

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

Conferencia Subregional

**Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo:
Cooperación y Divergencia en Suramérica**

Julio 27-31, 2009

Cartagena de Indias, Colombia

Temática 1: Respuesta Regional

**O Conselho Sul-Americano de Defesa e as Percepções da Construção da
Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul**

Elói Martins Senhoras

Universidade Federal de Roraima: Núcleo Amazônico de Pesquisas em Relações Internacionais
Universidade Estadual de Campinas: Núcleo de Estudos Estratégicos
Caixa Postal 253 - Praça do Centro Cívico - CEP 69301-970 - Boa Vista, RR - Brasil
☎ 55 (95)81235533 / 36213453 🌐 <http://works.bepress.com/eloi>
✉ eloisenhoras@gmail.com - eloi@dri.ufr.br - eloi@ige.unicamp.br

O Conselho Sul-Americano de Defesa e as Percepções da Construção da Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul

Resumo

Os processos de formulação das agendas políticas em segurança e defesa dos países sul-americanos têm historicamente demonstrado a carência de iniciativas de cooperação regional entre as forças armadas ou de coordenação interinstitucional entre as agências (intra e inter) nacionais.

Neste cenário, com o objetivo de investigar a construção da União Sul-Americana de Nações (UNASUL) e a proposição brasileira de criação de um conselho regional de defesa, o artigo pretende avaliar as percepções e as conseqüentes posições dos países da região e dos Estados Unidos a respeito da institucionalização de um possível padrão específico de *segurança cooperativa*.

Por meio desta discussão subsídios são fornecidos para, em primeiro, comparar o padrão hemisférico de *segurança coletiva* em relação ao propositivo padrão de *segurança cooperativa* na América do Sul, em segundo lugar, compreender a problemática de formação de um *núcleo duro estratégico* de influência no complexo de segurança regional sul-americano e, por fim, identificar quais são os contenciosos e os canais de construção de cooperação regional contra *tradicionais* e *novas ameaças*.

Palavras chaves: *América do Sul, complexo regional de segurança, conselho sul-americano de defesa, novas ameaças, UNASUL.*

1- Introdução

A agenda geoestratégica *stricto sensu* em segurança e defesa pode ser visualizada em suas diretrizes de formulação, mudança e continuidade derivada de *fatores endógenos*, como nos períodos de implementação dos governos militares e redemocratização, e devido a *fatores exógenos* de influências e redefinições estruturais, no sistema político e econômico internacional, e conjunturais no sistema regional sul-americano.

Sendo a geoestratégia dos Estados sul-americanos condicionada pela interação de fatores internos e fatores externos, observa-se que a capacidade de *autonomia* das políticas de segurança e defesa é oriunda de um equacionamento relacional entre as necessidades e ações internas e as possibilidades de distribuição do poder em diferentes conjunturas e estruturas do sistema internacional.

Por isso, a identificação de inflexões ou continuidades no padrão geoestratégico de segurança regional encontra-se na observação das dinâmicas e mudanças internas aos países, bem como na identificação multilateral e regional de conjunturas que conformam processos que se sedimentam gradualmente ao longo do tempo em estruturas.

A fim de demonstrar a vitalidade do papel geoestratégico do Estado e dos processos de integração regional nas relações político-militares, o estudo do complexo regional de segurança sul-americano é objeto deste estudo.

A geoestratégia do complexo regional de segurança na América do Sul pode ser visualizada em suas diretrizes de formulação, mudança e continuidade, devido a três variáveis: a) fatores endógenos aos governos, como, por exemplo, os períodos de mudança de regime político ou presença de milícias para-militares ou grupos terroristas, b) fatores exógenos de redefinições estruturais no sistema político e econômico internacional, e c) influências conjunturais no sistema regional sul-americano e no relacionamento com a potência hemisférica, os Estados Unidos.

A partir desse quadro analítico da geoestratégia sul-americana, o artigo pretende fazer uma reflexão sobre as políticas de governo, o padrão de políticas de Estado e os processos de securitização regional que consubstanciaram uma agenda de assuntos de segurança e defesa na América do Sul, por meio de cinco recortes basilares que se inter-relacionam:

- 1) Parte-se de um exame das inflexões nos paradigmas de segurança e defesa no sistema internacional América do Sul, ressaltando o surgimento de *novas ameaças* e a busca para formação de agendas de segurança cooperativa.

- 2) Procura-se analisar as transformações na agenda de segurança e defesa da América do Sul que acontece através da passagem de um cenário geoestratégico de confrontação para cooperação em função do avanço da integração regional.

- 3) Introduce-se uma discussão sobre a crescente regionalização de assuntos de segurança e defesa por meio do estudo do complexo regional de segurança sul-americano e da identificação de áreas ou arcos de estabilidade e instabilidade.

4) Focaliza no artigo a discussão sobre o processo evolutivo de securitização regional até a formação do Conselho Sul-Americano de Defesa findando identificar quais são as implicações para o complexo regional de segurança.

5) Por fim, são tecidas algumas últimas considerações que retomam conceitos discutidos ao longo do texto e que prospectam oportunidades e desafios para a agenda de securitização regional pautada no Conselho Sul-Americano de Defesa.

2 – As inflexões recentes nos paradigmas de segurança e defesa mundial

O processo de reformulação das concepções estratégicas em segurança e defesa que adveio de significativas mudanças nos contexto político mundial refletira regionalmente e nacionalmente na introdução de uma série de condicionantes à transformação da autonomia política e institucional das forças armadas.

