 1945, os Estados americanos estabeleceram que os princípios de assistência recíproca e de solidariedade seriam a base para as relações de defesa e segurança no continente. Assim, ficou definido que qualquer ataque contra a integridade territorial, a soberania ou a independência política de um Estado americano, proveniente do próprio continente ou de Estados exteriores a ele, seria considerado um ato de agressão contra todos os Estados do continente.²⁰ Ressalta-se que na ocasião ficou definido que além de se considerar um ato de agressão, haveria resposta armada de todos os países americanos a qualquer ataque interno ou externo.

Como consequência desses dois primeiros princípios foi estabelecido um terceiro: a defesa coletiva, também chamado de defesa hemisférica. Como escreve Moura (2000, p. 161)

o conceito de defesa hemisférica surgiu no cenário político internacional no decorrer dos anos 1930 e era, no plano militar, a contrapartida lógica da política de boa vizinhança do governo Roosevelt para a América Latina. De um ponto de vista político, a boa vizinhança pressupunha processos compartilhados de consulta e ação entre as repúblicas americanas.

²⁰ **Ata Final da Conferencia Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz.** Chapultepec, 1945.

Portanto, de acordo com o raciocínio do Departamento de Estado [dos EUA], dever-se-ia fazer um esforço, no plano militar, para estabelecer um conceito multilateral de defesa, a defesa hemisférica, mediante a criação de um organismo próprio, o Conselho Interamericano de Defesa. Entretanto, o Exército e a Marinha dos EUA não aceitaram essa implicação lógica, que consideraram irrealista, visto que suas concepções estratégicas fundamentavam-se no princípio da defesa nacional dos Estados Unidos.

Nessa reunião, foi recomendada a assinatura de um tratado que versasse sobre os procedimentos a serem adotados no caso de ameaças ou atos de agressão. Como afirma Spielmant (2009, p. 108), o governo dos EUA adotou postura cautelosa nesse sentido, visto que esse país estava em processo de negociação para a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Os EUA queriam que, primeiramente, fosse criada esta instituição, bem como suas respectivas normas, para, posteriormente, assinar o TIAR, pois assim haveria coerência entre os posicionamentos do país no âmbito global e no âmbito hemisférico. Logo, a assinatura de um tratado nesse campo foi postergada.

Houve rugas entre os EUA e os demais países americanos nessa reunião. As divergências sinalizavam para uma questão de fundo maior, qual seja, o aumento do poder estadunidense em relação aos demais países do continente. Esse aumento, cada vez mais, favoreceria a apreensão desses em relação à condição de dominância da superpotência que emergira no pós-Segunda Guerra Mundial. Na visão de alguns especialistas da área, a supremacia dos EUA, por exemplo, foi um dos principais fatores que contribuíram para a consolidação do princípio de “não intervenção” entre os países latino-americanos (SPIELMANT, 2009, p. 108).

O tema da assinatura do tratado somente foi retomado dois anos mais tarde. Em 1947, o governo brasileiro, com a concordância dos demais Estados do continente, convocou uma conferência no estado do Rio de Janeiro. O evento foi realizado no mês de agosto daquele ano, com objetivo de elaborar o TIAR. Participaram da conferência vinte Estados. Inicialmente foi elaborado um documento prévio, submetido à análise dos governos dos países americanos. Em 2 setembro de 1947, consubstanciando os esforços realizados nos últimos anos, vinte países assinaram o TIAR.

Quadro 1

Relação dos países signatários do TIAR

(com as respectivas datas de assinatura e ratificação/adesão/aceitação)

Países Signatários	Data da Assinatura	Data da Ratificação/ Aceitação/Adesão
Argentina	02/09/1947	21/08/1950
Bahamas	08/02/1982	24/11/1982
Brasil	02/09/1947	25/03/1948
Bolívia	02/09/1947	26/09/1950
Chile	02/09/1947	09/02/1949
Colômbia	02/09/1947	03/02/1948
Costa Rica	02/09/1947	03/12/1948
Cuba	02/09/1947	09/12/1948
El Salvador	02/09/1947	15/03/1948
Equador	10/11/1949	07/11/1950
Estados Unidos	02/09/1947	30/12/1947
Guatemala	02/09/1947	06/04/1955
Haiti	02/09/1947	25/03/1948
Honduras	02/09/1947	05/02/1948
México	02/09/1947	23/11/1948
Nicarágua	15/10/1948	12/11/1948
Panamá	02/09/1947	12/01/1948
Paraguai	02/09/1947	28/07/1948
Peru	02/09/1947	25/10/1950
Rep. Dominicana	02/09/1947	21/11/1947
Trinidad e Tobago	06/04/1967	12/06/1967
Uruguai	02/09/1947	28/09/1948
Venezuela	02/09/1947	04/10/1948

Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Brasil

Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/dai/tiar.htm>>. Acesso em: 08.02.2011.

A concordância dos EUA em assinar o TIAR sinalizou para uma mudança no padrão de relacionamento com os países latino-americanos. Se antes apenas o Brasil possuía uma relação especial com os EUA, e, os demais Estados latino-americanos ficavam à margem da política externa estadunidense, após o TIAR essa situação mudou. A assinatura desse sinalizou que os EUA passavam a ter uma

política de defesa e segurança geral, que englobava todos os países da América Latina. (MOURA, 2000, p. 161)

O TIAR se consolidou como principal organismo de consulta e de solução pacífica de controvérsias do continente; e, consagrou os princípios de defesa coletiva e de legítima defesa individual e/ou coletiva no continente americano (SPIELMANT, 2009, p. 111). O tratado evocou o conceito de solidariedade continental “para adotar medidas de legítima defesa ou outras medidas coletivas para a defesa comum e a manutenção da paz e da segurança” (OEA, 2000).

Em 1973, iniciou-se, a pedido da Assembléia da OEA, um processo de exame, análise e avaliação críticos da concepção, instrumentos, estrutura e funcionamento do Sistema Interamericano. Nesse sentido, foi criada a Comissão Especial para Estudar o Sistema Interamericano e Propor Medidas para a sua Reestruturação (CEESI). Como parte integrante do sistema interamericano, o TIAR também foi objeto de revisão. Assim, em 1975, o CEESI elaborou o Protocolo de Reformas ao TIAR e o apresentou na Conferência de Plenipotenciários realizada em San José da Costa Rica. Entretanto, o protocolo não entrou em vigor, pois foi ratificado por apenas sete dos vinte e dois Estados parte. (OEA, 2000)

Segundo a OEA, o TIAR foi aplicado dezenove vezes,²¹ sendo a aplicação de 1982, no caso das Ilhas Malvinas (em inglês *Falklands*), a de maior repercussão. Na ocasião da disputa pelas Ilhas Malvinas com o Reino Unido, a Argentina evocou o TIAR, pois estava confiante no apoio norte-americano e no princípio de defesa hemisférica. Entretanto, o governo dos EUA alegou que o ataque havia sido desferido pela Argentina, logo o conflito não poderia ser considerado como um ataque externo ao continente americano. Dessa forma, a Argentina não pôde contar com o apoio dos EUA.

O episódio Malvinas contribuiu sobremaneira para o descrédito dos EUA e do TIAR frente aos países latino-americanos. Como resume Pagliari (204, p. 48), para os Estados latino-americanos “o TIAR representou muito mais um instrumento formal de defesa contra o avanço do comunismo do que propriamente um mecanismo que servisse para dissuadir agressões externas”.

Os sinais da falta de legitimidade e eficácia do TIAR persistiram no pós

²¹ Para a descrição de todas as aplicações do TIAR ver: OEA. **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca: Aplicações**. Volumes I (1948-1959), II (1960-1972), III (1973-1981) e IV (1982).

Guerra Fria. No episódio dos ataques de 11 de setembro de 2001, o governo do Brasil evocou o TIAR e os EUA solicitaram o apoio dos governos latino-americanos na Guerra contra o Terror. Contudo, a maioria dos Estados da região não apoiou a contra-ofensiva estadunidense. No ano seguinte, 2002, o México denunciou o TIAR. Diante desses eventos, percebe-se que o sistema de defesa hemisférico erigido na década de 1940 não atende a maioria das necessidades dos países latino-americanos em termos de defesa e de segurança.

3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

As instituições e os tratados que conformam o sistema de defesa hemisférico vigente foram criados no pós-Segunda Guerra Mundial. Entretanto, nas décadas subseqüentes e, principalmente, após o fim do conflito leste-oeste, esse sistema tem se enfraquecido, permitindo que sistemas sub-regionais de segurança e de defesa emirjam.

Por um lado, o movimento, iniciado no pós-Guerra Fria, de criação de instituições subcontinentais no campo da defesa é considerado por alguns governantes e especialistas sul-americanos como um fenômeno que viria a complementar a institucionalidade hemisférica vigente. Por outro lado, há interpretações que defendem que esse movimento sinaliza o enfraquecimento das instituições hemisféricas, uma vez que essas não têm atendido aos anseios dos Estados americanos.

A posição dos países sul-americanos parece estar num ponto médio entre essas duas posições. Em maio de 2011, na III Reunião Ordinária do CSD, o governo argentino submeteu uma proposta de reforma do sistema interamericano, para que fosse analisada e, se aprovada, submetida à OEA. Os ministros da defesa sul-americanos aprovaram a iniciativa argentina e se comprometeram a implementá-la. Para tanto irão requerer da UNASUL o envio de um pedido de convocação de uma conferência especial para tratar da revisão do sistema interamericano de defesa. Dessa forma, percebe-se que os Estados da região ainda crêem ser possível a busca de soluções hemisférica para seus problemas.

A probabilidade de êxito das instituições hemisféricas está fortemente

ligada à relação entre os EUA e os demais países do continente. Logo, a revisão do sistema interamericano, necessariamente passa pela revisão da relação entre esse país e o restante da região. Como defende Monica Hirst (1995, p. 98): “a profunda assimetria de poder político e econômico que tem impregnado as relações interamericanas e intralatino-americanas afigura-se como uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo multilateralismo regional”. Ao completar cinquenta anos de funcionamento da OEA, Norma Breda dos Santos (1998, p. 160) observou que

o fato de os Estados Unidos terem feito da OEA um instrumento de sua hegemonia é provavelmente o que tornou o multilateralismo interamericano pouco eficiente em longo prazo. Se a supremacia dos interesses norte-americanos não tornou a cooperação na região uma via de mão única, esta passou, pelo menos, a ser percebida como bastante desproporcional.

4. CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA: OS ANTECEDENTES, A CRIAÇÃO E AS REALIZAÇÕES

O Conselho Sul-Americano de Defesa foi criado em 16 de dezembro de 2008, como instituição vinculada à União Sul-Americana de Nações (UNASUL). O objetivo de sua criação é o tratamento dos temas de defesa da região. Apesar de já existirem mecanismos e estruturas institucionais no âmbito hemisférico²², o governo brasileiro propôs a criação de uma instituição exclusiva aos países sul-americanos para fomentar e fortalecer o diálogo e a cooperação entre esses países nessa área.

O capítulo está dividido em três segmentos. Na primeira seção são descritos os antecedentes da criação do CSD. Na segunda seção são abordados a criação, os objetivos, os princípios, a estrutura e o funcionamento dessa instituição. Por fim são descritas as principais realizações dos dois primeiros anos de funcionamento do conselho (2008-2010).

4.1 OS ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DO CSD²³

O CSD, criado em dezembro de 2008, foi fruto de um longo processo de negociação. A idéia de criação de uma instituição que tratasse dos temas de defesa e segurança foi lançada em 2007 pelo governo do Chile. Em 2008, em meio à crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela, o governo brasileiro recuperou a idéia chilena. A partir de então, o ministro da defesa brasileiro visitou todos os países sul-americanos para explicar a proposta e os objetivos da criação do órgão. Em maio de 2008, na reunião constitutiva da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), decidiu-se pela criação de um grupo de trabalho para verificar a viabilidade da criação do CSD. Após quatro reuniões desse grupo, ficaram acertados os detalhes da futura instituição. No final de 2008, na Cúpula da UNASUL, realizada na Costa do Sauípe, foi criado o CSD.

²² O sistema de defesa hemisférico de defesa é analisado no capítulo 3.

²³ Nesta seção, as datas, os nomes de políticos e estudiosos e alguns fatos foram extraídos da publicação **EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANOS DE LA UNASUR: CRÓNICA DE SU GESTACIÓN**. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile, jul/2009.

4.1.1 As Reuniões Bilaterais Brasil-Chile e a Crise Diplomática na Região Andina

Desde o ano 2000, os governos de Brasil e Chile acordaram realizar reuniões bilaterais entre os ministros de defesa dos dois países. Em novembro de 2005, em uma dessas reuniões bilaterais, o Ministro de Defesa do Chile, Jaime Ravinet, propôs a criação de um mecanismo que reunisse regularmente os ministros de defesa em nível sub-regional. A sub-região a que se referia Ravinet era o “MERCOSUL Ampliado”, ou seja, a união dos membros plenos do bloco com a Bolívia e o Chile.

A proposta foi acatada pelo então Ministro da Defesa do Brasil José Alencar, que propôs a realização da primeira reunião na cidade de Brasília. O ministro brasileiro também apresentou duas outras iniciativas: a) a concretização de um pacto regional para estimular a cooperação e o intercâmbio na questão dos materiais militares, e b) a criação de uma Escola Sul-Americana de Defesa. Contudo, até o fim de 2007, as propostas apresentadas pelos dois países não resultaram em iniciativas práticas.

Em dezembro de 2007, o tema da criação do organismo sub-regional de defesa foi retomado na reunião bilateral entre Brasil e Chile. O ex-Ministro da Defesa do Chile José Goñi expôs ao seu homólogo brasileiro, Nelson Jobim, a pertinência da criação dessa instituição. Goñi defendeu que a criação do mecanismo proporcionaria um maior protagonismo regional aos países do MERCOSUL Ampliado.

Três meses depois, no início de março de 2008, iniciou-se uma grave crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela. A crise foi gerada após a invasão das Forças Armadas da Colômbia ao espaço aéreo do Equador, durante a realização de uma operação militar contra a guerrilha colombiana. Na ocasião, foram mortos cerca de vinte guerrilheiros, dentre eles Raúl Reyes, importante membro do secretariado das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

O governo do Equador alegou que suas fronteiras e sua soberania haviam sido violadas. A atitude colombiana foi condenada pelos governos sul-

americanos e suscitou manifestações acaloradas do Presidente da Venezuela Hugo Chávez. O governo equatoriano liderado pelo Presidente Rafael Correa retirou seu embaixador de Bogotá, expulsou o embaixador colombiano de Quito e rompeu relações diplomáticas com o governo colombiano, do então Presidente Álvaro Uribe. O governo venezuelano liderado pelo Presidente Hugo Chávez também expulsou o embaixador colombiano de Caracas, bem como toda a delegação diplomática desse país.

A crise somente foi arrefecida na XX Cúpula do Grupo do Rio²⁴, realizada em sete de março de 2008, em Santo Domingo, República Dominicana. Nela, o Presidente da Colômbia pediu desculpas pela violação do território e da soberania do Equador, tanto ao governo, quanto ao povo desse país.²⁵

Diante da crise, o governo brasileiro não apenas resgatou a proposta chilena, como a extrapolou. O ex-Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, propôs a criação de uma instituição sul-americana para tratar dos temas de defesa, para que crises como a que ocorrera fossem geridas no âmbito regional. A partir de então, o Ministro Jobim iniciou visitas-reuniões aos países sul-americanos para propor a criação da instituição. Iniciava-se a gestação do CSD.

4.1.2 A Evolução da Concertação Política em Defesa e Segurança na América do Sul (1998-2006)

O fim das ditaduras militares, a retomada do poder pelos civis e o retorno à democracia contribuíram para fomentar a aproximação entre os países sul-americanos. Essa aproximação produziu resultados importantes, dentre eles as quatro declarações que definiram formalmente a América do Sul como uma Zona de

²⁴ O Grupo do Rio é um mecanismo de consulta e concertação política composto por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Foi criado em dezembro de 1986, pela declaração do Rio de Janeiro, por meio da união do Grupo de Contadora (Colômbia, México, Venezuela e Panamá) e do Grupo de Apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai). Os grupos de Contadora e de Apoio à Contadora foram criados em resposta às crises que ocorreram na América Central na década de 1980. (MRE, 2011)

²⁵ Conforme item 3 da Declaração da XX Cúpula do Grupo do Rio: *“Tomamos nota, con satisfacción, de las plenas disculpas que el Presidente Álvaro Uribe ofreció al Gobierno y al pueblo de Ecuador, por la violación del territorio y la soberanía de esta hermana nación, el primero de marzo de 2008, por parte de la fuerza pública de Colombia”*. (GRUPO DO RIO, 2008)

Paz.

Em 1998, foi firmada a Declaração de Ushuaia, que criou a Zona de Paz do MERCOSUL. Em 2002, três outras declarações foram firmadas: a Carta Andina para a Paz, a Segurança, a Limitação e o Controle dos Gastos Destinados à Defesa Externa; a Declaração de Guayaquil sobre a Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana; e, a Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e o Desenvolvimento da Zona de Paz Andina. As declarações mencionadas objetivam a concertação política na gestão de crises entre os países sul-americanos.

Alguns fóruns também contribuíram para fomentar o diálogo regional, que culminaria na criação do CSD. A Conferência de Ministros de Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) ²⁶ e a I Reunião Ministerial sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia são os principais deles.

A Conferência de Ministros de Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações ocorreu na cidade de Bogotá, em junho de 2006. Os resultados dessa conferência foram sumarizados na Declaração de Bogotá, de julho de 2006. Como escreveu Calderón (2010, p.17)

en dicho encuentro se planteó la discusión de una nueva institucionalidad conjunta regional en defensa y, en la Declaración de Bogotá, se asentó la coincidencia de los países respecto de la necesidad de fortalecer la cooperación entre los Ministerios de Defensa, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad para consolidar a Sudamérica como un área de paz y estabilidad, y luchar con efectividad contra las amenazas.

A I Reunião Ministerial sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia²⁷, ocorreu em julho de 2006, também em Bogotá. O objetivo principal dessa reunião foi tratar dos problemas e das possíveis soluções comuns para assuntos de defesa e de segurança. Dentre esses assuntos, destacam-se o crime transnacional organizado e o tráfico de drogas ilícitas, precursores químicos, armas, munições e explosivos. A reunião também contribuiu para a consolidação de princípios e a definição de tarefas comuns que deveriam ser executadas. (OTCA, 2011)

²⁶ A CASA foi estabelecida em Cuzco, no Peru, no dia 8 de dezembro de 2004, por ocasião da III Reunião de Presidentes da América do Sul, como instituição sucessora da Área Livre Comércio das Américas (ALCSA), criada em 1993; e, predecessora da UNASUL, criada em maio de 2008.

²⁷ Participaram da reunião os governos do Brasil, da Bolívia, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela.

4.1.3 Brasil: As Mudanças na Política Interna e Externa (2003-2010)

As mudanças ocorridas na política interna e externa do Brasil também contribuíram para que o país tomasse a decisão de propor o CSD. Em 2003, quando assumiu a Presidência, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) entendeu que o Brasil deveria buscar maior inserção e protagonismo nas relações internacionais.

Nessa estratégia de Política Externa, a América do Sul passou a ser vista como “o espaço natural para a atuação do Brasil” e “seus problemas reclamariam soluções cooperativas dos governos da região”, sendo necessário então avançar no processo de integração do subcontinente (PINTO et al., 2004, p. 120). O governo Lula percebia o Brasil como o país “singularmente dotado para dar início a esse processo, que haver [ia] de transformar o continente sul-americano num sistema orgânico, um pólo de poder com voz própria nos assuntos mundiais” (SOARES, 2004, p. 154). Para além da integração econômica, os estímulos aos processos de integração física, de integração energética e de integração em defesa são conseqüências dessa busca pela integração subcontinental.

Quanto à defesa, o então Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Celso Amorim, declarou, em 2003, que “a América do Sul possu[ía] uma identidade estratégica própria, que não se confundiria com a da América do Norte”. Os elementos que assim a caracterizavam são

os gastos militares muito baixos, em comparação com outras regiões do planeta; a inexistência de armas nucleares e de destruição em massa; e o fato de nenhum dos nossos países participarem de alianças militares de compatibilidade duvidosa com as Nações Unidas. Essa identidade própria criaria necessidades e interesses específicos, que, muito embora possam e devam ser abordados em foros mais amplos, seriam, naturalmente, melhor equacionados a partir do próprio espaço sul-americano. (SOARES, 2004, p. 157.

Assim, na visão desse ministro, era necessária a conformação de uma agenda de defesa e segurança para o subcontinente.

Os Ministérios da Defesa e de Ciência e Tecnologia e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), promoveram, entre 2003 e 2004,

um ciclo de debates com acadêmicos, militares, políticos e jornalistas, para atualizar o pensamento em matéria de defesa e segurança. O chamamento da sociedade civil para contribuir com a atualização do pensamento em Defesa e Segurança, segundo o Ex-Ministro da Defesa José Viegas Filho, teve como objetivo conhecer o que pensam os segmentos sociais representativos do país, assim como a partir desse conhecimento, aprimorar a atuação no curto e no longo prazo, “para que as políticas de defesa nacional reflitam, de forma crescente, os valores, os interesses e as idéias da sociedade brasileira em toda a sua complexidade” (VIEGAS FILHO, 2004, p. 17-18).

Nesse ciclo de debates, intitulado “O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança”, ressaltou-se a importância do país buscar maior inserção no cenário internacional e de promover a integração do subcontinente no campo da defesa. O então Ministro Viegas, defendeu que o primeiro passo seria a integração das indústrias de defesa do continente sul-americano, com vistas à redução da dependência de fornecimentos externos, medida que conferiria aos países do subcontinente maior autonomia estratégica e incrementaria a capacidade tecnológica. (SOARES, 2004, p. 170)

Também em 2004, o Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE)²⁸ da Presidência da República do Brasil, lançou o “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015, 2022”²⁹. Esse projeto tinha por objetivo definir as metas estratégicas de longo prazo e as formas de concretizá-las. Em 2006, o NAE atualizou suas ferramentas de trabalho. A partir de então, passou a elaborar cenários prospectivos, a propor metas e a identificar os possíveis caminhos para a consecução dessas. Nesse sentido, foram identificados 50 temas estratégicos, nos quais o país deveria se mobilizar, para que os objetivos do projeto pudessem ser cumpridos.

Dentre esses 50 temas, a defesa nacional foi contemplada como um dos principais. Nesse tema, o objetivo definido foi o fortalecimento da capacidade de

²⁸ O NAE, criado em outubro de 2007, foi substituído, em julho de 2008, pela Secretaria de Estudos Estratégicos (SAE). A SAE tem como objetivos: realizar o planejamento nacional de desenvolvimento de longo prazo; elaborar subsídios para a preparação de ações de governo; propor ações imediatas de reforma do Estado com vistas a políticas futuras; debater e elaborar políticas públicas de Estado em articulação com governo e sociedade civil. Para uma descrição detalhada ver site oficial do SAE. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/?page_id=659>. Acesso em: 28.02.2011.

²⁹ Para melhor descrição do “Projeto Brasil 3 Tempos” ver NAE. **Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015, 2022**. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, caderno nº 1, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/01brasil3t.pdf>>. Acesso em: 28.02.2011.

defesa, pois dessa forma o país garantiria a proteção de seu território e teria “voz” mais ativa no sistema internacional.

Esse fortalecimento poderia se dar de duas formas: isoladamente ou em conjunto com os demais países da América do Sul, por meio de um sistema coletivo de defesa. Dado que a segurança e a defesa são fenômenos relacionais e que as relações interestatais são cada vez mais interdependentes, optou-se pela ênfase na segunda alternativa.

O aperfeiçoamento da Política de Defesa Nacional (PDN) seria o primeiro passo no sentido do fortalecimento da capacidade de defesa. Assim, a PDN brasileira, publicada em 2005, baseou-se em muitas idéias debatidas naquele ciclo de debates e no NAE. Nela ficou definido que o país deveria buscar “a projeção no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais”, bem como “a promoção da estabilidade regional” (POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL, 2005). Para a consecução do segundo objetivo, a PDN propõe o desenvolvimento integrado da América do Sul, estendido naturalmente à área de defesa e segurança regionais, por meio da construção de uma Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul. Dentre suas diretrizes, a PDN se propôs a intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e da África; e, a contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento da base industrial de defesa.

Segundo Merke (2009, p. 21-22), a proposta brasileira de criação do CSD obedeceu a três lógicas: a do poder, a do desenvolvimento e a da governança. Sob a primeira lógica, a criação do CSD previne a insegurança, pois traz mais estabilidade à região, e consolida a preferência brasileira de construir a “América do Sul como região cognitiva e política”, excluindo dessa equação o México e os EUA. Quanto à segunda lógica, “o Brasil cria o CSD para fomentar o desenvolvimento industrial brasileiro, por meio da criação de um mercado regional de defesa, liderado pelo Brasil”. Por fim, sob a lógica da governança, “o Brasil cria o CSD para canalizar a cooperação no setor da defesa, para distribuir informação entre os membros, para diminuir a incerteza e para promover uma estrutura de normas coletivas sobre o papel dos militares e sobre o uso da força”.

A soma desses fatores culminou na proposta brasileira de criação da instituição sul-americana para tratar os temas de defesa.

4.1.4 O Brasil e o CSD: Consulta aos Países Sul-Americanos, à JID e aos EUA

Em março de 2008, iniciaram-se as visitas-reunião do Ministro da Defesa do Brasil Nelson Jobim à JID, aos EUA e aos países sul-americanos para explicar a proposta e os objetivos da criação do CSD.

Primeiramente, Jobim visitou a JID e os EUA. Na ocasião de entrega da proposta de criação do CSD à JID, o ministro brasileiro também conversou sobre o projeto com o Secretário de Defesa estado-unidense, Robert Gates, e com a Secretária de Estado Condoleezza Rice. Nesses encontros, Jobim ressaltou que a instituição não seria estruturada nos moldes da OTAN, ou seja, não seria uma aliança militar. Também anunciou que a partir do mês seguinte faria visitas a todos os países sul-americanos para apresentar a proposta.

A Venezuela foi o primeiro país que Jobim visitou. Em 15 de abril de 2008, ele se reuniu com Hugo Chávez. Na reunião, o ministro expôs a proposta de criação do conselho e ressaltou que a instituição não seria uma aliança militar clássica. A ênfase dada a essa característica, pode ser explicada pelos anseios de Hugo Chávez de criar uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), em referência à OTAN, ou seja, uma força militar conjunta dos países sul-americanos. Ainda que a proposta do governo brasileiro não contemplasse a aliança convencional desejada pelo governo venezuelano, esse a acatou.

Posteriormente Jobim visitou a Guiana, em 21 de abril, e o Suriname, em 22 de abril. O presidente da Guiana, Bharrat Jagdeo aprovou a proposta brasileira. No Suriname, Jobim foi recebido pelo Presidente Ronald Venetiaan, que também acatou a proposta.

Em 28 de abril, Jobim visitou a Colômbia. O ministro brasileiro se reuniu com seu homólogo colombiano, Juan Manuel Santos³⁰; com o Ministro das Relações Exteriores Fernando Araújo; e, com o então presidente Álvaro Uribe. De forma distinta dos três primeiros governos visitados, o governo colombiano não aceitou a

³⁰ Juan Manuel Santos foi eleito em 2010 para ocupar o cargo de presidente da Colômbia, para a gestão de 2010 a 2014.

proposta brasileira de imediato. Uribe informou apenas que a avaliaria e posteriormente tomaria uma decisão.

Na mesma data, Jobim visitou o Equador. Ele se reuniu com o Ministro da Defesa Javier Ponce e com o Presidente Rafael Correa. Ambos asseguraram o apoio do governo equatoriano à proposta.

O sexto país visitado foi o Peru. Em cinco de maio, Jobim se encontrou com o Presidente Alan García, com seu homólogo Ántero Flores-Aráoz e com o Ministro das Relações Exteriores José Antonio Garcia Belaúnde. Assim como o governo colombiano, o governo peruano pediu tempo para avaliar a proposta. Apesar do prazo solicitado, Jobim informou que houve uma boa aceitação da proposta por esse país.

No dia 7 de maio, Jobim visitou o Paraguai. Reuniu-se com o presidente eleito Fernando Lugo e explicou-lhe a proposta. Lugo e sua equipe de coordenação aceitaram a proposta do governo brasileiro. No dia 13 de maio, o ministro viajou à Argentina, onde se reuniu com a Presidenta Cristina Fernandez de Kirchner e com a sua homóloga, Nilda Garré. Na reunião, Jobim expôs os benefícios que seriam obtidos por meio dessa concertação num tema tão sensível como a defesa. Após a reunião, o governo argentino anunciou seu apoio à proposta.

O Chile foi o nono país visitado. Em 14 de maio, Jobim se encontrou com a Presidenta Michelle Bachelet e com o Ministro da Defesa, José Goñi. Como as conversações com o Chile a respeito do assunto já se desenvolviam desde as reuniões bilaterais, não houve qualquer resistência à proposta. Jobim seguiu viagem ao Uruguai, e, em 16 de maio, encontrou-se com os Ministros da Defesa José Bayardi, e das Relações Exteriores, Gonzalo Fernandez. Ambos informaram a Jobim que remeteriam a proposta para o Presidente Tabaré Vazquez. Acrescentaram que a proposta era factível e provavelmente haveria apoio do governo uruguaio. A Bolívia foi o último país visitado. Em 19 de maio, Jobim se reuniu com o Presidente Evo Morales e com o Ministro da Defesa Walter San Miguel. De imediato o governo boliviano acatou a proposta.

Após visitar a JID, os EUA e os onze países sul-americanos, Jobim expressou confiança na viabilidade da criação do CSD. Para tanto, propôs a criação de um grupo de trabalho composto de duas pessoas de cada país sul-americano, para que fosse definida a arquitetura institucional do conselho.

Quadro 2

Visitas do Ministro da Defesa do Brasil aos países da América do Sul

País	Data da Visita	Resultado da Consulta
Venezuela	15/04/2008	apoiou imediatamente a proposta
Guiana	21/04/2008	apoiou imediatamente a proposta
Suriname	22/04/2008	apoiou imediatamente a proposta
Colômbia	28/04/2008	ficou de avaliar da proposta
Equador	28/04/2008	apoiou imediatamente a proposta
Peru	05/05/2008	ficou de avaliar da proposta
Paraguai	07/05/2008	apoiou imediatamente a proposta
Argentina	13/05/2008	apoiou imediatamente a proposta
Chile	14/05/2008	apoiou imediatamente a proposta
Uruguai	16/05/2008	ficou de avaliar da proposta
Bolívia	19/05/2008	apoiou imediatamente a proposta

Fonte: Elaborado pelo autor

4.1.5 A Criação da UNASUL e do Grupo de Trabalho do CSD

Em 23 de maio de 2008, quando da assinatura do Tratado de Brasília, que constituiu a UNASUL, os governos dos doze países sul-americanos acordaram em criar um grupo de trabalho para estudar a criação do CSD. Os presidentes estabeleceram prazo de noventa dias para que o grupo apresentasse proposta definitiva que contivesse os objetivos, os princípios e as primeiras ações a serem tomadas pela futura instituição.³¹

Na ocasião, onze dos doze países sul-americanos aceitaram fazer parte do CSD. Apenas o governo colombiano rejeitou integrar o conselho que seria criado. Uribe alegou que a Colômbia vivia um momento distinto dos demais Estados sul-americanos. Na visão de seu governo, a Colômbia necessitava primeiro fortalecer sua democracia e os demais países da América do Sul precisavam entender as particularidades dos problemas enfrentados por seu país. Destacou que, de forma distinta dos demais países da região, nos quais os grupos guerrilheiros combateram

³¹ A defesa regional foi contemplada no tratado de criação da UNASUL. Nesse sentido, o Tratado de Brasília prevê que a instituição teria como um de seus objetivos promover “o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa”. Acordou-se também que a futura instituição se inseriria no marco institucional da recém-criada UNASUL.

a ditadura para instaurar a democracia, na Colômbia os grupos guerrilheiros há muito tempo não têm o conteúdo ideológico como motivação para a luta. Na visão de Uribe, esses grupos se desvirtuaram e, atualmente, não passariam de grupos mercenários. Apesar da negativa em integrar o conselho, a Colômbia não se opôs a criação do mesmo. (CHILE, 2009, p. 65)

Com a concordância dos demais países, o governo chileno, que detinha a Presidência Pro Tempore da UNASUL, arrogou-se a tarefa de organizar o grupo de trabalho. Esse grupo se reuniu em quatro oportunidades, nas quais, progressivamente, alcançaram-se os consensos necessários à criação da instituição.

A primeira reunião ocorreu entre 23 e 24 de junho de 2008, na cidade de Santiago do Chile. Nessa reunião, o representante brasileiro propôs que o Chile fosse o Presidente do Grupo de Trabalho. Os demais países aprovaram por consenso a indicação brasileira e o Sub-Secretário da Guerra do Ministério da Defesa do Chile, Gonzalo Garcia Pino, foi eleito presidente do grupo de trabalho. Na elaboração da agenda, acertou-se que a definição dos princípios constitutivos da futura instituição seria o primeiro assunto a ser debatido.

Quanto à definição dos princípios do CSD, entendeu-se que esses deveriam estar em consonância com os princípios constitutivos da UNASUL. Assim, princípios como gradualidade, flexibilidade, respeito irrestrito à soberania e a não-intervenção, também deveriam ser aplicados ao CSD.

Os delegados sul-americanos enfatizaram a heterogeneidade de percepções no tema da defesa entre os países sul-americanos. Na visão deles, para se criar o CSD deveria se levar em conta essa heterogeneidade para definir uma instituição inclusiva e representativa. Essa deveria atender aos dois princípios norteadores que garantem o êxito das instituições internacionais: a legitimidade e a eficácia.

Nessa primeira reunião, tratou-se da dificuldade em relação à definição de temas de defesa e temas de segurança. No pós-Guerra Fria, os limites entre temas de defesa e de segurança são cada vez mais tênues. Esse fenômeno dificulta o tratamento dos temas, principalmente quando se busca abordá-los regionalmente. Cientes dessas dificuldades, os delegados definiram que num primeiro momento seriam identificadas as convergências entre os países. Essa abordagem permitiria que se obtivesse um mínimo denominador comum, no qual haveria concordância

entre os países.

A segunda reunião do grupo de trabalho foi realizada entre 22 e 23 de julho. A principal novidade da reunião foi apresentada pelo representante colombiano. Ele retransmitiu uma mensagem de Uribe, a qual informava que a Colômbia aceitaria integrar o CSD, caso três condições fossem atendidas: a) as decisões deveriam ser tomadas por consenso; b) somente as forças institucionais contempladas nas constituições dos países membros poderiam ser reconhecidas como legítimas; e, c) os grupos violentos extra-constitucionais deveriam ser repelidos. As delegações consideraram positiva a atitude do governo colombiano e se propuseram a analisar as condições apresentadas.

Após amplos debates, a primeira condição foi acatada e as duas outras se tornaram objeto de definição em reunião posterior do grupo de trabalho. Ficou definido que todas as decisões seriam tomadas por consenso, a exceção seria a convocação de reuniões extraordinárias, que poderia ser feita pela presidência, desde que metade dos membros concordasse. Apesar de existir um amplo apoio das delegações, vários representantes decidiram primeiramente consultar seus respectivos governos quanto às duas outras condições³². Dessa forma, a decisão foi postergada para a terceira reunião.