Com o fim da Guerra Fria, a caracterização bipolar da distribuição de poder no sistema internacional deu lugar a uma nova configuração, chamada por alguns especialistas de *multipolaridades* ou *polaridades indefinidas*, onde os Estados não são mais considerados os únicos atores nas relações internacionais, ao ganharem a companhia de uma série de novas ameaças e uma pluralidade de novos atores, como organismos internacionais e empresas multinacionais.

Como a centralidade do Estado e seu papel de garantir sua sobrevivência e seus interesses no sistema internacional sob o ângulo de assuntos militares nas relações internacionais não foi capaz de prever e explicar a queda da URSS, o tratamento de novos processos da questão da segurança liberou o estudo internacional para a compreensão de outras forças de risco, antes represadas no quadro do confronto Leste-Oeste.

Em um cenário essencialmente dinâmico das relações internacionais, repleto de mudanças que surgem e variam de magnitude e de características diante das chamadas *novas ameaças*, tornou-se impreciso interpretar a divisão das *ameaças* entre as de origem externa e as de origem interna, uma vez que, em um mundo globalizado, é cada vez mais difícil traçar uma linha divisória com este critério, pois há uma presença latente e contínua de *temáticas* entre os países.

“Os temas considerados – pelas potências ocidentais – como novas ameaças à segurança internacional após o fim da União Soviética – narcotráfico, terrorismo, crime organizado transnacional,

tráfico de armas, devastação ambiental, corridas armamentistas regionais, conflitos étnicos, correntes migratórias internacionais, desrespeito aos direitos humanos e proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas de destruição em massa – consolidavam a substituição do conflito Leste-Oeste pelas tensões Norte-Sul” (Marques, 2003: 69).

A segurança internacional, não estando mais ligada exclusivamente a situações de conflito político-militar entre países devido à expansão dos processos de internacionalização de mercados de produção e dos circuitos financeiros, abriu espaço para o surgimento de novos debates sobre as políticas de segurança e defesa segundo um viés estratégico ampliado que incorpora outras variáveis, como o desenvolvimento humano e ambiental, à idéia de poder e segurança, muito embora persistam temáticas clássicas de assuntos militares-estratégicos.

De uma maneira geral, pode-se dizer que o conceito convencional de segurança envolvia ameaças vindas de fora das fronteiras do Estado e que são de natureza primordialmente militar, contudo no Terceiro Mundo as *novas ameaças* são, de um modo geral, geradas domesticamente e só ocasionalmente transbordam para Estados vizinhos (Ayoob, 1995; Buzan, 1991).

No mundo globalizado, as dimensões novas e emergentes do conceito ampliado de segurança e defesa não são mais meramente relativas às forças clássicas de poder do Estado, pois estão sendo consideradas de forma multifacetada e coletiva, diretamente relacionadas com as esferas políticas e econômicas internas e externas.

Fazem parte da nova estratégia de segurança internacional a busca coletiva por estratégias de cooperação ou integração militar, com a maior participação em organismos multilaterais e em missões de paz, bem como na maior inserção em temáticas humanitárias e nos mercados globais.

Quadro 1 - Novas Estratégias na Segurança e Defesa

<i>Estratégia de Integração</i>	A <i>estratégia de integração</i> de políticas em segurança e defesa, por sua própria natureza e amplitude, impõe um elevado grau de exigência de seus países membros devido à transferência progressiva de certas competências relevantes da soberania dos Estados em Segurança e Defesa Nacional a instâncias administrativas ou eletivas transnacionais. O fio conductor é a supranacionalidade, onde as tomadas de decisão decorrem de votação majoritária.
<i>Estratégia de Cooperação</i>	A <i>estratégia da cooperação</i> em segurança e defesa é menos ambiciosa que a estratégia de integração, pois propõe a harmonização e coordenação de políticas originadas dos próprios Estados, sem contrariar a manutenção do nível de soberania de cada Estado. As Ações conjuntas, estabelecidas por instâncias intergovernamentais, são tomadas por unanimidade a fim diminuir uma agenda de complexa negociação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Soares (2005: 07).

Um dos desafios político-estratégicos emergentes nesse cenário pós-Guerra Fria é, portanto, a necessidade de gerar um conjunto de conceitos adequados para descrever, analisar e formular políticas que respondam, de maneira satisfatória, à nova realidade internacional e regional.

As atuais questões que dizem respeito à segurança internacional partem de dimensões novas e mais complexas na ordem internacional, uma vez que as mudanças desencadeadas com o término da bipolaridade produziram diferentes reflexos entre os diversos Estados e regiões.

Os países do hemisfério começaram a refletir sobre a necessidade de revitalizar as instituições de governo regionais, de atualizar os mecanismos de segurança hemisférica e de analisar o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional no continente americano.

Com o propósito de desenvolver os enfoques comuns mais apropriados para examinar seus diversos aspectos e identificar as formas de revitalizar e de fortalecer as instituições do Sistema Interamericano, este processo de reflexão pode ser percebido no seio da Organização de Estados Americanos (OEA), embora não tenha sido bem sucedido na passagem de uma agenda de *segurança coletiva* para *segurança cooperativa*.

Os países sul-americanos também estão inseridos nesse esforço de reformulação do planejamento, execução e avaliação de sua política nacional de defesa, uma vez que as alterações geopolíticas e geoeconômicas engendradas pelo processo de integração regional têm provocado mudanças no perfil das relações entre os Estados nacionais, criando maiores oportunidades de cooperação internacional e com repercussão direta sobre as questões de Segurança e Defesa.

3 – As inflexões na América do Sul: Das estratégias de confrontação à cooperação

A análise do emprego potencial das forças armadas torna-se importante por evidenciar, em momentos diversos, a existência de dois cenários geopolíticos com padrões de tendência característicos na história recente das políticas externas de segurança e defesa dos países sul-americanos.

Em um primeiro momento sublinha-se um *cenário geopolítico conflitivo*, onde as questões clássicas de segurança e defesa evidenciam-se devido ao Sistema Internacional Bipolar da Guerra Fria.

No período da Guerra Fria, a presença de governos militares em países como Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Equador e Peru construiu um cenário geopolítico de contenção e desconfiança mútua na América do Sul.

As fronteiras desempenharam um artífice conflitivo de separação e divisão, onde os países concentravam tropas com a finalidade proteger o território de uma possível invasão do governo vizinho (Peru e Equador) ou com o objetivo de consolidar uma hegemonia sub-regional no continente (Brasil e Argentina).

Para que a situação se modificasse, fora necessário uma mudança na percepção geopolítica, que iniciou seus primeiros passos com a assinatura do acordo de Corpus-Itaipu entre Brasil e Argentina, que expressava dois conceitos basilares: a ideia de um crescimento comum como alternativa de acesso à economia mundial e, por seu intermédio, as linhas mestras de uma política de mudança da concepção de poder na região (Jaunarena, 1999).

Em um segundo momento, as preocupações nacionais modificaram-se diante dos processos de integração regional no subcontinente e do surgimento de novas ameaças e atores, dando origem a um *cenário geopolítico cooperativo*, onde as políticas de segurança e defesa tem *caráter bilateral* de compartilhamento, com possibilidades prospectivas de ampliação para um *caráter regional*.

Quadro 2 – Cenários Geopolíticos na América do Sul

<i>Cenário de Confrontação</i>	Durante o período da Guerra Fria, a preocupação militar com a segurança e defesa contra o Estado vizinho constituiu-se na principal política externa dos países sul-americanos, em um cenário geopolítico que teve como características marcantes a confrontação, devido: a) à <i>percepção do vizinho enquanto ameaça latente</i> de contenciosos fronteiriços e de conflitos territoriais; b) à predominância de <i>governos autoritários</i> , e c) à <i>rivalidade mútua</i> acentuada entre países chaves do subcontinente, como Brasil/Argentina e Chile/Argentina.
<i>Cenário de Cooperação</i>	O atual período, posterior ao degelo e fim da Guerra Fria, tem sido marcado por um novo cenário geopolítico que fortalece a construção de acordos de cooperação e a confiança mútua nas relações internacionais, pois à contramão das questões clássicas de defesa, destacam-se temas ligados a questões de segurança compartilhada entre os países. Dentre os principais fatores responsáveis por esse cenário, destacam-se: a) a democratização no subcontinente; b) o processo de <i>regionalização</i> e o <i>aumento da interdependência</i> ; e finalmente, c) “novas ameaças” compartilhadas no novo paradigma das fronteiras.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Medeiros Filho (2004).

Em contraposição ao cenário conflitivo da Guerra Fria onde observou-se vários pontos de divergência na América do Sul, com o surgimento da redemocratização nesses países e com os processos de integração regional e o próprio fim da Guerra Fria, os governos nacionais começaram vagarosamente a dialogar entre si sobre as políticas de Segurança e hoje chegam a trabalhar em cooperação de forma bilateral em algumas temáticas contra alguns inimigos comuns.

Embora haja coincidência sobre o desaparecimento das hipóteses de confronto do passado, nenhum país renunciou a seu direito de ter um sistema de defesa e segurança autônomo, com capacidade para enfrentar uma agressão diante de uma *ameaça convencional* vinda de outro Estado.

As medidas de aproximação tiveram um ritmo diferente conforme as áreas das políticas públicas, uma vez que nos anos 90 aconteceram avanços significativos nas políticas educacionais, culturais e comerciais, essas últimas com reveses mais ou menos momentâneos, enquanto que na esfera da Defesa e Segurança, os passos foram mais lentos e parcimoniosos.

Essa aproximação, iniciada entre Brasil e Argentina, expandida com o Mercosul, e ampliada com as negociações com a Comunidade Andina, fora fruto de uma iniciativa fundamentalmente política, o que permitiu, na questão da defesa e segurança, que esses países não apenas reduzissem antigas desconfianças e contenciosos, mas também que adotassem posições compatíveis quanto ao futuro de projetos militares e à ampliação do entendimento entre seus corpos militares, exemplificada pela realização conjunta de exercícios militares (Soares, 2005).

Se de fato a regionalização tem unido os países da América Sul, estes devem se aproximar cada vez mais por meio de *políticas sistemáticas de caráter regional*, trabalhando conjuntamente na solução de problemas comuns e na contenção de *novas ameaças*, pois as *políticas de cooperação de caráter bilateral* se mostram ineficazes e o atual cenário geopolítico cooperativo é propício à construção de uma *comunidade regional de segurança e defesa*, para aumentar o comprometimento mútuo na formação de contingentes militares regionais, na compatibilização e aquisição conjunta de equipamento militar ou na definição de estratégias comuns de defesa para a região.

Como no Cone Sul, as estratégias convergentes em segurança e defesa ainda estão restritas a pequenas áreas, a exemplo das atuações conjuntas das forças armadas em exercícios, reparos de equipamento militar e intercâmbios educacionais, há um

vasto campo aberto para se diminuir custos de transação econômica e política nas forças armadas por meio de cooperação científica, tecnológica e logística.

Uma vez que os problemas e as novas ameaças são agora compartilhados, da mesma forma devem ser as soluções tratadas na defesa e segurança sul-americana, pois da mesma forma que o afrouxamento dos controles fronteiriços estreitou os laços entre as nações sul-americanas, também permitiu uma maior circulação de pessoas ligadas a atividades ilícitas, como crimes ambientais, tráfico de drogas e contrabando.