Na segunda reunião também foram definidos os objetivos de criação do CSD. Optou-se pela divisão entre objetivos gerais e objetivos específicos. Assim, em concordância com os princípios previamente debatidos, foram definidos quatro objetivos gerais e onze específicos (UNASUL, 2008).³³

A terceira reunião foi realizada em 26 de agosto. Nela foi estabelecida uma nova rodada de negociações para tratar dos princípios que ficaram pendentes. Os debates foram centralizados em três temas: a) o papel das forças armadas; b) o rechaço à violência dos grupos armados ilegais; e, c) a participação cidadã em matéria de defesa.

Os dois primeiros temas remetiam à discussão da reunião anterior, ou seja, as condições impostas pela Colômbia para ingressar no conselho. Em relação ao primeiro eixo, a Colômbia propunha que a frase “reconhecer as forças armadas consagradas constitucionalmente pelos Estados membros como as únicas

³² A Colômbia queria que o conteúdo dessas condições fosse consolidado no documento constitutivo da futura instituição sob a forma de princípios.

³³ Os objetivos gerais e específicos do CSD são descritos na subseção 4.2 deste capítulo.

instituições encarregadas da defesa nacional”, fosse inclusa no documento constitutivo sob a forma de princípio. Os representantes dos demais países sul-americanos contestaram o pedido colombiano, informando que avaliar assuntos de caráter constitucional extrapolava o mandato de atuação do conselho. O debate se encerrou quando os representantes paraguaios propuseram a revisão do conteúdo da frase. Assim, a frase proposta “afirmar o pleno reconhecimento das instituições encarregadas da defesa nacional consagradas pelas constituições dos Estados membros”, alcançou o consenso das delegações.

Em relação ao segundo tema, não se chegou a consenso na terceira reunião. A Colômbia propunha que fosse incluído nos princípios do CSD o rechaço aos grupos armados ilegais. Entretanto, os delegados da Bolívia, com o apoio dos delegados da Venezuela, alegaram que a adoção desse princípio poderia incorrer no descumprimento dos princípios de não-intervenção nos assuntos internos e de autodeterminação dos povos. As duas delegações defendiam a inconveniência de se adotar como um princípio geral a situação enfrentada por um Estado em específico.

Os demais países discordavam da posição da Bolívia e da Venezuela. Esses entendiam que a situação da Colômbia não era singular, pois também afetava outros países sul-americanos. Ademais, na primeira reunião, outros temas específicos já haviam sido contemplados nos princípios do CSD. Como não houve consenso, postergou-se a decisão sobre o tema.

Em relação ao terceiro tema, após intensos debates, houve concordância sobre a questão da participação cidadã. A proposta apresentada pelo Paraguai alcançou consenso ao definir que seria um princípio do CSD “promover, em conformidade com o ordenamento constitucional e legal dos Estados membros, a responsabilidade e a participação cidadã nos temas de defesa, como bem público que diz respeito ao conjunto da sociedade” (UNASUL, 2008).

Entre a terceira e a quarta reuniões do grupo de trabalho, no âmbito da VIII Conferência de Ministros da Defesa das Américas, celebrada em Banff, Canadá, foi realizada uma reunião informal de Ministros da Defesa da América do Sul. Apesar de não terem sido tomadas decisões nessa ocasião, houve consenso entre as delegações em relação a não conveniência de deixar a responsabilidade de definição do texto final para os presidentes. Assim, requisitou-se que o grupo de trabalho elaborasse um documento final na reunião que ocorreria em dezembro no Chile.

Da terceira para a quarta reunião do grupo de trabalho, alguns temas ficaram pendentes. O principal deles era a demanda colombiana em relação ao rechaço aos grupos ilegais. Dessa forma, para dar celeridade ao processo, a Presidência Pro Tempore elaborou um rascunho do documento final, em que se tentava resolver todas as pendências.

Entre 10 e 11 de dezembro de 2008 foi realizada a quarta reunião do grupo de trabalho. Com objetivo de ao fim da reunião ter um documento final, decidiu-se que não seriam agregados novos temas às discussões. Assim, os delegados de cada país analisaram o documento enviado anteriormente pela Presidência e, em conjunto, revisaram alguns artigos e foram aprovando-os. O destaque foi o consenso que se chegou em relação à demanda colombiana.

Terminados os debates, chegou-se a um texto final para o artigo proposto pela Colômbia. Nele, além da demanda colombiana, optou-se por agregar outros princípios. O artigo ficou definido da seguinte forma: o CSD tem por objetivo “reafirma [r] a convivência pacífica dos povos, a vigência dos sistemas democráticos de governo e sua proteção, em matéria de defesa, frente a ameaças ou ações externas ou internas, no marco das normativas nacionais. Da mesma forma, rechaça a presença ou ação de grupos armados à margem da lei, que exerçam ou propiciem a violência qualquer que seja sua origem” (UNASUL, 2008).

Após a definição da demanda colombiana, bem como a dos demais artigos pendentes, chegou-se a um texto final, fruto do consenso dos delegados de todos os países da América do Sul. O trabalho desenvolvido foi coroado com a assinatura dos presidentes sul-americanos, em dezembro de 2008, no documento constitutivo do CSD.

4.2 CSD: CRIAÇÃO, OBJETIVOS, PRINCÍPIOS, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Em 16 de dezembro de 2008, na Cúpula Extraordinária da UNASUL, realizada na Costa do Sauípe, foi assinado o documento constitutivo do CSD. A assinatura foi o resultado de uma série de eventos anteriores. Primeiro, das reuniões bilaterais entre Brasil e Chile. Segundo, da proposição de criação da instituição pelo

governo brasileiro, em meio à crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela. Terceiro, das viagens-reunião do Ministro Jobim aos países sul-americanos para verificar a viabilidade da proposta. Quarto, da decisão tomada na Cúpula de Brasília da UNASUL de criar um grupo de trabalho para tratar dos objetivos, das funções e da estrutura da futura instituição. E, por fim, das quatro reuniões formais e uma informal do grupo de trabalho, que deu forma ao documento constitutivo assinado na cúpula da Costa do Sauípe.

O CSD foi criado como um “órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa” integrante da institucionalidade e dos princípios da UNASUL. De acordo com o documento constitutivo, os objetivos principais de sua criação são: a) a construção de uma Zona de Paz e Cooperação no subcontinente, pois essa seria a base para a estabilidade democrática e para o desenvolvimento integral dos povos sul-americanos, além de contribuir para a paz mundial; b) a construção de uma identidade sul-americana em defesa, que considere as características sub-regionais e nacionais e contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; e, c) a geração de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Além dos objetivos gerais, foram definidos onze objetivos específicos³⁴. (UNASUL, 2008)

O CSD é regido pelos princípios da Carta das Nações Unidas, da Carta da OEA, do Tratado Constitutivo da UNASUL e das decisões posteriores que o Conselho da UNASUL tomar. Dentre esses princípios estão incluídos o respeito irrestrito à soberania, a não-intervenção em assuntos internos, a autodeterminação dos povos, a democracia, a subordinação das instituições de defesa à autoridade civil, a desnuclearização, a participação cidadã, a gradualidade e a flexibilidade, bem

³⁴ Conforme Artigo 5 do documento constitutivo, os objetivos específicos do Conselho de Defesa Sul-Americano são: a) avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa; b) promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial; c) contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, no marco do artigo 14 do Tratado Constitutivo da UNASUL; d) avançar a construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e do Caribe; e) fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e difundir as lições aprendidas; f) promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa; g) estimular o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, facilitar processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica entre os centros de estudo de defesa; h) compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias, como a desminagem, a prevenção e mitigação de desastres naturais e a assistência às suas vítimas; i) compartilhar experiências em operações de manutenção de paz das Nações Unidas; j) intercambiar experiências sobre os processos de modernização dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas; k) promover a incorporação da perspectiva de gênero no âmbito da defesa. (UNASUL, 2008)

como os princípios demandados pela Colômbia, já discutidos na seção anterior.

Quanto à estrutura, o CSD é composto pelos Ministros e Ministras da Defesa dos países membros da UNASUL. A instância executiva da instituição fica a cargo dos Vice-Ministros e Vice-Ministras da Defesa. A Presidência do CSD cabe ao mesmo país que ocupa a Presidência Pro Tempore da UNASUL. Sua função é coordenar as tarefas administrativas, como a elaboração da agenda e a difusão de informações.

Quanto seu funcionamento, o CSD realiza uma reunião ordinária anual. Entretanto, se houver consenso de metade dos membros, é possível convocar reuniões extraordinárias. A instância executiva se reúne a cada seis meses. As decisões são adotadas por consenso. A partir de cinco anos da entrada em vigor do Tratado Constitutivo da UNASUL, novos Estados podem ser admitidos como membros plenos do CSD, desde que o país em questão já seja um Estado associado há pelo menos quatro anos³⁵. Somente serão aceitos Estados da América Latina e do Caribe.

4.3 CSD: REUNIÕES E REALIZAÇÕES (2009-2010)

4.3.1 Presidência Pro Tempore do Chile (2009)

Durante o primeiro ano de operação do CSD, sob a Presidência Pro Tempore do Chile, destacam-se três realizações: a) a definição do Plano de Ação 2009-2010; b) a realização de diversos eventos contidos nesse plano; e, c) o início do processo de estabelecimento do mecanismo de confiança mútua em matéria de defesa e segurança entre os países da região.

Após a constituição do CSD, foi celebrada entre 28 e 29 de janeiro de 2009, na cidade de Santiago do Chile, a reunião dos Vice-Ministros da Defesa.

³⁵ A incorporação de novos membros pelo CSD está em consonância como o artigo 20 do Tratado Constitutivo da UNASUL, qual seja: “a partir do quinto ano da entrada em vigor do presente Tratado e levando em conta o propósito de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte de Estados Associados que tenham esse status por quatro (4) anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores”.

Nesta reunião, buscou-se definir uma proposta de Plano de Ação para os anos de 2009 e 2010.

O objetivo foi elaborar um plano de ação *“ambicioso pero realista, de modo que se puedan mostrar resultados concretos que validen la instancia y otorguen fuerza a la UNASUR”* (CHILE, 2009). Dessa forma, foram designadas quatro áreas temáticas e quatro grupos de trabalhos, um para cada área, quais sejam: a) políticas de defesa; b) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; c) indústria e tecnologia de defesa; e, d) formação e capacitação. Dentro de cada área foram definidas tarefas específicas, bem como os países responsáveis por cada uma delas. A Proposta de Plano de Ação definida foi submetida aos Ministros na reunião de março de 2009.

Entre 9 e 10 de março de 2009 foi realizada a primeira reunião de Ministros do CSD. O principal tema da agenda foi a definição do Plano de Ação 2009-2010. Após os discursos e os debates, foi assinada uma declaração final do encontro: a Declaração de Santiago do Chile. Nela foram enfatizados alguns princípios e os objetivos de criação da instituição, e também descrito o Plano de Ação definitivo para 2009 e 2010.

Conforme a proposta de Plano de Ação da reunião de Vice-Ministros, foram aprovados no Plano definitivo os quatro eixos de ação e também as iniciativas específicas para cada um deles³⁶.

No eixo políticas de defesa, definiu-se que o objetivo era fortalecer o diálogo, o intercâmbio de experiências e de informações entre os países. Nesse sentido, dentre as tarefas específicas dessa área, decidiu-se por propiciar a definição de enfoques conceituais comuns; promover a transparência de informações sobre gastos e indicadores econômicos de defesa, bem como a articulação conjunta da região nos fóruns multilaterais sobre defesa; e, criar uma rede para favorecer o intercâmbio sobre políticas de defesa.

Quanto ao eixo cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; definiu-se que o objetivo era disseminar conhecimentos e experiências para a realização de ações futuras. Assim, dentre as tarefas específicas nessa área, ficou

³⁶ Para detalhamento dos eixos ver: **CSD. PRIMEIRA REUNIÃO DE MINISTRAS E MINISTROS DA DEFESA DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS) DA UNASUL**. Santiago de Chile: 10.03.2009. Disponível em: <<http://www.cdsunasur.org/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/59-portugues/127-declaracao-final-primeira-reuniao-de-ministras-e-ministros-da-defesa-do-conselho-de-defesa-sul-americano-cds-da-unasul>>. Acesso em: 07.04.2009.

definido que: a) seria feito um inventário das capacidades de defesa que os países sul-americanos detêm para o apoio às ações humanitárias; b) seria realizada uma conferência para compartilhar as lições aprendidas nas operações de paz; c) seria planejado um exercício combinado de assistência no caso de catástrofes e desastres naturais; d) seria fortalecido o intercâmbio de experiências no campo das ações humanitárias, para estabelecer mecanismos de resposta imediata quando da ocorrência de desastres naturais.

No eixo indústria e tecnologia de defesa foram definidas duas tarefas específicas. A primeira propõe a elaboração de um diagnóstico da indústria de defesa dos países membros, identificando capacidades e áreas de associação estratégicas, com objetivo de promover a complementaridade, a pesquisa e a transferência tecnológica. A segunda se refere à busca da promoção de iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação e produção da indústria de defesa entre os países membros do CSD.

Por fim, o eixo formação e capacitação está centrado na difusão de conhecimentos, a promoção da capacitação e o fomento à pesquisa em matéria de defesa. Para tanto, foram definidas algumas tarefas específicas dentre as quais se cita: a) a promoção de programas de intercâmbio docente e estudantil; b) a criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED); c) a realização do Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos; e, d) a elaboração de um catálogo dos centros de estudos em defesa, para criar uma rede sul-americana de capacitação e formação em defesa.

Foram realizados cinco eventos no cumprimento do Plano de Ação 2009-2010. Em 2009, foram realizados dois deles: o Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, de 10 a 13 de novembro, no Brasil; e o Seminário de Modernização dos Ministérios da Defesa, celebrado entre 19 e 20 de novembro, no Equador. Em 2010, foram realizados, de 26 a 29 de maio, na Venezuela, o Seminário Visão dos Enfoques Conceituais de Defesa, Riscos e Ameaças na Região; de 7 a 11 de junho, no Peru, o Seminário: Assistência em Caso de Catástrofes e Desastres Naturais; e o Seminário: Indústria e Tecnologia de Defesa, de 29 a 30 de junho, no Equador.

No dia 28 de agosto de 2009, foi realizada em Bariloche³⁷, na Argentina, a

³⁷ A Cúpula Extraordinária de Bariloche foi convocada devido às divergências geradas quanto à assinatura pelo governo da Colômbia de um acordo militar com os EUA, que previa a utilização

Cúpula Extraordinária de Chefes de Estado e Governo da UNASUL. Nela, decidiu-se fortalecer a região como uma zona de paz. Para tanto, os governos decidiram pelo estabelecimento de um mecanismo de confiança mútua em matéria de defesa e segurança. Nesse sentido, instruíram a realização de uma reunião de Ministros de Defesa e de Relações Exteriores, com objetivo de elaborar medidas de fomento à confiança e à segurança, complementarmente às existentes no âmbito da OEA. (UNASUL, 2009).

Nos dias 15 de setembro e 27 de novembro de 2009, foram celebradas duas Reuniões Extraordinárias de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL, na cidade de Quito, Equador. Nelas, os ministros cumpriram o mandato recebido na Cúpula de Bariloche e estabeleceram um mecanismo de Medidas de Fomento à Confiança e à Segurança (MFCS).

O mecanismo criado prevê o aumento da transparência e da troca de informações entre os países sul-americanos. Para tanto, as seguintes medidas devem ser tomadas: a) fortalecer a troca de informações sobre os sistemas de defesa; b) aumentar a transparência sobre os gastos em defesa; c) aumentar o controle e a informação sobre as atividades militares intra e extra-regionais; d) tomar medidas no âmbito da segurança; e) estabelecer garantias quanto à manutenção da paz na região³⁸; e, f) estabelecer um mecanismo de cumprimento e verificação das ações empreendidas. (UNASUL, 2009b)

Os Ministros definiram também que a materialização das medidas seria executada pelo CSD, pelo Conselho de Ministros de Relações Exteriores e pelo Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico (CSLN)³⁹, de acordo com as competências e atribuições de cada um.

Na ocasião, três Estados apresentaram propostas para apreciação dos

estadunidense de sete bases militares colombianas. O episódio acirrou a crise diplomática entre Colômbia e Venezuela. Hugo Chávez acusou Uribe de ameaçar a segurança da América do Sul, ao permitir o acesso norte-americano à bases na América do Sul.

³⁸ Conforme item 1-IV do documento da reunião, foi proscrito *“el uso o la amenaza del uso de la fuerza, así como cualquier tipo de agresión militar o de amenazas a la estabilidad, la soberanía y la integridad territorial”* entre os Estados membros da UNASUL (UNASUL, 2009c)

³⁹ *“El Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se creó en la reunión del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, que tuvo lugar en la ciudad de Quito, el 10 de agosto de 2009. El CSLCN, es un foro de consulta, coordinación y cooperación en materia de prevención y lucha contra el problema mundial de las drogas, en concordancia con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR.”*

Disponível em: <http://www.pptunasur.com/contenidos.php?menu=3&submenu1=8&idiom=1>. Acesso em: 03.02.2011.

demais Estados sul-americanos. O governo do Peru apresentou o projeto de Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação da UNASUL. O Chile apresentou o Projeto de Decisão sobre uma Arquitetura de Segurança para a UNASUL. Por fim, o Equador apresentou o Projeto de Código de Conduta sobre questões de Defesa e Segurança.

Diante das propostas, os Ministros presentes chegaram ao acordo de que o CSD deveria ser responsável pela elaboração de “um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação na UNASUL, que constitua também uma Arquitetura de Segurança Sul-Americana e sirva de Código de Conduta para a região”. Dessa forma, a decisão se converteu numa síntese das propostas apresentadas (UNASUL, 2009b).