Em um âmbito regional, não isento de diferenças entre os países sul-americanos, observa-se o surgimento das mencionadas *novas ameaças*, que em sua maioria ultrapassam os limites dos territórios nacionais e, portanto, qualquer hipótese de enfrentá-las na estreita margem das fronteiras de cada um dos países envolvidos torna-se insuficiente.

Diante das *novas ameaças*, os avanços no emponderamento da segurança e defesa regional permanecerão à quem das reais necessidades, caso não surjam iniciativas para construir mecanismos, regimes ou sistemas de segurança e complementação cooperativa em matéria de defesa para enfrentar os novos problemas, uma vez que políticas bilaterais de defesa, apesar da importância que têm na construção de um cenário cooperativo, são inexpressivas para a garantia da segurança regional.

3.1 – A Funcionalidade da Política de Desenvolvimento da Integração Regional na Construção da Agenda de Política de Segurança e Defesa no Cone Sul

As mudanças de arranjo de forças originadas no sistema internacional introduziram, com fim da Guerra Fria, novas preocupações multilaterais em segurança e defesa, como o tráfico de drogas, o crime organizado, o tráfico ilegal de armas, a degradação do meio ambiente, o fundamentalismo religioso, a miséria e as ondas migratórias internacionais, além das tradicionais ameaças conflitivas ligadas à salvaguarda da soberania e do poder.

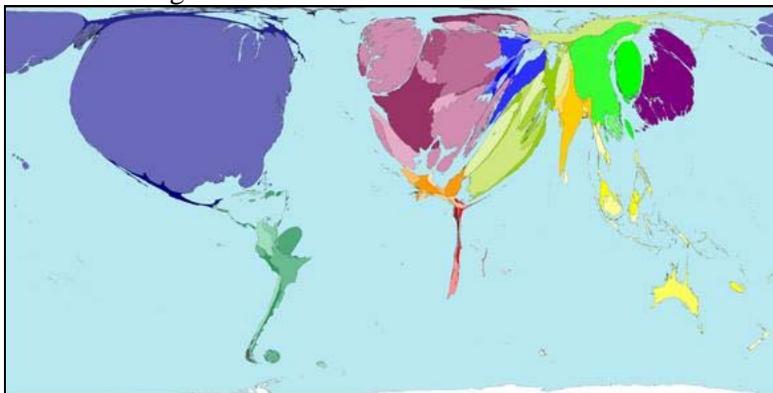
A difusão de novas ameaças resultou na rediscussão da Segurança Internacional e do papel das forças de segurança e defesa nacional, redundando no surgimento de diferentes abordagens para o tratamento do assunto em cada área do globo.

No caso de parte significativa dos países sul-americanos, o arranjo buscado para solucionar os novos e antigos problemas que ameaçam a segurança do interesse nacional tem sido a promoção contínua da desmilitarização das tropas¹.

“Este arranjo é implementado, na maior parte dos casos, pela construção paulatina da confiança mútua propiciada pela transparência nos assuntos militares e pela construção de focos bilaterais de cooperação. Desta forma, os países buscam criar uma região estável e pacífica, contrariando a tendência mundial de aumento de gastos militares” (Pereira, 2004: 02).

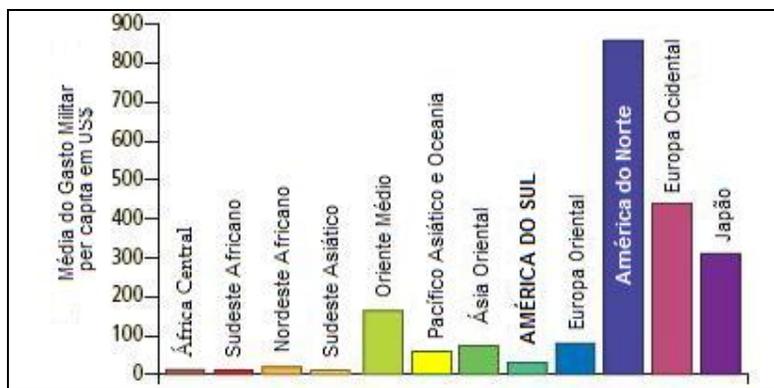
Diante de uma tendência de desmilitarização, os gastos militares que os países sul-americanos incorrem com pessoal, suprimentos, armas, equipamento e construção são relativamente baixos se comparados à proporação dos custos militares per capita em outros países no mundo.

Infográfico 1 - **Gastos Militares no Mundo**²



¹ Embora haja uma promoção contínua da desmilitarização das tropas na América do Sul, após os ataques de 11 de Setembro de 2001 e as repercursões da “guerra preventiva” da política externa de segurança e defesa norte-americana, tem acontecido o reaparelhamento, na América do Sul, das Forças Armadas do Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela, seja em consonância ou contando com recursos estadunidenses, caso dos três primeiros países, seja em confrontação, caso da Venezuela.

² O mapa indica os custos militares que os países incorrem com pessoal, suprimentos, armas, equipamento e construção. O tamanho do território mostra a proporção do gasto militar comparado entre os Estados do mundo. Em 2002, os Estados Unidos gastaram quase nove vezes mais do que o segundo país da lista de orçamentos militares, representando 45% de todo o gasto militar mundial.



Fonte: World Mapper (2002). Disponível em <www.worldmapper.org>, 2009

As influências desse novo arranjo de cooperação em segurança e defesa estão assentadas nas iniciativas de integração regional, tal como no caso do Mercosul, que teve uma origem anterior às iniciativas de desmilitarização das forças armadas, e hoje funciona em paralelo a essa tendência através de seus efeitos de *spill-over*, engendrados pelo diálogo político e econômico na região.

Quadro 3 - Hipóteses para a Formação do Mercosul

Tipo de hipóteses	Motivação para a integração	Membros do Mercosul*
Geopolítica	Integração para reduzir o dilema da segurança sub-regional	Argentina, Brasil e Venezuela
Economia Política	Integração para aumentar a competição econômica externa	Argentina, Brasil, Chile e Venezuela
Orientação Doméstica	Os atores das economias domésticas pressionam pela maximização dos seus ganhos através do comércio	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile e Venezuela
Institucionalização da democracia	As regras da integração tornam a democracia um pré-requisito para a participação, portanto reduzindo as possibilidades de reversão do regime	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai

*Membros Permanentes e Associados

Fonte: Senhoras e Vitte (2006).

Esses processos de *spill-over* são efeitos de transbordamento de uma série de encadeamentos de um *núcleo duro* de ações (políticas e econômicas) para setores marginais à temática principal (segurança e defesa), onde o diálogo econômico e político entre os países, que iniciou-se com as propostas de integração regional, teve como consequência a superação de rivalidades e conflitos diante da adoção *functional*

de uma série posições comuns em alguns temas de Segurança e Defesa que são transbordadas pelas influências econômicas e políticas de consenso no Mercosul.

O conceito funcionalista de *spillover* é basilar, pois reconhece o papel do Estado nas relações internacionais, sugerindo ao mesmo tempo que a consolidação dos processos de integração depende da participação de atores sociais, políticos e econômicos.

O *spillover* supõe a existência de um núcleo funcional com capacidade autônoma de provocar estímulos, incorporando ao longo do tempo novos atores e setores relevantes. Este fenômeno ocorre quando políticos e elites percebem que a integração pode produzir mais benefícios do que sacrifícios, e tentam por isso influenciar suas instituições centrais a incluírem outros setores importantes que estão marginais à discussão.

Conforme a integração foi paulatinamente incorporada na vida doméstica dos países sul-americanos, devido aos sucessos ou insucessos, uma série de efeitos de transbordamento - *spill-overs* - foi criada, com o envolvimento crescente de outros atores importantes, como foi o caso das forças armadas, que inicialmente ficaram marginalizados, mas introduziram as suas temáticas de discussão sobre segurança e defesa ao longo do tempo.

A importância da estruturação da confiança mútua nas relações entre os países do bloco regional possibilitou uma posterior inclinação para a cooperação no âmbito da Defesa, no concernente ao processo de integração entre estes países, trazendo maior estabilidade e equilíbrio no Cone Sul.

“A constituição do bloco alavancou a dissolução de antigas inimizades e promoveu o estabelecimento de acordos de cooperação em diversas áreas, como educação e comércio. No que tange à Defesa e à Segurança, a evolução das relações foram mais lentas devido às dificuldades de se reverter a cooperação neste campo uma vez que ela esteja estabelecida. Este mesmo motivo, no entanto, faz com que a aproximação nesta área esteja menos sujeita a oscilações do que os arranjos econômicos do Mercosul” (Pereira, 2004: 03).

A idéia contida nesse conceito é que a integração regional do Mercosul, ao ser aprofundada ao longo de sua evolução por fatores econômicos e políticos, mobilizou grupos de interesse existentes. Como os atores subnacionais não se limitaram apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, eles vieram a buscar formas de melhor intervir e participar das negociações, de forma a dinamizar ainda mais o processo de

integração ao incluírem novas temáticas, como foi o caso da área de segurança e defesa.

Se por um lado a funcionalidade das políticas de *desenvolvimento*, alicerçadas na integração regional do Mercosul, permitiu o aumento da visibilidade do potencial político da região na balança internacional de poderes por um lado e otimizou a capacidade econômica dos Estados; por outro lado foi a responsável pela incorporação das forças armadas no debate da cooperação sulamericana, o que tendeu a criar uma relação causal lógica, com as *políticas de desenvolvimento* do período democrático anteriores sendo determinantes pelas *políticas de segurança e defesa* no caso do Mercosul, e portanto do Brasil, enquanto líder desse bloco.

Dentro desse cenário de integração, a liderança do Estado Brasileiro já orienta funcionalmente a construção de uma identidade sul-americana por meio da consolidação da Unasul e da formação do Conselho Sul-Americano de Defesa.

A importância de se fomentar a articulação brasileira na estruturação de um sistema cooperativo Sul-Americano de Defesa e Segurança merece importância redobrada devido à sua comunicação nos canais paralelos e complementares de negociação em âmbito regional e multilateral, mas principalmente devido a Política de Defesa Nacional brasileira e de outros países sul-americanos incorporar as propostas de *segurança cooperativa*.

Nos pronunciamentos do Presidente da República e do Ministério da Defesa, registra-se um discurso destinado à comunidade internacional, onde o Brasil toma o papel de pacifista multilateral e de estabilizador e interlocutor, muito embora haja dúvidas da eficácia brasileira em evitar conflitos ou intervencionismos de forças armadas extra-regionais na América do Sul diante das novas ameaças, como a degradação ao meio ambiente e as narco-guerrilhas.

Diante da insuficiência da liderança brasileira no amparo da América do Sul registra-se como necessidade maior ainda o emponderamento institucional dos processos de integração regional do subcontinente. Nesta perspectiva, o Conselho de Defesa Sul-Americano tem centralidade enquanto um prospectivo *locus* estratégico de inclusão que atraia aos países a cooperarem e para resolverem dissuasivamente, sem a intervenção de forças armadas extraregionais, os problemas específicos da região que ameaçam ou possam ameaçar a paz e a estabilidade.