4.3.2 Presidência Pro Tempore do Equador (2010)

Em agosto de 2009, o Equador recebeu do Chile a Presidência Pro Tempore da UNASUL. Em consequência, como o documento constitutivo do CSD prevê que a presidência dessa instituição cabe ao país que detém a Presidência Pro Tempore da UNASUL, em janeiro de 2010, o Ministro da Defesa equatoriano, Javier Ponce Cevallos, assumiu a Presidência do CSD.

Os principais avanços do CSD no período da Presidência Pro Tempore do Equador foram: a) a continuidade no processo de estabelecimento das MFCS; b) o estabelecimento do CEED; c) a promoção da transparência nos gastos em defesa; d) a definição do Plano de Ação 2010-2011; e, e) a realização de diversos eventos contidos nesse plano.

De 26 a 28 de janeiro de 2010, no Equador, foi realizada no âmbito do CSD, a Reunião de Especialistas em Medidas de Confiança Mútua, em conjunto com a II Reunião da Instância Executiva, em cumprimento ao mandato da reunião de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa.

Na Reunião da Instância Executiva foram analisadas as MFCS propostas nas Reuniões Extraordinárias de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa. Conforme a ata da reunião (CSD, 2010a), a maioria dos procedimentos propostos alcançou consenso, excetuando-se os temas das garantias da região ser uma zona livre de armas nucleares e das medidas propostas no âmbito da segurança.

Alcançou-se consenso no tema das garantias, por meio da revisão textual das medidas. As propostas no âmbito de segurança não tiveram o mesmo êxito, pois havia divergências sobre se o CSD poderia atuar no âmbito da segurança. O tratamento do tema foi postergado para a próxima reunião.

Também foi analisada a proposta de assinatura do Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação no âmbito da UNASUL. O Peru propôs a criação de um grupo de trabalho, sob sua liderança, que reuniria especialistas, para elaborar a proposta do Protocolo. O grupo de trabalho se reuniu em três oportunidades: 25 e 26 de março; e, 21 e 22 de junho, no Peru; e nos dias 4 e 5 de novembro, no Chile.

Na primeira reunião do grupo, realizada em Lima, as delegações debateram o projeto de texto do Protocolo, conforme propostas apresentadas por Brasil, Chile, Equador e Peru (CSD, 2010c). Também redigiram os quatro primeiros capítulos e definiram os objetivos, quais sejam: a) avançar na construção e consolidação da América do Sul como uma zona de paz e estabilidade; b) promover a paz, a segurança e a cooperação regional na América do Sul; e, c) promover o exercício pleno pelos habitantes da região de seu direito de viver em paz e com segurança. (CSD, 2010e, p. 23-24)

Na segunda reunião, também realizada em Lima, discutiu-se sobre a redação dos dois últimos capítulos do Protocolo. Por fim, foram consolidados em um texto provisório os capítulos redigidos. O texto foi remetido às delegações sul-americanas para ser tratado na terceira reunião. (CSD, 2010e, p. 24)

Na última reunião do grupo, discutiu-se o documento enviado às delegações, entretanto não se chegou a um consenso. Ao fim de 2010 ainda não se havia chegado a um texto final e o Protocolo ainda não havia entrado em vigor.

Em maio de 2010, na cidade de Guayaquil, Equador, ocorreram três eventos relevantes no âmbito do CSD. No dia 4, realizou-se a Reunião de Análise do Projeto do Estatuto do CEED; no dia 5, foi realizada a I Reunião Extraordinária da Instância Executiva; e, nos dias 6 e 7, foi realizada a II Reunião Ordinária dos Ministros da Defesa.

Na II Reunião Ordinária foram aprovadas as MFCS propostas nas Reuniões Extraordinárias de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL e desenvolvidas nas Reuniões da Instância Executiva, de 28 e 29 de janeiro e de 5 de maio; e nas Reuniões do Grupo de Trabalho de 8 e 9 de abril de 2010. (CSD, 2010c)

Entretanto, as medidas consideradas como pertencentes ao âmbito da segurança, não foram objeto de aprovação⁴⁰. Entendeu-se que as medidas propostas pelos Ministros das Relações Exteriores e da Defesa nesse âmbito, extrapolavam a competência do CSD. Para as delegações sul-americanas que analisaram as MFCS, as medidas referentes à implantação de sistemas nacionais de marcação e rastreamento de armas; prevenção e neutralização da ação de grupos armados à margem da lei; e luta contra o terrorismo, deveriam ser objeto de tratamento de órgãos competentes para tais finalidades. Dessa forma, a Secretaria do CSD enviou uma carta aos Ministros das Relações Exteriores da UNASUL informando que não era de competência do CSD tratar dos temas supracitados (SECDS, 2010).

Após a Reunião de Análise do Projeto do Estatuto realizada no dia 4, na II Reunião Ordinária dos Ministros da Defesa foi aprovado o Estatuto do CEED. O objetivo da criação desse centro é a geração de conhecimento e a difusão do pensamento estratégico sul-americano nos temas atinentes à defesa e à segurança regional e internacional. (CSD, 2010c) O CEED atua como uma instância de produção de estudos estratégicos e assessora o CSD (CSD, 2010e, p. 7).

Na II Reunião Ordinária, os Ministros da Defesa decidiram promover a transparência nos gastos em defesa. Com esse fim, Argentina e Chile se comprometeram a liderar um Grupo de Trabalho para desenvolver uma metodologia destinada a resolver os problemas técnicos de um sistema comum de medição dos gastos de defesa.

Nessa reunião, Argentina, Chile e Peru receberam o mandato para elaborar uma proposta que contivesse temas que pudessem ser incluídos na Agenda Temática da IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas, que foi realizada entre 22 a 25 de novembro, na Bolívia. Essa proposta deveria ser encaminhada à Instância Executiva, para que essa pudesse articular posições conjuntas para a Reunião Preparatória de Vice-Ministros da Defesa das Américas, que ocorreu entre 19 e 20 de julho de 2010.

A Instância Executiva realizou sua terceira reunião entre os dias 14 e 15 de julho, em Quito, no Equador. Dentre os temas da pauta, foram abordados

⁴⁰ Há um descompasso entre os países do CSD sobre quais temas pertencem ao âmbito da defesa e quais pertencem ao âmbito da segurança. Nessas reuniões a Colômbia defendeu que todas as MFCS pertenciam ao âmbito da defesa, já outros países como a Venezuela e o Brasil divergiram dessa posição.

assuntos como a metodologia destinada a solver os problemas técnicos de um sistema comum de medição dos gastos de defesa; a articulação de posições conjuntas em fóruns extra-regionais; e a definição de um Plano de Trabalho para 2010-2011.

Quanto ao tema da metodologia, o Vice-Ministro da Defesa do Chile apresentou um plano para o grupo de trabalho, elaborado por Argentina, Chile e Peru. Ressaltou a falta de uma metodologia consensuada, tanto no âmbito do continente americano, quanto na região sul-americana. Definiu-se na ocasião um cronograma de trabalho, dividido em duas etapas. Na primeira delas, seria feita a recompilação da informação dos gastos de defesa dos países da UNASUL (tomando-se por base a metodologia ONU) e da normativa dos ciclos orçamentários de cada país do bloco. Na segunda, seria desenvolvida uma metodologia regional de medição de gastos, e, posteriormente, sua verificação empírica em uma amostra de países da região.

Nessa reunião foram definidos dois temas para articulação conjunta: desastres naturais e defesa; e, medidas de fomento à confiança. No primeiro tema, propôs-se que os países sul-americanos buscassem fomentar a troca de experiências sobre respostas aos desastres naturais e a conformação de um inventário de capacidades e meios existentes no setor de defesa, como instrumento de resposta às situações de catástrofes e desastres naturais. No segundo tema, os países deveriam atuar no sentido de consolidar e aprofundar as medidas de fomento à confiança que extrapolassem o nível bilateral. (CSD, 2010f) ⁴¹

Por fim, nessa reunião da Instância Executiva foi aprovado o Plano de Ação 2010-2011⁴². Os Vice-Ministros definiram que no Plano de Ação 2010-2011 seriam mantidos os mesmos quatro eixos de atuação. Quanto à vigência do plano, estabeleceu-se que seria de julho de 2010 a julho de 2011. (CSD, 2010d)

No eixo políticas de defesa, definiram-se algumas tarefas. Em primeiro lugar, desenvolver a rede criada para a troca de informações de política de defesa.

⁴¹ Na Reunião Preparatória da IX Conferência de Ministros de Defesa das Américas, realizada em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, entre os dias 19 e 20 de julho de 2010, os países sul-americanos atuaram em conjunto nos temas pré-acordados na III Reunião Executiva do CSD. Como resultado, os países sul-americanos foram convidados para a relatoria, a correlatoria e a moderação desses temas. No documento final da reunião foi ressaltada a atuação do CSD na construção e consolidação das MFCS, bem como o esforço empreendido no sentido de negociar um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação no âmbito da UNASUL. (CSD, 2010e:8-9)

⁴² Para detalhamento do Plano de Ação 2010-2011 ver: **CSD. ACTA DE LA III REUNIÓN DE LA INSTANCIA EJECUTIVA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. Quito: 14-15.07.2010.**

Segundo, desenvolver a metodologia de medição de gastos. Terceiro, realizar um novo seminário para se avançar na identificação dos fatores de riscos e ameaças e na definição de conceitos. Quarto, criar um mecanismo para contribuir na articulação de posições conjuntas da região em fóruns multilaterais sobre defesa. E, por fim, propor o estabelecimento de um mecanismo de consulta, informação e avaliação imediata de situações de riscos à paz dos países da região.

No eixo cooperação militar e ações humanitárias, definiram-se diversas medidas com vistas a disseminar conhecimentos e experiências para a realização de futuras ações conjuntas. Nesse sentido, propôs-se a realização de: a) uma conferência sobre as lições aprendidas em operações de paz; b) um seminário sobre os desafios na gestão de crises nas operações de manutenção da paz; c) dois exercícios, um para promover a interoperabilidade militar combinada e outro sobre a carta que trata dos desastres naturais; e d) a consolidação do inventário das capacidades de defesa que os países podem oferecer para apoiar as ações humanitárias.

No que tange ao eixo indústria e tecnologia de defesa, ficou definido que o Plano de ação 2010-2011 seria dividido em três fases. Na primeira fase, o objetivo principal é a coleta e a gestão de informações sobre a indústria e tecnologia de defesa no âmbito regional. Na segunda fase, definiu-se como objetivo a identificação das possíveis áreas de associação estratégica comuns, para promover a complementaridade, a investigação, a cooperação técnica e a transferência de tecnologia. Na terceira fase, os objetivos são a promoção da cooperação bilateral e multilateral no âmbito da indústria e da tecnologia entre os países do CSD; e, estudar a possibilidade de criação de um Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação do CSD.

Para o quarto eixo, formação e capacitação, foram definidas três tarefas. A primeira delas se refere à consolidação de uma base de dados sobre as instituições militares e os centros de formação de especialistas civis no tema da defesa. Essa base serviria para estabelecer uma rede de contatos regionais e facilitaria a troca de informações e de experiências entre os militares e os acadêmicos dos países da UNASUL. A segunda tarefa trata da elaboração de uma proposta de criação de um programa sul-americano de formação em Defesa, que teria como público-alvo os civis representantes dos Estados membros do CSD. A terceira tarefa se refere à realização de um curso de defesa dirigido a civis e

militares.

Em cumprimento do Plano de Ação 2010-2011, até dezembro de 2010, foram realizados quatro eventos. Em 27 de agosto, na Argentina, celebrou-se o Seminário: Metodologia de Medição de Gastos de Defesa. Entre os dias 30 de agosto e 3 de setembro, foi realizado no Uruguai o Seminário: Lições Aprendidas em Operações de Paz no Âmbito Interno e Multilateral. Em 5 de novembro, foi realizado no Chile a Reunião do Grupo Técnico para a Metodologia de Medição de Gastos Militares. Por fim, de 13 a 15 de dezembro, foi realizado em Lima no Peru, o Exercício: Carta sobre Desastres Naturais.

4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A criação do CSD resultou de um longo processo de consultas e negociações entre os países sul-americanos. Optou-se por uma integração inclusiva e consensuada, assim, superados os entraves, chegou-se a um mínimo denominador comum, e, em maio de 2008, a instituição foi criada. Durante os dois primeiros anos de funcionamento, as Presidências Pro Tempore de Chile e Equador imprimiram um ritmo de trabalho intenso, que resultou em diversos avanços, tais como a definição de dois Planos de Ação; a criação do CEED; o estabelecimento de um mecanismo de confiança mútua; a promoção da transparência em gastos de defesa; e o início das negociações para o estabelecimento do Protocolo de Paz e Segurança no âmbito dos países da UNASUL.

Entretanto, a estratégia de se integrar por um mínimo denominador comum pode comprometer o futuro da integração. Apesar dos notáveis avanços iniciais, ao se insistir nessa estratégia, no médio e longo prazo, haverá grandes dificuldades para o aprofundamento da integração, pois esta não terá uma dinâmica própria.

Dessa forma, para que o CSD não se torne apenas mais uma sigla, no emaranhado de siglas de instituições latino-americanas, faz-se necessário enfrentar os desafios que se apresentam no cenário de defesa e segurança sul-americano. O aumento substancial dos gastos em defesa pelos países da região e a relação entre os EUA e os países da América do Sul são exemplos dos desafios que o CSD enfrentará. No próximo capítulo trataremos mais detidamente de cada um deles.

5. CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA: DESAFIOS

A criação do CSD, em 16 de dezembro de 2008, representou um avanço no processo de integração da América do Sul. Entretanto, a instituição enfrentará alguns desafios para se consolidar. Nesse capítulo serão abordados dois desses desafios. Em primeiro lugar, trata-se do aumento substancial das compras de armamentos pelos países sul-americanos e de suas conseqüências. Posteriormente, analisa-se como a relação entre os EUA e os países da América do Sul pode prejudicar a integração em defesa na América do Sul.

5.1 O AUMENTO DAS COMPRAS EM ARMAMENTOS NA AMÉRICA DO SUL (2001-2010)

Desde o início da última década houve um aumento substancial das compras de armamentos por parte de alguns países sul-americanos. Por um lado, os governos alegam que estão reaparelhando suas Forças Armadas, que estariam defasadas após um longo período sem investimentos. Por outro lado, especula-se que já exista uma corrida armamentista, dado a escalada de compras e a competição entre os países da região. Nesta seção serão analisados os dois argumentos. Em primeiro lugar, analisar-se-á como evoluíram os gastos em defesa no mundo e na América do Sul no pós-Guerra Fria. Em segundo lugar, mostrar-se-á como é alocado o orçamento de defesa dos países sul-americanos. Em terceiro lugar, descreve-se o processo de aumento de compras de armamentos dos países sul-americanos e quais suas conseqüências para a região.

5.1.1 Os gastos em defesa no pós-Guerra Fria

Durante a última década do século XX, período em que a clivagem leste-oeste teve seu fim e os modelos neoliberais foram aplicados na maioria dos países

sul-americanos, o papel do Estado passou a ser fortemente questionado. A tendência à minimalização do Estado enfraqueceu a atuação desse ator nos campos social, econômico e estratégico. A pressão pela redução dos gastos governamentais repercutiu em setores estratégicos como o da defesa. Os investimentos nessa área diminuíram consideravelmente, reduzindo a capacidade de resposta dos Estados sul-americanos frente às ameaças que se apresentavam.

Ao se comparar o crescimento do PIB ao crescimento dos gastos em defesa na década de 1990, percebe-se que este não acompanhou aquele. Segundo dados das Nações Unidas (NATIONAL ACCOUNTS MAIN AGGREGATES DATABASE, 2011), o PIB⁴³ dos países sul-americanos cresceu 29,56% no período entre 1991 e 2000 (ver quadro 10). Já os gastos em defesa cresceram 16,64% em comparação ao valor médio gasto nos três últimos anos da Guerra Fria⁴⁴ (1988-1990)⁴⁵. Dessa forma, comparativamente, o crescimento do PIB superou o crescimento dos gastos em defesa.

Quadro 3

Gastos em defesa dos Estados sul-americanos (1988-1990) (em US\$ milhões)

País	1988	1989	1990
Argentina	2923	2702	1831
Bolívia	ND	165	224
Brasil	17180	17005	11701
Chile	2606	2309	2371
Colômbia	2747	3075	3159
Equador	405	433	459
Guiana	3,7	5,2	5,7
Paraguai	ND ⁴⁶	109	110
Peru	ND	171	46,8
Uruguai	581	632	607
Venezuela	ND	ND	ND
Total	26445,7	26606,2	20514,5
	Média Anual		24522

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados disponibilizados pelo SIPRI (valores a preços constantes referente ao ano de 2009)

Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 30.04.2011.

⁴³ Valores a preços constantes relativos ao ano de 2005.

⁴⁴ O SIPRI começou a construir sua série histórica no ano de 1988, dessa forma não é possível fazer a comparação a partir do ano de 1981.

⁴⁵ Segundo dados do SIPRI, os gastos em defesa dos países sul-americanos no período de 1991 a 2000, foram em média de US\$ 28,6 bi/ano, enquanto no período de 1988 a 1990, os mesmos foram em média de US\$ 24,5 bi/ano. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 30.04.2011.

⁴⁶ Dados não disponíveis.

Quadro 4

Gastos em defesa dos Estados sul-americanos (1991-2000) (US\$ milhões)

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	2142	2021	2131	2342	2296	2037	2003	2019	2081	1982
Bolívia	218	201	205	208	205	200	238	280	237	226
Brasil	6913	7168	10390	12279	17076	15880	15771	16952	17366	18811
Chile	2444	2530	2593	2622	2686	2788	3032	3235	3426	3625
Colômbia	2990	3192	3263	3118	3533	4120	4696	3644	3750	4730
Equador	467	432	536	488	715	599	685	754	577	562
Guiana	4,6	7,1	7,9	9,4	9	8,1	ND	ND	ND	ND
Paraguai	151	148	111	111	127	115	139	130	116	113
Peru	630	939	1067	1105	1299	1253	1058	1185	1188	1503
Uruguai	468	623	484	716	439	419	414	404	418	350
Venezuela	4133	3820	4765	3495	3357	2424	3976	3090	2684	3293
Total	20560,6	21081,1	25553	26493	31742	29843	32012	31693	31843	35195

Média Anual 28602

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados disponibilizados pelo SIPRI (valores a preços constantes referentes ao ano de 2009)

Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 30.04.2011.

Entretanto, ao se analisar a porcentagem do PIB aplicada no setor de defesa, verifica-se que não houve grandes mudanças. Durante a década de 1980, os países sul-americanos aplicavam em média 1,79% de seu PIB ao ano no orçamento de defesa. Na década seguinte (1991-2000), os gastos foram em média/ano de 1,87% do PIB. Logo, verifica-se que a defasagem das Forças Armadas sul-americanas no período não pode ser atribuída diretamente ao orçamento.

Quadro 5

Porcentagem (%) do PIB destinado aos gastos em defesa pelos Estados sul-americanos (1988-1990)

País	1988	1989	1990
Argentina	1,4	1,4	1,1
Bolívia	ND	2,1	2,7
Brasil	2,1	2,6	1,9
Chile	5	4,2	4,3
Colômbia	3	3,3	2,7
Equador	2	1,9	1,9
Guiana	2	1,2	0,9
Paraguai	ND	1,3	1,2
Peru	ND	0,2	0,1
Uruguai	2,6	2,9	2,9
Venezuela	ND	ND	ND
Média Anual	1,65	1,92	1,79
Média do Período	1,79		

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados disponibilizados pelo SIPRI
Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 30.04.2011.

Quadro 6

Porcentagem (%) do PIB destinado aos gastos em defesa pelos Estados sul-americanos (1991-2000)

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	1,3	1,2	1,4	1,5	1,5	1,2	1,1	1,1	1,2	1,1
Bolívia	2,6	2,4	2,3	2,3	2,1	2	2,2	2,5	2,1	2
Brasil	1,2	1,2	1,6	1,6	1,9	1,7	1,6	1,7	1,7	1,8
Chile	3,9	3,7	3,6	3,3	3,1	3,1	3,2	3,4	3,7	3,7
Colômbia	2,6	2,8	2,6	2,4	2,6	3,1	3,5	2,8	2,9	3,1
Equador	1,8	1,7	1,8	1,6	2,4	2	2,1	2,4	1,8	1,7
Guiana	0,6	1	1	1	0,9	0,8	ND	ND	ND	ND
Paraguai	1,7	1,6	1,2	1,2	1,3	1,1	1,4	1,3	1,2	1,1
Peru	1,2	1,8	1,9	1,8	1,9	1,8	1,4	1,6	1,6	2
Uruguai	2,1	2,8	2,2	3,2	2	1,8	1,7	1,6	1,8	1,5
Venezuela	1,8	1,6	2,1	1,6	1,5	1	1,8	1,6	1,4	1,5
Média Anual	1,89	1,98	1,97	1,95	1,92	1,78	1,81	1,81	1,76	1,77
Média do Período	1,87									

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados disponibilizados pelo SIPRI
Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 30.04.2011.

No início do século XXI essa situação começou a mudar. Após os ataques de 11 de setembro nos EUA e de seus respectivos desdobramentos, o setor de defesa, progressivamente, tem recobrado sua importância dentre as atribuições do Estado.

Esse fenômeno se reflete no aumento progressivo e constante dos gastos globais em defesa realizados na última década. Em 2001, os gastos mundiais totalizaram US\$ 1,04 trilhão; em 2005, atingiram US\$ 1,29 trilhão; e, em 2010, chegaram a US\$ 1,56 trilhão.

Quadro 7

Gastos mundiais em defesa (2001-2010) (US\$ trilhões)

2001	1,039
2002	1,102
2003	1,172
2004	1,237
2005	1,288
2006	1,328
2007	1,375
2008	1,446
2009	1,54
2010	1,559

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados disponibilizados pelo SIPRI (valores a preços constantes referentes ao ano de 2009)

Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 01.05.2011.

Na América do Sul esse fenômeno também se repete. O orçamento de defesa aumentou na maioria dos Estados da região. No período de 2001 a 2009, a relação entre crescimento do PIB e dos gastos em defesa se inverteu. Nesse período, o PIB⁴⁷ sul-americano cresceu 35,30%, passando de US\$ 1,4 para US\$ 1,92 trilhão (NATIONAL ACCOUNTS MAIN AGGREGATES DATABASE, 2011). No mesmo período, os gastos em defesa cresceram 48,56%, passando de US\$ 28,6 para US\$ 42,5 bilhões.

⁴⁷ Valores a preços constantes relativos ao ano de 2005.

Quadro 8

Gastos em defesa dos Estados sul-americanos (2001-2009) (US\$ milhões)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	1953	1664	1714	1764	1853	1910	2211	2512	2982
Bolívia	266	264	292	284	274	277	307	361	347
Brasil	21679	22079	17614	18301	19802	20504	22114	23528	25704
Chile	3763	4013	4074	4723	5090	5633	5781	5626	5679
Colômbia	5347	5530	6429	6340	6541	6909	7430	8323	8569
Equador	589	689	934	873	1146	1108	1493	1628	1915
Guiana	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Paraguai	102	98,9	88,4	105	93,6	106	108	119	126
Peru	1291	1206	1222	1296	1434	1476	1416	1387	1712
Uruguai	401	348	334	324	335	341	349	398	503
Venezuela	3329	2445	2380	3374	4558	6014	5020	5562	4273
Total	38720	38336,9	35081,4	37384	41126,6	44278	46229	49444	51810

Média Anual 42490

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados disponibilizados pelo SIPRI (valores a preços constantes referentes ao ano de 2009).

Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 30.04.2011.

Contudo, ao se analisar a porcentagem do PIB aplicada nos gastos em defesa, verifica-se que não houve grandes alterações em relação à década anterior. Se na década de 1990, os países sul-americanos aplicavam em média 1,87% de seu PIB ao ano no orçamento de defesa, após a virada do milênio, entre os anos 2001 e 2009, os gastos foram em média de 1,76% do PIB ao ano.

Quadro 9
Porcentagem (%) do PIB destinado aos gastos em defesa
pelos Estados sul-americanos (2001-2009)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	1,2	1,1	1,1	1	0,9	0,9	0,9	0,8	1
Bolívia	2,3	2,2	2,3	2	1,9	1,7	1,8	2	2
Brasil	2	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
Chile	3,7	3,8	3,6	3,7	3,6	3,5	3,4	3,5	3,5
Colômbia	3,5	3,5	3,9	3,6	3,4	3,3	3,3	3,6	3,7
Equador	1,8	2	2,6	2,2	2,6	2,3	2,9	2,8	3,4
Guiana	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Paraguai	1	1	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Peru	1,7	1,5	1,5	1,4	1,5	1,3	1,2	1,1	1,4
Uruguai	1,8	1,7	1,6	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,6
Venezuela	1,6	1,2	1,2	1,3	1,4	1,6	1,3	1,4	1,3
Média Anual	1,87	1,81	1,83	1,73	1,72	1,65	1,66	1,71	1,85
Média do Período	1,76								

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados disponibilizados pelo SIPRI
Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 30.04.2011.

Quadro 10
Crescimento do PIB dos Estados sul-americanos (1981-2009)

Ano	PIB (bi US\$)	Crescimento na década
1981	907	
1990	1048	15,54%
1991	1085	
2000	1405	29,56%
2001	1420	
2009	1921	35,30%

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados disponibilizados pelas Nações Unidas (PIB a preços constantes referentes ao ano de 2005)
Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>>. Acesso em: 30.04.2011.

Mesmo com o aumento observado, os gastos em defesa dos países sul-americanos são relativamente baixos quando comparados a outras regiões do mundo. Enquanto no período entre 2001 e 2007, os países da América do Sul aplicaram 1,75% de seu PIB no gastos em defesa, a média mundial foi de 2,47%.

Quadro 11

Porcentagem (%) do PIB⁴⁸ mundial destinado aos gastos em defesa (2001-2007)

Ano	% PIB mundial
2001	2,4
2002	2,4
2003	2,4
2004	2,6
2005	2,5
2006	2,5
2007	2,5
Média	2,47

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados disponibilizados pelo SIPRI
Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 01.05.2011.

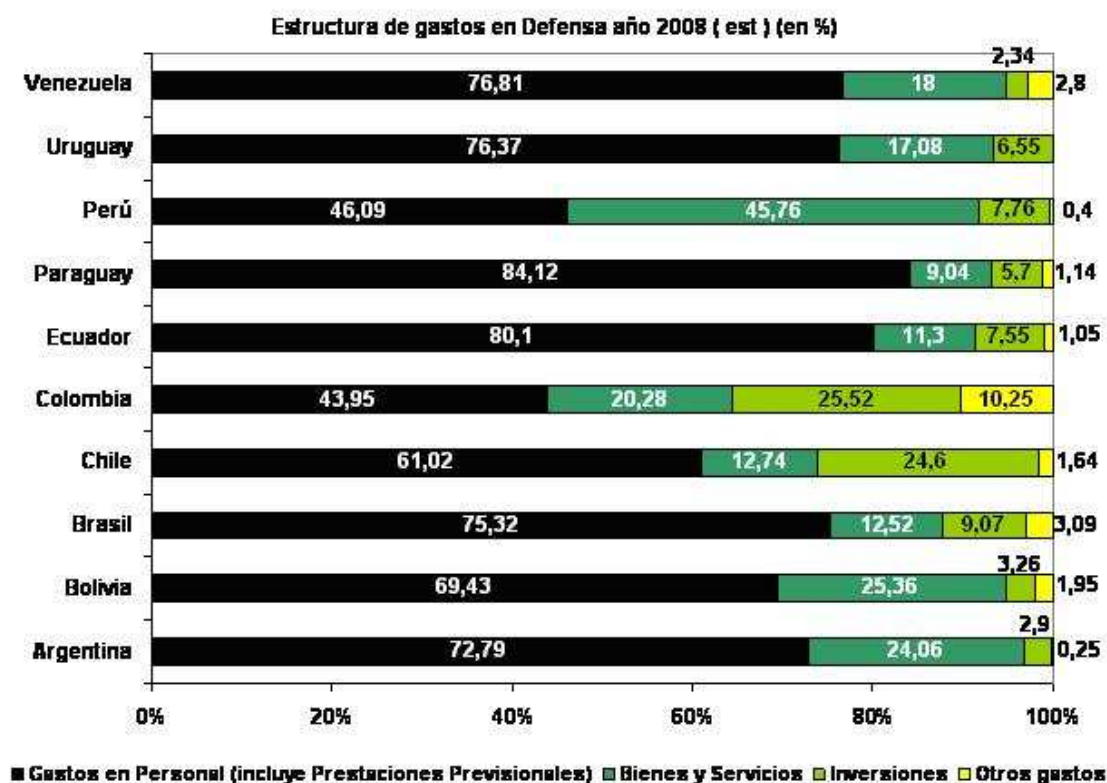
A participação da América do Sul nos gastos mundiais em defesa também é baixa. No período de 2001 a 2010, esses corresponderam a 3,34% dos gastos totais. Na comparação com as demais regiões, a América do Sul está atrás da América do Norte (43,11%); da Europa Ocidental (22,42%); do Leste Asiático (13,21%); e da Europa Central (3,55%).⁴⁹

Apesar do aumento nos gastos em defesa no período entre 2001 e 2009, ao se analisar a composição dos gastos em defesa dos Estados sul-americanos, percebe-se que cerca de 70% do orçamento é destinado ao pagamento de pessoal. Conforme apontou o *Centro de Estudios Nueva Mayoría*, esse percentual é alto em comparação aos países que integram a OTAN. Nesses países os gastos com pessoal consomem cerca de 40% do orçamento, sendo que o restante, 60%, são destinados aos gastos de funcionamento e investimentos (CENTRO DE ESTUDÍOS NUEVA MAYORÍA, 2008). Na América do Sul, somente o Peru e a Colômbia se aproximam desses percentuais (ver figura 1).

⁴⁸ PIB a preços correntes

⁴⁹ Conforme dados do SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), *think tank* sueco que mede os gastos em defesa desde 1988 da maioria dos países do mundo. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 30.04.2011.

Figura 1
Estrutura dos gastos em defesa dos Estados sul-americanos (%) (2008)



Fonte: Centro de Estudios Nueva Mayoría

Disponível em:

<http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1130&Itemid=30>.

Acesso em: 30.04.2011.

5.1.2 O aumento das compras de armamentos (2005-2010)

Embora os gastos em defesa dos Estados sul-americanos estejam inseridos num contexto global de retomada da importância desse setor, o caso sul-americano possui algumas especificidades, que têm gerado preocupação em analistas e governantes, tais como a) a concentração de gastos em poucos países; b) a concentração temporal das compras; c) a relação entre compra de armamentos e “resgate” de rivalidades tradicionais; e, d) a reativação da indústria de defesa brasileira.

Segundo o SIPRI, no período de 2001 a 2010, os países sul-americanos importaram cerca de US\$ 12,40 bilhões em armamentos. O Brasil, o Chile e a

Venezuela concentraram cerca de 73% dessas importações. O Chile comprou cerca de US\$ 4 bilhões em armamentos, que corresponde a 32,28% das compras da região. A Venezuela foi responsável por 22,74% das compras, que totalizaram US\$ 2,82 bilhões. Por fim, o Brasil comprou US\$ 2,25 bilhões, que corresponde a 18,18% das compras sul-americanas. (SIPRI ARMS TRANSFERS DATABASE, 2011)

Quadro 12

América do Sul – Ranking dos maiores receptores de equipamentos militares
(2001-2010) (US\$ mi.)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Argentina	6	16	12	165	3	9	24	23	16	17	291
Bolívia	0	0	5	1	1	8	2	3	5	1	26
Brasil	529	224	110	81	223	197	211	200	165	314	2254
Chile	42	63	174	56	460	1121	780	525	347	434	4002
Colômbia	275	166	147	18	15	54	218	112	312	172	1489
Equador	12	2	0	15	48	17	2	140	69	116	421
Guiana	7	3	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Paraguai	6	0	0	4	1	0	0	0	0	3	14
Peru	5	7	22	47	368	193	172	2	41	60	917
Suriname	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0
Uruguai	0	11	0	0	20	8	3	65	10	36	153
Venezuela	105	50	13	9	23	383	785	743	344	365	2820
Total	987	542	483	396	1162	1990	2197	1813	1309	1518	12397

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados disponibilizados pelo SIPRI
Disponível em: <<http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>>. Acesso em: 09.05.2011.

Além da concentração de gastos em poucos países, observa-se também a concentração temporal das compras. Enquanto no período de 2001 a 2004 o total das compras foi de US\$ 2,4 bilhões, entre 2005 e 2010 o montante foi de cerca de US\$ 10 bilhões. Desse total, o Chile comprou US\$ 3,67 bilhões, valor que corresponde a 91,62% das compras chilenas na década analisada; a Venezuela comprou US\$ 2,64 bilhões, que corresponde a 93,72% das compras venezuelanas na década; e, o Brasil comprou US\$ 1,31 bilhão, que corresponde a 58,12% das compras brasileiras no período.

5.1.2.1 Chile

O Chile é o maior importador de armamentos da América do Sul. Em grande medida, o aumento substancial dos recursos para a compra de armamentos nesse país se deve ao aumento dos preços internacionais do cobre⁵⁰. Desde 1958, está vigente a Lei 13/196 que destina 10% dos recursos arrecadados com as exportações dessa *commodity* para a compra de equipamentos militares.

Em 2005, o presidente chileno Ricardo Lagos (2000-2006) anunciou um programa de compras de novos equipamentos militares. Esse plano é uma continuação do Plano Alcázar, que foi lançado em 1992 para substituir equipamentos obsoletos (MALAMUD; ENCINA, 2007, p. 5). Desde então o Chile passou a ser o maior receptor de armamentos da América do Sul⁵¹.

O governo chileno tem optado por comprar equipamentos de última geração. Dessa forma, o país tem conseguido avanços qualitativos em suas Forças Armadas. De acordo com o SIPRI (2008, p. 305), o Chile pode ser o primeiro país sul-americano a possuir forças militares com o mesmo padrão dos países da OTAN.

5.1.2.2 Venezuela

A Venezuela é o segundo maior importador de armamentos da América do Sul. Durante a última década, o país foi beneficiado pela alta nos preços do petróleo, que geraram vultosas receitas para o governo⁵². Dessa forma, mais recursos foram destinados ao setor de defesa. O governo justifica o aumento de seus gastos em defesa por dois motivos principais: substituição de equipamentos obsoletos e

⁵⁰ Em 2001, o cobre estava cotado em cerca de US\$ 95,00 a libra, em 2005 chegou a US\$ 150,00, e, em 2010, a US\$ 420,00. Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/commodity/copper>>. Acesso em 10.05.2011.

⁵¹ No período de 2005 a 2010, o Chile foi o décimo terceiro importador mundial de armamentos, a Venezuela foi o décimo sétimo. Para análise detalhada ver: **SIPRI Arms Transfers Database**. Disponível em: <<http://armstrade.sipri.org/armstrade>>. Acesso em: 09.05.2011.

⁵² Em 2001, o barril de petróleo estava cotado em US\$ 27,29, em 2005 o barril chegou a US\$ 42,16, e em 2010 a US\$ 91,38. Esse aumento beneficiou os resultados financeiros da companhia estatal petrolífera Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), gerando assim mais recursos para o país. Valores das cotações de petróleo extraídos da OILPRICE. Disponível em: <<http://www.oilprice.com>>. Acesso em: 10.05.2011.

preparação para uma eventual invasão dos EUA (2008, p. 305).