3.2 - *As Disfuncionalidades das Influências Estadunidenses nas Políticas de Segurança e Defesa da América do Sul*

Desde o período pós Guerra Fria, a *Pax Americana* foi o compromisso estadunidense de garantir a segurança dos países amigos e aliados e dar-lhes acesso ao seu mercado e à sua tecnologia em troca de apoios diplomáticos, econômicos e logísticos para a manutenção de sua segurança.

A superioridade norte-americana tem trazido inúmeras implicações para a agenda de segurança regional da América do Sul, pois os diversos desacordos em segurança e defesa cooperativa entre os países sobre as questões de segurança e defesa servem de pretexto para a negociação bilateral de acordos com os Estados Unidos, esvaziando a multilateralidade de acordos da região.

Diante do campo gravitacional de atração econômica e militar estadunidense, os países sul-americanos possuem uma capacidade restrita de conduzir suas políticas de defesa e segurança, tal é o grau de assimetria que a potência hegemônica tem sistematicamente vinculado à órbita imediata dos seus interesses os países, por meio de acordos bilaterais de transferência de recursos financeiros e militares, que tendem a pressionar os países a rebaixarem o *status* de suas Forças Armadas ao papel policial de combate ao narcotráfico e do terrorismo.

O conteúdo e o significado das ameaças à segurança norte-americana são os indicativos do que estão em jogo nas políticas propostas à América do Sul, por isso, o combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas são colocados na pauta de negociação com os países, tal como no relacionamento com a Colômbia, que tenta, por intermédio do Plano Colômbia, manter o fluxo financeiro proveniente dos EUA, em contrapartida à sua militarização no combate às drogas.

Dessa maneira, a dimensionalidade da agenda de segurança e defesa regional na América do Sul não se traduz em respostas aos problemas e ameaças regionais, mas sim, na reiteração de uma relação de dependência Estados Unidos-América do Sul, caracterizada com uma nova roupagem de segurança, onde persistem os temas de interesse da potência hegemônica (Pagliari, 2005).

Na América do Sul, diante dos interesses geopolíticos e da condição de superpotência militar, cabe perguntar quais são as conseqüências da política de defesa e segurança estadunidense para o Brasil, enquanto um titubeante líder regional?

O Brasil não foi nem é o objeto principal de preocupação estadunidense, em termos de segurança internacional, embora a ele seja reservado um papel de certo destaque, por ser visto como uma liderança regional dentro do subcontinente sul-americano. Tal situação, aliada à posição geográfica estratégica, à abundância de recursos naturais e a questões de ordem prática como o combate ao narcotráfico e ao terrorismo, fazem com que a busca do alinhamento da política de segurança brasileira à estadunidense seja de relativa importância à potência global.

Este espaço de manobra abre a discussão da dupla capacidade de negociação brasileira, junto a seus vizinhos regionais e ao interesse norte-americano, que tem potencial de ser aproveitado, mas é tímido devido à falta de uma estratégia por parte do governo que vise uma posição regional em segurança e defesa.

Se por um lado falta iniciativa brasileira na área de segurança e defesa na América do Sul, por outro lado, há um articulado quadro de proposições dos Estados Unidos na área, por meio de programas de assistência regional, tal como o Plano Colômbia, além das políticas de segurança emponderadas pelos mecanismos multilaterais como a OEA, que continuam servindo ao protagonismo hegemônico americano.

Portanto, é evidente que todas as vezes que um país sul-americano se dispuser a aumentar sua aspiração de autonomia e se revelar propenso a ter um maior destaque nas questões de segurança e defesa no hemisfério, acabará por se indispor com a superpotência ou com as entidades multilaterais de segurança e defesa, uma vez que a cooperação em segurança no hemisfério não é necessariamente nem de modo homogêneo, uma via de mão dupla na política estadunidense com a América do Sul.

Diante dessa grave situação, os países sul-americanos começam a refletir sobre a necessidade de revitalizar as instituições de governo regionais, de atualizar os mecanismos de segurança hemisférica e de analisar o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional com o propósito de desenvolver os enfoques comuns mais apropriados e menos assimétricos para a região.

Diantes desse quadro na América do Sul, diferentemente dos princípios de *segurança coletiva* adotados pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) sob influência da hegemonia estadunidense, basicamente *reativos*, a busca funcional de uma agenda de *segurança cooperativa* pode ser *preventiva* e se caracterizar por ter como principal objetivo a intenção de *evitar* os conflitos, caso haja a união dos países em torno de objetivos comuns para que os mesmos possam

implementar medidas preventivas que inibam a o potencial de agressão interna e invasão externa.

Sem uma liderança brasileira ativa e sem a união entre os países com interesses comuns dentro do Conselho de Defesa Sul-Americano, será muito difícil implementar uma agenda que contemple mecanismos realmente eficazes e efetivos com relação às necessidades da América do Sul em segurança e defesa, uma vez que há um relacionamento dos Estados Unidos com o hemisfério, que é pautado pela intervenção bilateral e pela influência dos enfoques de *segurança coletiva* adotados pela OEA em reflexo da agenda norte-americana de ênfase do combate às drogas e terrorismo.

4 - A Regionalização da Segurança na América do Sul

Desde o fim da Guerra Fria o sistema internacional tem passado por crescentes redefinições que o levaram a presenciar uma crescente regionalização da segurança internacional como resultado direto e indireto da extinção da União Soviética e do colapso da bipolaridade capitalista-socialista.