Assim como os demais países sul-americanos, muitos equipamentos militares venezuelanos estão obsoletos e necessitam de modernização, por isso o governo do país tem feito altos investimentos na modernização de suas forças aérea e naval.

A possibilidade de uma invasão norte-americana para interromper a “revolução bolivariana” é uma hipótese considerada pelo governo de Hugo Chávez, por isso o país tem se preparado para um cenário de guerra assimétrica. Na preparação para esse tipo de guerra são adotadas táticas de guerrilha e de resistência. Dessa forma, o governo tem comprado equipamentos militares tradicionais, propícios a esse tipo de cenário, a exemplo da compra, em 2005, de 100.000 rifles AK-103.

Diante das pressões exercidas pelos EUA aos fornecedores ocidentais de armamentos, tais como a França, a Alemanha e o Brasil, a Venezuela tem estreitado a relação com a Rússia. O governo chavista parece crer que a manutenção de uma boa relação com o governo desse país, pode garantir o suprimento de armamentos. (MALAMUD; ENCINA, 2007, p. 3)

5.1.2.3 Brasil

Atualmente, o Brasil é um dos principais receptores de armamentos da América do Sul. Apesar de menos concentradas temporalmente e quantitativamente em relação ao Chile e a Venezuela, as compras de armamentos do Brasil colocaram o país em terceiro lugar no ranking de maiores importadores da América do Sul. O governo brasileiro afirma que o aumento das compras possui três motivações principais: reverter os cortes de orçamento da década de 1990, pois estes reduziram substancialmente as capacidades das Forças Armadas do país; revigorar a indústria de defesa doméstica; e, no médio e longo prazo, aumentar a exportação de armamentos (2008, p. 309).

Segundo o governo, as Forças Armadas brasileiras necessitam ser potencializadas e reequipadas. O país necessita controlar melhor suas vastas fronteiras, pois assim minimiza a atuação de grupos armados ilegais, tais como as

FARC, e controla o tráfico de drogas e de armas. As principais áreas a serem controladas são a região amazônica e a região da tríplice fronteira, com a Argentina e o Paraguai. Além disso, como o Brasil tem assumido um maior protagonismo no cenário internacional e também na América Latina⁵³, na visão do governo, faz-se necessário que o país tenha capacidades equivalentes aos seus anseios. A proteção dos recursos naturais também tem sido evocada para o aumento das compras, visto que o país necessita proteger, por exemplo, as recentes descobertas de petróleo da camada do pré-sal.

A revitalização da indústria de defesa é apontada como um dos fatores motivacionais para o aumento das compras brasileiras. Conforme previsto na PDN e na END, o governo brasileiro tem buscado diminuir a dependência tecnológica do país no que tange aos suprimentos de defesa. Dessa forma, o Brasil tem buscado desenvolver tecnologias autóctones e firmar parcerias com países produtores de armamentos⁵⁴ para comprar novos equipamentos e conseguir transferência tecnológica.

Como os investimentos nesse setor são elevados, é fundamental que o país consiga mercado consumidor para seus produtos. Assim, o governo brasileiro tem buscado mercado nos demais países sul-americanos. Segundo o SIPRI, no período de 2005 a 2010, o Brasil alcançou a vigésima posição no ranking de países que mais exportam armamentos⁵⁵. As exportações brasileiras totalizaram US\$ 400 milhões no período. Os países sul-americanos foram responsáveis por 65,5% desse total, sinalizando a importância da região para nossa indústria de defesa. A Colômbia (27,5%), o Equador (21,75%) e o Chile (14,5%) responderam por cerca de 97% dessas compras (SIPRI ARMS TRANSFERS DATABASE, 2011)

As aeronaves dominam a pauta de exportação de materiais de defesa do Brasil. Dos US\$ 400 milhões exportados, as aeronaves contribuíram com US\$ 345 milhões, ou seja, 86,25%. Desse modo, se o país objetiva diminuir sua dependência externa nesse setor, é fundamental diversificar a produção, e, conseqüentemente, as exportações.

⁵³ A participação na *United Nations Stabilisation Mission in Haiti* (MINUSTAH) exemplifica o crescente protagonismo do Brasil na região.

⁵⁴ O acordo entre o Brasil e a França é um exemplo elucidativo das parcerias brasileiras.

⁵⁵ Segundo o SIPRI, desde a década de 1970 o Brasil não figura entre os maiores exportadores mundiais de armamentos. Para uma análise detalhada ver: **SIPRI Arms Transfers Database**. Disponível em: <http://www.sipri.org/contents/armstrad/output_types_TIV.html>. Acesso em: 09.05.2011

5.1.3 Corrida armamentista ou reaparelhamento

Diante do recente aumento das compras de armamentos dos países sul-americanos, especialistas⁵⁶ e governantes⁵⁷ têm levantado a hipótese de que estaria em curso uma corrida armamentista na América do Sul. Contudo, dificuldades conceituais e a falta de evidências empíricas sinalizam para a inadequação da aplicação desse conceito para os recentes eventos ocorridos na região.

Não é uma tarefa simples definir se a América do Sul está ou não em uma corrida armamentista. A primeira dificuldade, conforme defende João Paulo Soares Alsina (2006, p.2), é que do

ponto de vista da literatura especializada, não há consenso sobre o que venha a constituir de fato uma corrida armamentista. Esta, defendem alguns, seria uma consequência mais ou menos mecânica gerada a partir de um modelo cognitivo do tipo ação-reação ativado pela existência de um dilema de segurança. Ainda de maneira cursória, o último viria à tona quando um Estado, ao procurar aumentar sua capacidade de defesa (passível de ser utilizada ofensivamente), gera a percepção em outro Estado de que o ganho do adversário constitui uma diminuição líquida de sua segurança. Reagindo a essa percepção, o segundo Estado também promove expansão de sua capacidade de defesa, terminando por produzir uma diminuição da segurança do Estado que iniciou o processo. Seguir-se-ia, então, uma espiral, uma corrida por armamentos, que terminaria por gerar instabilidade e, no limite, a guerra. [...] O problema fundamental dessa visão é que ela é incapaz de distinguir entre o que seriam as relações militares normais entre os estados e o que seriam relações anormais, onde a corrida por armamentos representaria um sintoma de hostilidade.

Cientes dessa falta de consenso, devido à necessidade de estabelecimento de uma base conceitual mínima para a análise, nesse trabalho será adotado o conceito clássico de corrida armamentista, que foi elaborado por Richardson (1960 *apud* SIPRI, 2008, p. 304). Para esse autor uma corrida armamentista

⁵⁶ Andres Oppenheimer, colunista do Miami Herald, é um dos especialistas em América Latina que manifestou preocupação com o aumento de compras na região. (OPPENHEIMER, 2006)

⁵⁷ O presidente da Costa Rica, Óscar Arias, por exemplo, declarou em 2006 que estaria em curso uma corrida armamentista na América Latina. (BROMLEY; GUEVARA, p. 167)

[is] a situation in which a state's build-up of weaponry is positively related to the amount of weaponry its rival has and to the grievance felt towards the rival and negatively related to the amount of arms it has already.

Conforme o modelo descrito por Richardson, para se definir a existência de uma corrida armamentista é necessário que sejam analisados dados sobre compras de armamentos de um determinado grupo de países num período que varie de vinte a trinta anos. Para períodos menores que esses, a exemplo do caso sul-americano, o pesquisador pode apenas procurar evidências de um comportamento competitivo entre os países, mas não afirmar que há uma corrida armamentista em curso. (SIPRI, 2008, p. 304)

Dado que o incremento substancial das compras teve seu início em 2005, também é difícil precisar a existência de um comportamento competitivo entre os países sul-americanos. Durante mais de uma década, o setor de defesa foi relegado. Diante dos cortes orçamentários, as Forças Armadas perderam parte de seu potencial operacional (ALSINA, 2006, p. 2), e, em muitos países, desviaram-se de sua atuação tradicional: a defesa do território e da soberania do Estado. Dessa forma, é factível que, diante do crescimento econômico da América do Sul na primeira década do século XXI e do novo *status* do setor de defesa após os ataques de 11 de setembro, alguns países da região destinem parte dos recursos para revitalizar suas Forças Armadas.

Assim, a hipótese do reaparelhamento é mais viável que a de uma corrida armamentista. Não apenas pelas dificuldades teóricas, mas também pela falta de evidências empíricas.

5.1.4 Aumento da compra de armamentos: reflexos na cooperação e na integração sul-americana

Ainda que não haja uma corrida armamentista em curso na América do Sul, nem evidências suficientes para determinar a existência de um padrão de comportamento baseado na competitividade entre os Estados da região, pode-se inferir que o aumento das compras de armamentos tem resgatado antigas rivalidades interestatais e poderá prejudicar o processo de integração em curso.

O aumento substancial das compras chilenas e venezuelanas não tem sido bem recebido por alguns governos da região. As compras do Chile têm gerado preocupações, principalmente nos governos da Bolívia e do Peru⁵⁸, já que ambos fazem fronteira com o Chile e mantêm disputas fronteiriças com esse país (SIPRI, 2008, p. 305). Em diversas ocasiões o governo peruano demonstrou preocupação com a dinâmica de compras de equipamentos militares modernos e com alto poder destrutivo por parte do governo chileno (MALAMUD; ENCINA, 2007, p. 5). No âmbito do CSD, diante da escalada de compras militares na América do Sul, o governo do Peru apresentou o projeto de Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação da UNASUL, que ainda está em estudo⁵⁹ e funcionará como um pacto de não-agressão. De acordo com o ministro da Defesa do Peru, Jaime Thorne, o objetivo da proposta é “tornar a América do Sul uma zona de paz livre de corridas armamentistas” (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL, 2011).

As compras da Venezuela também têm gerado insatisfação em alguns países da região. Os especialistas em defesa e segurança Paul Holtom, Mark Bromley e Pieter Wezeman, ressaltam que as compras de armamentos venezuelanas têm por objetivo intimidar e impressionar os vizinhos sul-americanos (SIPRI, 2008, p. 305).

Conforme afirma Andrés Malamud (2007, p. 2), as compras militares desse país, são, em parte, uma resposta ao suprimento norte-americano de armamentos à Colômbia, por meio do Plano Colômbia. A destinação de equipamentos comprados pela Venezuela para a proteção dos cerca de 2000 quilômetros de fronteiras com a Colômbia (SIPRI, 2008, p. 307) é um indício desse movimento. A rivalidade entre os dois países é antiga⁶⁰ e, recentemente, diversas crises têm abalado o relacionamento bilateral⁶¹.

A principal preocupação dos governos da Colômbia e dos Estados Unidos se refere à possibilidade de que parte das compras venezuelanas chegue às FARC (SANTOS, 2009, p. 67). O ex-secretário de defesa norte-americano, Donald Rumsfeld, declarou que não conseguia imaginar porque a Venezuela precisa de 100 mil fuzis e nem qual seria a destinação deles (RITTNER, 2005).

⁵⁸ O Chile atualmente mantém disputas fronteiriças com o Peru e com a Bolívia.

⁵⁹ Para mais informações sobre a proposta do governo peruano, ver capítulo 4.

⁶⁰ A rivalidade entre Colômbia e Venezuelana remonta o período do pós-independência dos dois países. Para maior detalhamento dessa rivalidade ver: (RAMIREZ; CADENAS, 2003).

⁶¹ Ver exemplos dos recentes atritos entre esses dois países no capítulo 3.

Conforme observa Graciela de Conti Pagliari (2009, p. 125)

embora a região tenha avançado nas medidas de construção de confiança, a sua implementação efetiva ainda encontra limites, o que acaba gerando situações de tensão como a que decorre das expressivas compras militares de alguns países da região. Os efeitos destas compras nas dinâmicas regionais sul-americanas, apesar de despertarem reações temerosas quanto à escalada de uma corrida armamentista, não parecem conduzir a região a tal processo. Contudo, podem contribuir para manter as tensões nas relações interestatais e, com isso, impedir avanços para a concertação regional.

O incremento substancial nas compras de armamentos é um grande desafio aos recentes esforços de cooperação e integração, que se materializaram na constituição do CSD. Não será fácil superar esse desafio, mas algumas medidas podem contribuir para o êxito da instituição nesse campo. A promoção da transparência nos gastos em armamentos e o fortalecimento da confiança entre os Estados, por meio do estabelecimento e da consolidação das Medidas de Confiança Mútua (MCM's), são as principais delas. Ambas as medidas estão interligadas, pois a realização da primeira contribuirá para o fomento da segunda. A construção da confiança mútua permitirá superar os resquícios do padrão de inimizade existente, e, conseqüentemente, a superação das antigas rivalidades.

5.2 A RELAÇÃO EUA-AMÉRICA LATINA

Na relação entre os EUA e a América Latina é possível identificar dois padrões históricos. O primeiro padrão se assemelha a um regionalismo latino-americano, que se expressa algumas por meio do bolivarianismo, e outras por meio da articulação entre o nacionalismo e a integração regional. O segundo padrão é o do regionalismo hemisférico, o pan-americanismo, que introduz as dinâmicas norte-americanas às latino-americanas. Historicamente, em alguns períodos esses padrões convergiram e em outros divergiram. (MERKE, 2009, p. 17)

O regionalismo latino-americano, cujas origens remontam o século XIX, no Congresso do Panamá (1826), obedece à lógica da integração defensiva. Nesse sentido, a integração é fomentada principalmente para propiciar a soma de poder, pois assim a região latino-americana teria mais voz no cenário internacional,

diminuiria a influência de atores externos, e, no atual contexto, enfrentaria as eventuais ameaças advindas da globalização. Os princípios-chave desse tipo de regionalismo são o nacionalismo, a defesa da soberania e da não intervenção. Esse padrão é a base de iniciativas de integração como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), a UNASUL e o CSD. (MERKE, 2009, p. 17-18)

O pan-americanismo, cujas origens também remontam o século XIX, baseia-se na tentativa de encontrar meios de aproximar os EUA e a América Latina. Esse padrão influenciou e foi influenciado pelas Conferências Pan-Americanas, iniciadas no século XIX. Seu ápice foi a constituição da OEA no pós Segunda Guerra Mundial. Democracia representativa, liberalismo e multilateralismo são os princípios-chave desse padrão de relacionamento. Os EUA têm sido o seu principal fomentador. (MERKE, 2009, p. 17-18)

5.2.1 A relação EUA-América Latina (1990-2010)

Na relação entre EUA e América-Latina no pós-Guerra Fria, a contradição entre os dois padrões históricos de relacionamento tem sido mais comum. Os princípios pan-americanistas supracitados passaram a ser difundidos nas diversas regiões do mundo, em parte devido à emergência dos EUA como única superpotência. Devido à adjacência, a América Latina também foi fortemente influenciada pelo processo de disseminação desses princípios e valores. Dessa forma, os modelos neoliberais foram aplicados na maioria dos Estados da região.

Sob essa inspiração, na década de 1990, os EUA tentaram implantar uma área de livre comércio hemisférica: a Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA). Naquela década, os Estados latino-americanos oscilaram entre a aceitação e a resistência ao modelo norte-americano. A constituição do MERCOSUL, o fortalecimento da CAN e a criação da ALCSA são sinais dessa resistência.

No período supracitado, a agenda econômica foi fortalecida e a agenda de segurança sofreu relativo enfraquecimento. Entretanto, a partir dos ataques de 11 de setembro, houve uma inversão dessa situação e a agenda de segurança passou a ter maior proeminência.

A eleição de George Walker Bush criou a expectativa de que haveria

mudanças no padrão de relação entre os EUA e a América Latina. Isso aconteceu, pois a importância do eleitorado “latino”⁶² nos EUA é cada vez maior e, também, porque Bush tinha sido governador do Texas (1995-2000), um dos estados com maior população de origem latina. Após os ataques, a estratégia norte-americana adotada na relação com a América Latina se manteve subjacente à estratégia global, frustrando a expectativa dos governos latino-americanos.

A América Latina recebeu pouca importância nas Estratégias de Segurança Nacional dos EUA elaboradas em 2002 e em 2006. Como a América do Sul é o foco desse trabalho, nos restringiremos aos reflexos dessas estratégias na região.

Há um consenso entre os especialistas em defesa e segurança sul-americanos de que a atuação dos EUA durante os dois mandatos do governo de George Bush (2001-2009) foi pautada pelo unilateralismo e pelo militarismo nas relações com os Estados sul-americanos (ARAVENA, 2004; LABAQUI, 2004; BUSTAMANTE, 2004). O padrão de relacionamento entre EUA e América do Sul foi determinado por uma “agenda negativa”, centrada no combate ao narcotráfico, ao terrorismo e ao tráfico de drogas.

Algumas diferenças pontuais se apresentaram na relação dos EUA com os Estados andinos, quando comparada à relação com os Estados do Cone Sul. Enquanto com aqueles a “agenda negativa” predominou, com estes a agenda econômica manteve sua força. (LABAQUI, 2004, p. 65-91)

A campanha eleitoral de 2008 consagrou Barack Obama como o primeiro presidente afro-descendente dos EUA. Sua eleição gerou grandes expectativas tanto dentro dos EUA quanto fora dele. Na América Latina também houve expectativas favoráveis. Entretanto, desde o programa de campanha, percebeu-se que a região continuaria marginalizada na estratégia de política externa norte-americana. Nesse programa, a América Latina e a América do Sul sequer foram citadas (OBAMA, 2008).

Em 2010 foi reeditada a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA. A marginalização constatada na campanha de governo se manteve. A América Latina é citada apenas uma vez no documento. Há outra citação que se refere à crescente importância do Brasil como um pólo de poder na região e no mundo (NATIONAL

⁶² No início desse século, os “latinos” ultrapassaram os afro-americanos como minoria étnica nos EUA (15% e 13% respectivamente) (BITENCOURT, 2008, p. 56).

SECURITY STRATEGY, 2010, p. 8 e 44).

5.2.2 A América do Sul, os EUA e o CSD

A marginalização da América Latina e da América do Sul na política externa estadunidense é uma oportunidade para os Estados sul-americanos fomentarem a integração e a concertação regional. Há uma tendência dos EUA a dividirem os custos da governança mundial, pois conforme prevê a TRCT⁶³, no pós Guerra Fria houve uma diminuição do engajamento da superpotência em algumas regiões do mundo. Essa diminuição criou maior autonomia para as dinâmicas regionais de segurança, em contraposição à dominância das antigas dinâmicas globais (BUZAN, WÆVER, 2003:18).

Dessa forma, abriu-se espaço para o avanço da integração regional nos moldes do regionalismo latino-americano. Cabe aos países da região aproveitar o contexto. Como defende Pagliari (2009, p. 16), “o estabelecimento de um arranjo regional cooperativo refletiria no aumento das possibilidades de autonomia da América do Sul e do Brasil, em última análise, frente ao papel de interesses dos Estados Unidos na região.”

Para aproveitar essa oportunidade, o Brasil tem buscado fortalecer a idéia de que existe uma identidade sul-americana.⁶⁴ Nesse sentido, em 2008 o país propôs a criação do CSD. Contudo, ainda que a superpotência tenha diminuído seu engajamento na região, a relação entre os países sul-americanos e os EUA constitui um grande desafio à consolidação da instituição recém-criada. Isso acontece por dois motivos principais: a) as iniciativas norte-americanas que prejudicam os movimentos integracionistas da região; e, b) os múltiplos entendimentos entre os Estados sul-americanos sobre como deve ser o padrão de relacionamento entre esses e os EUA.

⁶³ A análise da TRCT é realizada no segundo capítulo desse trabalho.

⁶⁴ Para o detalhamento do que vem a ser a identidade sul-americana ver capítulo 4, subseção 4.1.3.

5.2.2.1 Os EUA e a integração na América do Sul

Os EUA possuem uma atitude ambígua em relação aos movimentos de integração sul-americanos. Por um lado, parecem apoiar a integração, pois essa aumentaria a estabilidade da região e diminuiria os custos com a governança. Por outro, executam algumas ações que contribuem para a desagregação dos países da região.

Em diversas ocasiões houve apoio estadunidense à integração regional em defesa na América do Sul e, também, à liderança brasileira nesse processo. No primeiro semestre de 2008, quando o ministro da Defesa brasileiro Nelson Jobim foi aos EUA para anunciar o plano de constituição do CSD, o governo norte-americano apoiou, por meio da ex-Secretária de Estado Condoleezza Rice, a iniciativa brasileira. Mesmo com a transição para o governo Obama, o apoio norte-americano se manteve. No documento que contém a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (2010, p. 44) foi ressaltado que a liderança e as aspirações brasileiras eram bem-vindas.

Contudo, algumas iniciativas norte-americanas prejudicam os movimentos integracionistas da região. Nesse trabalho são abordadas: a) a reativação da IV Frota; b) o embargo à venda de equipamentos militares; c) a promoção do bilateralismo; d) as bases militares norte-americanas na região; e, e) a interpretação sobre o papel que deve ser exercido pelas forças armadas sul-americanas.

Em 2008, o governo dos EUA reativou a IV Frota⁶⁵. A reativação preocupou os Estados sul-americanos e favoreceu manifestações extremadas de alguns governos, como o da Venezuela. Entretanto, conforme observa Merke (2009, p 18-19), deve-se evitar as análises reducionistas. Tanto,

o reducionismo norte-americano que pretende fazer a IV Frota passar por um centro de distribuição de ajuda, de alimentos e de medicina, [quanto] o reducionismo latino-americano, que vê na IV Frota um grande encanador militar que irá levar a água do Aquífero Guarani para as torneiras de Washington.

⁶⁵ A IV Frota foi criada em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial, e desativada em 1950. Em 2008, foi reativada com o objetivo de dar assistência nas operações de controle à narcóticos, nas operações de intervenção humanitária e participar de exercícios militares comuns com as nações do Atlântico Sul. Disponível em: <<http://www.southcom.mil/AppsSC/factFiles.php?id=55>>. Acesso em: 10.06.2011.

Para esse autor, a reativação da IV Frota possui três objetivos principais: a) garantir a supremacia norte-americana no mar; b) controlar o mar para responder às ameaças transnacionais; e, c) evitar o colapso parcial ou total de alguns Estados da região.

A busca pela supremacia norte-americana no mar contribui para dissuadir potenciais rivais, como a Rússia e a China, de se aventurar no Atlântico Sul. A manutenção dessa supremacia permite que os EUA desfrutem dos recursos marinhos da região.

Atualmente, o mar é um espaço propício para o transporte de drogas, de armas e de substâncias químicas e biológicas, que, eventualmente, podem ser utilizadas para ataques terroristas. Assim, o controle do mar é necessário para prevenir que eventuais ameaças transnacionais se concretizem e cheguem até o território norte-americano.

O terceiro objetivo em certa medida se relaciona com o segundo. Os EUA, cientes das dificuldades de governabilidade, das desigualdades e da forte exclusão social que atinge alguns países, utilizam-se de métodos paliativos, como a ajuda humanitária, para evitar o colapso parcial ou total desses Estados. O colapso favoreceria o surgimento de espaços livres de circulação de armas, de drogas, de substâncias perigosas e do islamismo radical. (MERKE, 2009, p. 19) Em suma, os EUA querem evitar que América do Sul seja uma fonte de segurança interna.

Por meio das forças navais, conforme argumentou o chefe de Operações Navais dos EUA, Almirante Gary Roughead, não há a necessidade de se preocupar com bases terrestres. Na visão dele, essas exigem longas e custosas negociações para a obtenção de espaço, demandam a instalação de uma grande infra-estrutura e geram indisposições com governos e populações, pois estes vêem na instalação das bases uma violação da soberania do Estado receptor. Dessa forma, estar presente com uma força naval é um meio de se evitar esses entraves e garantir aos EUA uma posição estratégica. (ROUGHEAD *apud* MERKE, 2009, p. 19)

A reativação foi vista com resguardo pelos governos da região. No Brasil, o ex-ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, disse que o governo estava “acompanhando esse fato com muito interesse”. Segundo ele, não havia indícios de ameaças ao Brasil, “mas esse fato e muitos outros só reforça[riam] a importância de o Brasil contar com seu escudo de defesa”.

(JUNIOR, 2008)

Outra dificuldade na relação América do Sul - EUA é a questão dos equipamentos militares. Um dos objetivos do CSD é promover a integração das indústrias de defesa sul-americanas, para diminuir a dependência externa. Porém, no mundo globalizado, os mecanismos presentes nos equipamentos militares são idealizados, produzidos e desenvolvidos em diversos países. Os EUA são um dos maiores produtores e desenvolvedores de produtos bélicos, e suas tecnologias também estão presentes em equipamentos desenvolvidos em outros países, a exemplo do Brasil. Por esse motivo, esse país pressiona para que determinados equipamentos, que contenham tecnologia norte-americana, não sejam vendidos para determinados países. O recente embargo à venda de aviões brasileiros à Venezuela é um exemplo desse comportamento.

Ressalta-se que os países sul-americanos fazem expressivas compras militares das indústrias norte-americanas. Segundo o SIPRI, no período de 2001 a 2010, os EUA exportaram US\$ 2,03 bilhões para os países da região (SIPRI, 2011). A criação de uma indústria integrada e de um mercado de equipamentos de defesa na América do Sul aumentaria a concorrência aos produtos desse país. Sendo assim, a posição privilegiada dos EUA poderá prejudicar o estabelecimento de um mercado de defesa regional na América do Sul.

A opção dos EUA de fortalecer sua relação bilateral com os países da América do Sul também prejudica a integração sul-americana. Diante da inviabilidade de se constituir a ALCA, os EUA fortaleceram sua estratégia de negociar bilateralmente e têm firmado Tratados de Livre Comércio (TLCs) com os países da região. Chile e Peru já firmaram TLCs com os EUA e a Colômbia está para fazê-lo. Como o governo Obama pretende, nos próximos cinco anos, dobrar as exportações dos EUA (VALENZUELA, 2011). No médio a longo prazo, o aumento da interdependência econômica terá cada vez mais reflexos na política. Dessa maneira, ao invés dos países sul-americanos promoverem a interdependência e a integração dentro da região, fazem-no com um ator externo, dificultando a concertação e a integração da região sul-americana.

A eleição de Obama não parece ter alterado essa situação. Membros do atual governo norte-americano reafirmam que na atual gestão serão mantidas “as fortes e vibrantes relações bilaterais” (VALENZUELA, 2011, tradução nossa). Contudo, reconhecem que as respostas às ameaças que se apresentam seriam

mais consistentes, duráveis e sustentáveis, se fossem dadas pelo conjunto de países do continente (IDEM).

O tema das bases militares também tem sido um fator de irritação na relação entre EUA e América do Sul. Por um lado, há países que estão restringindo o acesso dos EUA às suas bases. Por outro lado, há outros que têm firmado novos acordos para permitir a utilização de suas bases.

O Equador, liderado pelo presidente Rafael Correa, não renovou o acordo com os EUA para a utilização da base de Manta. Já a Colômbia, na gestão do ex-presidente Álvaro Uribe, tomou o caminho inverso. Manteve o acordo sobre as bases que já são utilizadas pelos norte-americanos e permitiu que esse país tivesse acesso a novas bases⁶⁶.

A decisão do governo colombiano repercutiu negativamente nos demais governos sul-americanos. Governantes como Hugo Chávez perceberam a decisão unilateral do governo colombiano como uma ameaça à soberania da região. O caso acirrou a rivalidade entre a Colômbia e a Venezuela e gerou dissensões entre os Estados sul-americanos.

A interpretação dos EUA de como devem atuar as forças armadas sul-americanas é outro fator que gera divergências entre os países da região. Os EUA entendem que as forças armadas da região devem combater as ameaças à segurança interna, tais como o tráfico de drogas e o crime organizado. As forças armadas da Colômbia, por exemplo, atuam em consonância com a interpretação dos EUA. Há países, como o Brasil e a Argentina, que entendem que as forças armadas devem se restringir à defesa do território e da soberania. Para esses países, as questões de segurança interna são de competência das forças policiais. Essas divergências prejudicam a delimitação de quais temas pertencem ao âmbito da defesa e quais pertencem ao âmbito da segurança.

Os temas e acontecimentos supracitados sinalizam que os EUA não estão dispostos a diminuir sua influência na região, ainda que a sua intromissão nos assuntos de defesa da região gere dissensões entre os Estados sul-americanos.

⁶⁶ Apesar do poder executivo colombiano ter assinado o acordo com os EUA, o poder judiciário considerou o acordo inconstitucional.

5.2.2.2 Divergências sobre como deve ser o relacionamento entre os países sul-americanos e os EUA

Os países sul-americanos divergem sobre como deve ser suas relações com os EUA. A divergência pode ser sintetizada em dois pólos. Num extremo estão os governos mais favoráveis a uma relação estreita com os EUA, e, no outro, estão os governos que possuem um forte sentimento anti-estadunidense. Os demais países se posicionam entre ambos os pólos.

A Colômbia é o principal ícone do primeiro pólo. O país possui uma aliança preferencial com os EUA e, conforme se observou no governo de Álvaro Uribe, busca manter essa posição. Entretanto, os governos contrários a essa aliança, classificam a Colômbia como a representante dos interesses dos EUA na região. A influência do governo norte-americano sobre o governo colombiano foi denominado de “a pentagonização⁶⁷ da Colômbia”. Como defendeu Enrique Serra Padrós (2008, p. 4), esse fenômeno tem gerado desestabilização na região. Para ele, é necessária a distensão do conflito colombiano, pois dessa forma se “impediria dos EUA regionalizar o conflito, desestabilizar os governos rebeldes (Chávez, Morales e Correa), e reverter as tendências integracionistas da América do Sul”.

Como exemplo da desestabilização, o autor cita o ataque colombiano ao comandante das FARC, Raul Reyes, que culminou em sua morte e na invasão das fronteiras equatorianas. O ataque gerou uma grave crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela. Para Padrós (2008, p. 4), haveria “cumplicidade norte-americana no ataque fornecendo a tecnologia de detecção e as ‘bombas inteligentes’ utilizadas, além da provável utilização da Base de Manta”.

A Venezuela é o principal representante do segundo pólo. Atualmente, esse país é expressamente contrário à intromissão dos EUA nos assuntos da região. As críticas de Chávez aos EUA e a sua “representante na América do Sul”, a Colômbia, têm sido constantes. O governo desse país defende a autonomia da

⁶⁷ Como defendeu Padrós “em essência, a ‘pentagonização’ [é] a expressão da ampliação gradual de uma complexa rede de relações, subordinadas ao poder norte-americano, que compreende: intercâmbio de informação, fornecimento de equipamentos militares e munição, treinamentos diversos para fins de segurança interna, instrução para ações encobertas, acesso às escolas militares estadunidenses criadas ou reconvertidas para esses fins, oferta de linhas de financiamento específicas etc.”. (PADRÓS, 2007, p. 14)

América Latina em relação à superpotência. Para tanto liderou a constituição da ALBA, em 2001, para fomentar o diálogo e a união dos países de origem latina, em oposição às práticas e os valores neoliberais promovidos pelos norte-americanos.

Os demais países sul-americanos se situam em posições intermediárias entre esses dois pólos. Como as dinâmicas securitárias da região estão entrelaçadas, essa dicotomia prejudica a integração num âmbito geral, incluindo-se o setor de defesa.

5.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O êxito na cooperação e na integração em defesa e segurança na América do Sul dependerá da capacidade dos países da região de superar os desafios internos e externos que se apresentam. Assim, o sucesso na consolidação do CSD depende, primordialmente, do interesse dos países da região no aprofundamento da integração.

Dentre os diversos desafios que se apresentam à consolidação, dois deles se destacam: o aumento substancial das compras de armamentos pelos países sul-americanos e suas implicações; e, o embate entre as agendas dos EUA e dos países sul-americanos e suas conseqüências para a cooperação em defesa na América do Sul.

A superação do primeiro desafio depende, principalmente, da promoção da transparência nos gastos em armamentos e do fortalecimento da confiança entre os Estados, por meio do estabelecimento e da consolidação das Medidas de Confiança Mútua. Ambas as ações favorecerão a construção da confiança mútua e permitirão a superação das antigas rivalidades.

A superação do segundo desafio depende da capacidade dos Estados sul-americanos de chegarem à convergência de como devem se relacionar bilateralmente e em bloco com os EUA. Ao se chegar a essa convergência, as iniciativas norte-americanas que poderiam vir a prejudicar a integração seriam mais facilmente neutralizadas.

Em suma, se houver o interesse comum entre os países sul-americanos em fortalecer a região como pólo de poder, os desafios impostos à consolidação do CSD podem ser superados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos dessa pesquisa foram: compreender as motivações e o contexto em que o CSD surgiu; verificar as principais realizações de seu período de funcionamento (2008-2010); e, avaliar os desafios que o CSD enfrentará para se consolidar como a principal instituição para tratamento do tema da defesa na América do Sul.

A hipótese principal da pesquisa era de que as mudanças estruturais que favoreceram a criação do CSD foram: a perda de legitimidade das instituições hemisféricas e a diminuição do engajamento dos EUA nos assuntos de defesa e de segurança da região no pós-Guerra Fria, permitindo uma maior liberdade de atuação para potências regionais, como o Brasil.

Para lograr o primeiro objetivo, propusemo-nos a compreender: as transformações ocorridas no campo securitário no pós-Guerra Fria; o estágio atual do sistema hemisférico de defesa e segurança; e, as motivações da emergência de mecanismos e instituições regionais.

Percebeu-se um declínio da importância do sistema hemisférico de defesa e segurança, que contribuiu sobremaneira para a emergência dos mecanismos e instituições regionais. Dado que a institucionalidade em nível hemisférico não supre a maioria das necessidades dos países sul-americanos, os países da região se encarregaram de constituir uma institucionalidade autóctone.

Notou-se que a conformação dessa institucionalidade regional foi possível, em grande medida, devido à diminuição do engajamento dos EUA nos assuntos de defesa e de segurança da região. Nas últimas três décadas, as dinâmicas regionais de defesa e de segurança sobrepujaram as dinâmicas globais.

Dessa forma, observou-se que os dois fatores que conformaram a hipótese principal da pesquisa estão interligados e foram comprovados empiricamente. Sabe-se que outros fatores podem ter influenciado, em maior ou em menor grau, na constituição do CSD, mas esses atuaram de maneira interveniente, não tendo sido determinantes, no âmbito estrutural, para a criação dessa instituição.

Em virtude da proposta sul-americana de reforma do sistema hemisférico de defesa e de segurança, percebeu-se também que os Estados da região ainda crêem que o diálogo no âmbito hemisférico pode ser um caminho para se chegar às

soluções de seus problemas.

Para alcançar o segundo objetivo, buscou-se analisar detidamente as realizações do CSD, identificando os avanços e os entraves dos dois primeiros anos de funcionamento. Verificou-se que as Presidências Pro Tempore, exercidas pelo Chile e pelo Equador, imprimiram um ritmo de trabalho intenso, que resultou em diversos avanços, tais como a definição de dois Planos de Ação; a criação do CEED; o estabelecimento de um mecanismo de confiança mútua; a promoção da transparência em gastos de defesa; e, o início das negociações para o estabelecimento do Protocolo de Paz e Segurança no âmbito dos países da UNASUL.

Contudo, apesar dos avanços animadores dos dois primeiros anos, o futuro da cooperação e da integração em defesa pode estar comprometido. Historicamente, percebe-se que a estratégia de se integrar por um mínimo denominador comum, no médio e longo prazo, prejudica o aprofundamento da integração, pois não fomenta uma dinâmica própria desse fenômeno.