Em função da regionalização da segurança internacional, especificidades de cada região trazem a tona a emergência de novas ameaças, novos problemas e novas proposições de solução que são estrategicamente sensíveis às formações históricas, aos padrões de relacionamento inter-estatal e às combinações de recursos políticos, econômicos e militares (Kolodziej, 1995).

Os padrões específicos de regionalização securitária presentes no sistema internacional têm sido construídos de maneira positiva ou negativa por *estruturas complexas de segurança regional* definidas relacionalmente por padrões de condutas, acordos e normas estabelecidos formalmente ou informamente pelos Estados Nacionais ou organizações internacionais deles derivados.

Segundo Buzan (1991), todo complexo regional de segurança é em última instância um espaço permeado por um grupo de Estados cujas principais preocupações militares são tão interdependentes que a segurança de um país só pode ser compreendida se levada em consideração a de seus vizinhos.

Como as identidades compartilhadas em uma região podem ser positivas ou negativas em função das diferentes características de contato entre os países, elas se enquadram entre padrões de relacionamento de conflito, coexistência ou cooperação que dão origem a diferentes classificações para os complexos de segurança.

Independente das diferentes classificações existentes, os complexos regionais de segurança são tipicamente categorizados na evolução do grau de compartilhamento de identidade entre os países por meio de três fases tipo-ideais: a) *nascente*, quando há aumento de canais e instituições regionais; b) *ascendente*, quando há fortalecimento da confiança mútua e das instituições regionais, com colaboração entre forças armadas; e finalmente, c) *madura*, quando as ações de guerra entre parceiros passam a ser improváveis.

Segundo Buzan e Waever (2003), o compartilhamento de identidades dentro de um espectro que se inicia em um pólo negativo e termina em um pólo positivo dá origem a uma classificação tripartite de complexos de segurança: a) *formações conflitivas*, b) *regimes de segurança*, e, c) *comunidades de segurança*.

Correlacionado ao espectro hierarquizado dos complexos regionais de segurança existe uma rica viabilidade empírica e teórica de pesquisa embasada no conceito de *Comunidades Pluralísticas de Segurança* ao permitir identificar as condições evolutivas sob as quais Comunidades de Segurança emergem (Adler e Barnett, 1999).

De acordo com o construtivismo social, existem três macroestruturas de relacionamento interestatal que definem diferentes complexos regionais de segurança segundo níveis de hierarquia funcional. No primeiro nível, o *padrão de relacionamento hobbesiano* caracteriza-se pela instabilidade devido ao princípio da *rivalidade*. No segundo nível, o *padrão de relacionamento lockeano* é caracterizado pela convivência de momentos de estabilidade e instabilidade em função do princípio da *competição*. No terceiro nível, o *padrão de relacionamento kantiano* é caracterizado pela estabilidade devido ao princípio da *cooperação* (Wendt, 1999).

Conforme Kolodziej (1995), a diversidade dos sistemas de segurança regional identificada por uma pluralidade de autores pode ser tipificado de maneira resumida em pelo menos seis diferentes classes hierarquizadas de abordar os problemas, resolver as divergências e administrar as relações de interdependência que se antepõem à integração regional dos países.

Quadro 4 - **Classificação dos Complexos Regionais de Segurança**

SEGURANÇA COOPERATIVA		
<i>Comunidade de Segurança</i>	Os países compartilham valores fundamentais e adaptam seu comportamento a princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio pacífico	Conselho de Defesa Sul-Americano
SEGURANÇA COLETIVA		
<i>Comunidade Pluralística de Segurança</i>	Grupo de países empenhados em estabelecer relações pacíficas entre si, embora não compartilhem necessariamente os mesmos regimes políticos ou valores.	OEA, TIAR
<i>Concerto de Países</i>	Grupo de países que se relacionam por meio de um flexível equilíbrio de poder sem haver a centralização de esferas de influência por grandes países.	Zona de Paz Sul-Americana
SEGURANÇA CLÁSSICA		
<i>Liderança Hegemônica Consensual</i>	A inexistência de outros países líderes leva um grupo de países a consensualmente aceitar as diretrizes de poder militar de um país hegemônico.	Estados Unidos-América Latina (Pós Guerra Fria)
<i>Liderança Hegemônica Coercitiva</i>	Os países de uma região gravitam em torno das esferas de influência de um país central em função da assimetria de poder e do grau de coação existente.	Estados Unidos-América Latina (Guerra Fria)
<i>Equilíbrio de Poder</i>	É uma ordem primitiva de segurança caracterizada por um padrão conflitivo de relacionamento interestatal que se desenvolve pela dinâmica dos países mais poderosos.	Bipolaridade Washington-Moscú

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Kolodziej (1995).

No caso da América do Sul, observa-se que este complexo de segurança regional é permeado por um padrão de relacionamento intermediário de ampla coexistência entre os países, que é reconhecido por ser um *regime de segurança* que tem sua evolução direcionada positivamente à construção de uma identidade compartilhada enquanto *comunidade de segurança*.

Segundo Hurrell (1998), uma agenda de políticas de segurança e defesa na América do Sul tem levado a uma extraordinária transformação evolutiva para a convergência dos países em especial no Cone Sul, uma vez que a adoção de políticas de controle de armamento e a realização de exercício conjuntos entre os países reduzem a percepção de rivalidade e de ameaça mútua dentro de um quadro de convergência interestatal que gradativamente sedimentou estímulos para a formação de uma embrionária comunidade de segurança que hoje se estrutura por meio do Conselho de Defesa Sul-Americano.