Assim, avaliou-se que o caminho para o aprofundamento da integração passa pelo enfrentamento dos temas que geram divergências entre os Estados sul-americanos. Faz-se necessário enfrentar os desafios impostos à integração, sendo que esses desafios são de naturezas distintas e possuem pesos diferenciados.

Durante a pesquisa, percebeu-se que são muitos os desafios que se apresentam. Identificou-se que a heterogeneidade da agenda de defesa e de segurança sul-americana; o conflito interno na Colômbia; as novas ameaças, como o problema das drogas; as rivalidades entre a Colômbia e a Venezuela; as dificuldades de delimitação dos temas de defesa e de segurança; os pontos que atritam a relação entre os EUA e os países sul-americanos; e, o aumento substancial dos gastos em defesa na região; são desafios que podem comprometer o futuro da instituição. Assim, para concretizar o terceiro objetivo, devido às restrições de recursos e de tempo, abordaram-se apenas dois dos desafios que o CSD enfrenta para se consolidar.

Dentre esses desafios, avaliou-se quais eram os mais pertinentes. Chegou-se à conclusão de que era essencial considerar o papel dos EUA nesta análise, pois um dos motivos que favoreceu a constituição do CSD foi a diminuição de seu engajamento em assuntos de determinadas regiões. Fazia-se necessário compreender o estado atual da relação entre os EUA e a América do Sul nos temas

de defesa e segurança.

Observou-se que no discurso oficial, os EUA apoiaram a criação do CSD, entretanto, algumas de suas ações têm contribuído para a desagregação dos países da região. Dessa forma, notou-se que a hipótese subsidiária da pesquisa era válida, qual seja: que os EUA possuem comportamento ambíguo em relação à integração sul-americana, ora entendem que os governos sul-americanos devem tratar de seus problemas e os custos de governança devem ser divididos com as potências regionais, como o Brasil; ora intervêm nos assuntos de defesa da região, impondo sua agenda de defesa e de segurança, ainda que a sua intromissão nesses assuntos gere dissensões entre os Estados sul-americanos.

Ao longo da pesquisa, percebeu-se também que, no que tange aos EUA, era necessário avaliar as divergências de postura entre os países sul-americanos sobre como deve se pautar suas relações com esse país. Essas divergências podem ser sintetizadas em pólos. Num pólo se posicionam os governos mais favoráveis a uma relação estreita com os EUA, e, no outro, os governos que possuem um forte perfil autonomista e anti-estadunidense. Os demais países sul-americanos se posicionam entre ambos os pólos. Percebeu-se que, como as dinâmicas securitárias da região estão entrelaçadas, essas divergências prejudicam a integração num âmbito geral, incluindo-se o setor de defesa.

Avaliou-se que esse desafio poderá ser superado se os Estados sul-americanos tiverem capacidade de chegar à convergência na forma de relacionamento bilateral e em bloco com os EUA. Entende-se, que chegando a essa convergência, as iniciativas norte-americanas que poderiam vir a prejudicar a integração seriam mais facilmente neutralizadas.

O segundo desafio selecionado foi o aumento substancial das compras de armamentos pelos países sul-americanos. Identificou-se que algumas especificidades desse processo têm gerado preocupação em analistas e governantes. Dentre elas abordou-se: a concentração dos gastos em poucos países, Brasil, Chile e Venezuela; a concentração temporal das compras, que quadruplicaram quando se comparam os períodos de 2001-2004 e 2005-2010; a busca pela reativação da indústria de defesa brasileira, que está relacionada com o anseio do Brasil de diminuir a sua dependência externa em equipamentos militares e com o fomento de seu desenvolvimento; e, por fim, que há relação entre a compra de armamentos e o “resgate” de rivalidades tradicionais, pois o aumento dos gastos

tem gerado desconfianças entre os países e prejudicado os entendimentos mútuos, ainda que não haja uma corrida armamentista na região.

Apontou-se também que a superação desse desafio depende, principalmente, da promoção da transparência nos gastos em armamentos e do fortalecimento da confiança entre os Estados, por meio do estabelecimento e da consolidação das Medidas de Confiança Mútua, pois ambas as ações favorecerão a construção da confiança e permitirão a superação das antigas rivalidades.

Em suma, é possível superar os desafios analisados nessa pesquisa. Para tanto, é necessário que haja um interesse comum entre os países sul-americanos em fortalecer a região como pólo de poder.

Em pesquisas futuras, pode-se avaliar o peso dos demais desafios na consolidação do CSD, pois assim será possível analisar com maior precisão o cenário de defesa e segurança sul-americano. Pode-se também fazer análises comparativas entre o CSD e instituições de outras regiões que possuam objetivos semelhantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P. R. **Obsolescência de uma Velha Senhora? A OEA e a Nova Geografia Política Latino Americana.** Revista Interesse Nacional: Ano 2, nº 6, jul./set. de 2009. p.158-69.

ALSINA, J. P. S. **Corrida armamentista na América do Sul: falácia conceitual e irritante político.** Meridiano 47, vol. 7, nº 73, 2006. pp. 2-4.

BACHELET JERIA, M. **La seguridad en América Latina: desafíos y oportunidades tras los atentados contra Estados Unidos.** In: ROJAS ARAVENA, F. (Ed.). **La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre.** Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p.13-22.

BITENCOURT, L. **Os EUA de Obama e a América Latina sob a ótica da Segurança Hemisférica.** In: **Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul (2008).** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 54-60

BOBBIO, N. MATTEUCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 ed., v.1, 1998.

BROMLEY, M. GUEVARA, I. **Arms modernization in Latin America.** In: Tan, A. T. H. (ed.) **The Global Arms Trade: A Handbook.** London: Routledge, 2010, pp. 166-177. Disponível em: <http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/pdf/Chapter%2012-1arms%20trade.pdf>. Acesso em: 17.05.2011.

BUSTAMANTE, F. **Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio.** In: ROJAS ARAVENA, F. (Ed.). **Bajo la mirada del halcón: Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001.** Buenos Aires: Biblos, 2004. p. 93-133.

BUZAN, B. **People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era.** 2nd Ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, B. Wæver, O. **Regions and Powers, The Structure of International Security.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B. Wæver, O. WILDE, J. **Security: a new framework for analysis.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALDERÓN, E. **Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano: ¿liderazgo de la cooperación o gestión pragmática del disenso?** FLACSO: Jornadas de Relaciones Internacionales, septiembre de 2010.

Centro de Estudios Nueva Mayoría. **Adelanto del Balance Militar de América del Sur (2008).** Disponível em: <http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1130>

&Itemid=30>. Acesso em: 20.05.2010.

CERVO, A. L. BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. 3ª Ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2008

CHILE. **El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR: Crónica de su gestación**. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile, jul. /2009.

COSTA, S. P. M. **A modernização da Junta Interamericana de Defesa: uma perspectiva brasileira**. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 2, 2007.

HIRST, M. **Um governo regional no hemisfério ocidental**. *Política externa*, v. 4, n. 2, set./out./nov. 1995, p. 98.

JUNIOR, C. **Reativação da Quarta Frota reforça ampliação do escudo de defesa do Brasil**. Folha de São Paulo. Publicada em: 06.08.2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u430345.shtml>>. Acesso em: 28.05.2011.

LABAQUI, I. **Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de septiembre**. In: ROJAS ARAVENA, F. (Ed.). **Bajo la mirada del halcón: Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001**. Buenos Aires: Biblos, 2004. p. 65-91.

MALAMUD, C. ENCINA, C. G. **Rearmament or renovation of military equipment in Latin America**. Real Instituto Elcano. Working Paper, 2006.

MERKE, F. **América do Sul e a agenda e segurança hemisférica: o desafio das assimetrias**. In: **Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul (2008)**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 17-22.

MESSARI, N. NOGUEIRA, J. P. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. Assessoria de Comunicação Social. **Resenha do Informativo: INFOREL**. Publicado em: 12.5.2011. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/phocadownload/arquivos_resenha/2011-05-12/17.%20info-rel%20-%2012%20mai%2011.pdf>. Acesso em: 20.05.2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Balço de Política Externa (2003-2010)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.5-america-do-sul-grupo-do-sul/view>> Acesso em: 28.02.2011.

MOURA, G. **A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a Guerra Fria**. In: **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000. v. 1, p.161-172.

NAE. **Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015, 2022**. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, caderno nº 1, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/01brasil3t.pdf>>. Acesso em: 28.02.2011.

National Accounts Main Aggregates Database. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>>. Acesso em: 30.04.2011.

OBAMA, B. **A 21ST Century Military for America: Barack Obama on defense issues.** Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/6245756/Barack-Obama-on-Defense-Issues-A-21st-Century-Military-for-America>>. Acesso em: 27.05.2011.

OEA. **A Segurança Coletiva na Organização dos Estados Americanos.** Conselho Permanente da Organização dos Estados americanos, 15/03/2000. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/novosdocsegcolect.asp>>. Acesso em: 02.02.2011.

OEA. **Nossa História.** Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>. Acesso em: 02.04.2011.

OEA. **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca: Aplicações.** Volumes I (1948-1959), II (1960-1972), III (1973-1981) e IV (1982).

OPPENHEIMER, A. **Just What Latin America Needed – A News Arms Race.** The Miami Herald. Publicado em: 17.09.2006. Disponível em: <<http://andresoppenheimer.blogspot.com/2006/09/column-just-what-latin-america-needed.html>>. Acesso em: 17.05.2011.

PADRÓS, E. S. **A pentagonização da Colômbia e a desestabilização regional.** Jornal da Universidade, Porto Alegre, p. 4. Publicada em: 01.04. 2008.

_____. **As escolas militares dos Estados Unidos e a pentagonização das forças armadas da América Latina.** Revista Outros Tempos, vol. 1, 2007. p. 13-31.

PAGLIARI, G. de C. **Segurança hemisférica e política externa brasileira: temas, prioridades e mecanismos institucionais.** Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

_____. **Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006.** Tese de Doutorado. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2009.

PINTO, J. R. de A. (org.). ROCHA, A. J. R. (org.). SILVA, R. D. P. (org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil.** Brasília: Ministério da Defesa. Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004. Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, vol. 1.

_____. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança.** Brasília: Ministério da Defesa. Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004. Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, vol. 2.

RAMÍREZ, S. CADENAS, J. M. **La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades.** Colombia: Unidad Editorial del Convenio Andrés Bello, 2003.

RITTNER, D. **EUA e Brasil divergem sobre Venezuela.** Valor Econômico. Publicado em: 24.03.2005. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/25907/1/noticia.htm>>. Acesso em: 11.05.2011.

ROJAS ARAVENA, F. (Ed.). **Bajo la mirada del halcón: Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001.** Buenos Aires: Biblos, 2004.

SAINT-PIERRE, H. L. **La defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa.** Real Instituto Elcano. Working Paper, out/2009.

_____. **Reconceitualizando 'novas ameaças': da subjetividade da percepção à segurança cooperativa.** In: SOARES, S. A. (Org.) MATHIAS, S. K. (Org.) **Novas Ameaças: dimensões e perspectivas. Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina.** São Paulo: Sicurezza Editora, 2003. v. 1.

SANTOS, N. B. dos. **Cinqüenta anos de OEA: o que comemorar?** Revista Brasileira de Política Internacional, 1998, vol.41, n.2, pp. 159-164.

SANTOS, D. Z. **Diplomacia e Forças Armadas: percepções de ameaças no entorno andino-amazônico.** Brasília: Universidade de Brasília (UnB). Dissertação de Mestrado, 2009.

SIPRI Arms Transfers Database. Disponível em: <<http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>>. Acesso em: 09.05.2011.

SIPRI Yearbook 2008. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2008/files/SIPRIYB0807.pdf>>. Acesso em: 20.11.2009.

SOARES, L. F. de M. **O Brasil no cenário regional de defesa e segurança.** In: PINTO, J. R. de A. (org.). ROCHA, A. J. R. (org.). SILVA, R. D. P. (org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança.** Brasília: Ministério da Defesa. Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004. Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, vol. 2. p. 149-170.

SPIELMANT, J. E. G. **Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa – UNASUR – un nuevo intento?** Georgetown: Revista Globalización, Competividad, y Governabilidad, vol. 3, nº 1, 2009. p.104-119.

VALENZUELA, A. **Testimony Before the Subcommittee on the Western Hemisphere, Peace Corps, and Global Narcotics Affairs of the Senate Committee on Foreign Relations.** Washington. Publicado em: 17.02.2011.

VERDUZCO, A. G. R. **La Carta de la OEA y los Protocolos de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua.** México: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nº 84, 1995.

WALLENSTEEN, P. **Understanding Conflict Resolution: war, peace and the global system.** 1st ed. London: SAGE Publications, 2002.

WALT, S. M. **The Renaissance of Security Studies**. *International Studies Quarterly*, 1991, p. 211-239 *apud* BUZAN, B. Wæver, O. WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

YEPES, J. M. **Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas. 1826-1954**. Caracas. Oficina Central de Información, 1976.

DOCUMENTOS

Ata Final da Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz. Chapultepec, 1945.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28.02.2011.

CMRE. **Declaração sobre a Assistência Recíproca e Cooperação Defensiva das Nações Americanas**. Havana: 30. jul. 1940.

CSD. **ACTA DE LA I REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA INSTANCIA EJECUTIVA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO**. Guayaquil: 6 e 7, maio de 2010.

_____. **ACTA DE LA II REUNIÓN DE LA INSTANCIA EJECUTIVA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO**. Manta, 28-29.01.2010.

_____. **ACTA DE LA III REUNIÓN DE LA INSTANCIA EJECUTIVA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO**. Quito, 14-15.07.2010.

_____. **DECLARAÇÃO DE GUAYAQUIL: II REUNIÃO ORDINARIA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO**. Guayaquil: 5 maio de 2010.

_____. **INFORME DE GESTIÓN: PRESIDÊNCIA PRO TEMPORE ECUADOR**. Quito: Ministerio de Defensa de Ecuador, 2010.

_____. **Propuesta de Argentina, Chile y Perú sobre temas a ser incluidos en la Agenda Temática de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas**. Quito: 14-15.07.2010.

GRUPO DO RIO. **Declaração da XX Cúpula**. Disponível em: <http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2008/11/T023600003173-0declaraci%F3n_de_la_XX_Cumbre_del_Grupo_de_R%EDo.pdf> Acesso em: 28.02.2011.

NATIONAL SECURITY STRATEGY. Washington: The White House, 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy>.

pdf>. Acesso em: 27.05.2011.

OEA. **Carta de la Organización de los Estados Americanos**. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 03.04.2011.

OTCA. **ATA DA REUNIÃO DE MINISTROS DE DEFESA SOBRE DEFESA E SEGURANÇA INTEGRAL DA AMAZÔNIA DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA**. Bogotá: 13.02.2006. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/institucional/index.php?id=1412>> Acesso em: 28.02.2011.

SECDS. **CARTA AL CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE UNASUR SOBRE LAS MEDIAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA Y SEGURIDAD**. Quito: 12.05.2010.

UNASUL. **REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y DEFENSA DE LA UNASUR**. Quito: 15.09.2011 e 27.11.2010. Disponível em: <http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=150%3Areunion-extraordinaria-de-ministros-de-relaciones-exteriores-y-de-defensa-de-la-unasur&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt>. Acesso em: 10.12.2010.

_____. **DECISÃO PARA O ESTABELECIMENTO DO CONSELHO SULAMERICANO DA UNASUL**. Costa do Saúipe. Publicado em: 16.12.2008. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6132>. Acesso em: 08.05.2009.

_____. **DECLARAÇÃO DE SANTIAGO DO CHILE**. Santiago: 16.12.2008. Disponível em: <http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=338%3Adecisao-para-o-estabelecimento-do-conselho-de-defesa-sul-americano-da-unasul&catid=59%3Aportugues&Itemid=189&lang=es>. Acesso em: 07.04.2009.

_____. **REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE JEFAS Y JEFAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA UNASUR**. Bariloche. Publicado em: 28.08.2009

_____. **TRATADO DE BRASÍLIA**. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466>. Acesso em: 08.05.2009.

DISCURSOS

VIEGAS FILHO, J. **Discurso na abertura do ciclo de debates sobre o pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança**. In: PINTO, J. R. de A. (org.). ROCHA, A. J. R. (org.). SILVA, R. D. P. (org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa. Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004. Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança,

vol. 1.

TOMIC, E. Palabras del Embajador Esteban Tomic, Representante Permanente de Chile y Presidente de la XXXII Asamblea General Extraordinaria de la OEA, celebrada en el Salón de las Américas, para incorporar a la Junta Interamericana de Defensa de la Organización. Buenos Aires: Revista Agenda Internacional, Año II, nº 8, 2006.

ENTREVISTAS

INSULZA, J. M. La Organización de Estados Americanos en el siglo XXI. México: Revista Norte América, Año I, nº 1, jan./jun. 2006.

SITES

UNASUL. Disponible em: <www.unasur.org>.

CSD. Disponible em: <www.cdsunasur.org>.

Centro de Estudios Nueva Mayoría: Disponible em: <<http://www.nuevamayoria.com>>.

RESDAL. Disponible em: <<http://www.resdal.org>>.

SIPRI. Disponible em: <<http://www.sipri.org>>.

JID. Disponible em: <<http://www.jid.org>>.

MRE. Disponible em: <www.itamaraty.gov.br>.

NATIONAL ACCOUNTS MAIN AGGREGATES DATABASE. Disponible em: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>>.

SELA. Disponible em: <www.sela.org>.

SAE. Disponible em: <www.sae.gov.br>.

ABACC. Disponible em: <<http://www.abacc.org/port/index.asp>>.

OEA. Disponible em: <<http://www.oas.org>>.

OIL PRICE. Disponible em: <<http://www.oilprice.com>>.

SOUTHCOM. Disponible em: <<http://www.southcom.mil>>.

TRADING ECONOMICS. Disponible em: <<http://www.tradingeconomics.com>>.