A estrutura evolutiva do complexo regional de segurança da América do Sul é identificada por uma multipolaridade estável ou de baixa pressão devido ao padrão de

distribuição de poder que parte de um núcleo duro e se difunde ao longo de círculos concêntricos próximos ou distantes (Cepik, 2005).

Quadro 5 – Estrutura do Complexo Sul-Americano de Segurança

<i>Núcleo duro</i>	Brasil e Argentina consolidaram-se historicamente como os dois principais países que disputam o papel de líder regional.
<i>Círculos concêntricos próximos</i>	Venezuela, Colômbia, Peru e Chile são países que têm capacidades estratégico-militares para desafiar o núcleo duro.
<i>Círculos concêntricos distantes</i>	Uruguai, Paraguai, Bolívia e Equador têm funcionado como <i>estados-tampões</i> .
	Guiana e Suriname são <i>estados-marginais</i> que têm relativo isolamento geográfico e cultural.

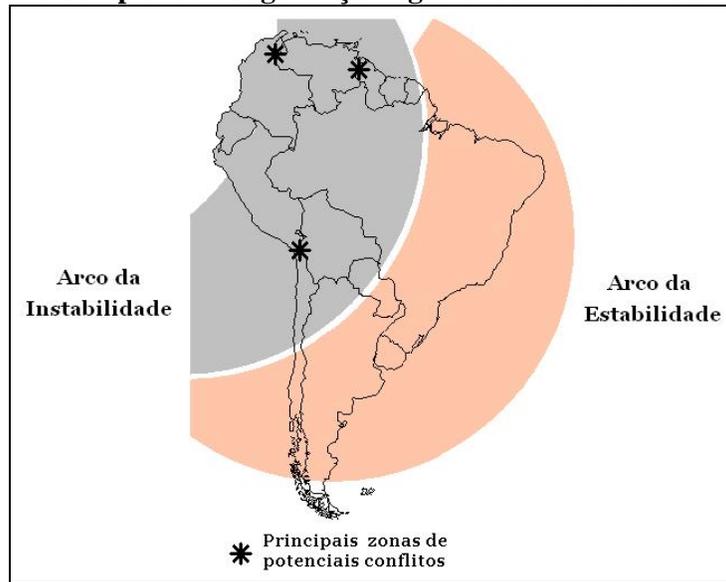
Fonte: Elaboração própria. Baseada em Cepik (2005); Buzan e Waever (2003).

Porém, a passagem de um padrão de relacionamento lockeano em direção a um padrão kantiano não se faz de maneira linear ou mecânica por meio da simples construção do Conselho de Defesa Sul-Americano, uma vez que os processos de regionalização transnacional na América do Sul se sedimentaram ao longo do tempo por meio de trajetórias bifurcadas que caracterizam o complexo regional de segurança com um baixo nível de maturidade.

Na América do Sul, enquanto a *vertente do Oceano Atlântico*, que corresponde ao espaço regional dos países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), é caracterizada como um *arco de estabilidade* em função do relativo êxito dos processos cooperativos na área de segurança e defesa; em contraposição, a *vertente do Oceano Pacífico*, que corresponde ao espaço dos países da Comunidade Andina de Nações (CAN), se revela enquanto um *arco de instabilidade* justamente por apresentar zonas potenciais de conflitos armados e um padrão de convergência castrense que é extremamente irregular devido aos momentos de avanços e recuos (Saint-Pierre *apud* Medeiro Filhos, 2009).

A despeito de coexistirem forças de crescente integração na vertente do Oceano Atlântico e de fragmentação na vertente do Oceano Pacífico, esta última área concentra dentro do espaço identificado como *arco da instabilidade* uma série de zonas de potencial conflito militar como as fronteiras entre Chile, Peru e Bolívia, as cercanias do lago Maracaibo entre Colômbia e Venezuela, a região de Essequibo entre Venezuela e a Guiana, e finalmente, o contencioso sobre guerrilhas e invasão de fronteiras envolvendo Equador, Colômbia e Venezuela no ano de 2008.

**Mapa 1 - Arcos de Integração e Fragmentação
do Complexo de Segurança Regional da América do Sul**



Fonte: Medeiros Filho (2009).

A existência de arcos de integração e fragmentação do complexo de segurança regional da América do Sul influencia de maneira determinística as políticas de segurança e defesa existentes entre os países da região sul-americana por meio de cenários estáveis ou instáveis que projetam diferentes percepções sobre a geopolítica regional que acabam balizando a própria ação e o raio de manobra das forças armadas.

De um lado, observa-se entre os países do *arco da instabilidade* uma percepção do complexo regional de segurança que é caracterizada negativamente por um *padrão de relacionamento competitivo ou lockeano* e que tende a levar à perpetuação de um contexto geopolítico potencialmente conflitivo e instável de ameaças tradicionais em função do ressurgimento do nacionalismo, da difusão de um movimento socialista-bolivariano e do aumento dos gastos militares.

De outro lado, registra-se no *arco da estabilidade* uma percepção positiva do complexo regional de segurança em função da identificação de que novas ameaças à segurança nacional levam a correspondentes possibilidades de convergência regional para a construção inter-estatal de um *padrão de relacionamento kantiano* que seja funcional às porosidades fronteiriças de um contexto geopolítico cooperativo.

5 - Securitização regional e a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano

Todo o conjunto de princípios, valores, normas, regras e tratados que se torna formalmente institucionalizado por meio de negociações entre governos e organizações internacionais em conferências com o objetivo responder cooperativamente a questões ou problemáticas específicas e assim guiar concretamente comportamentos internacionais tem sido conhecido sob a designação de regime internacional (Keohane,1993).

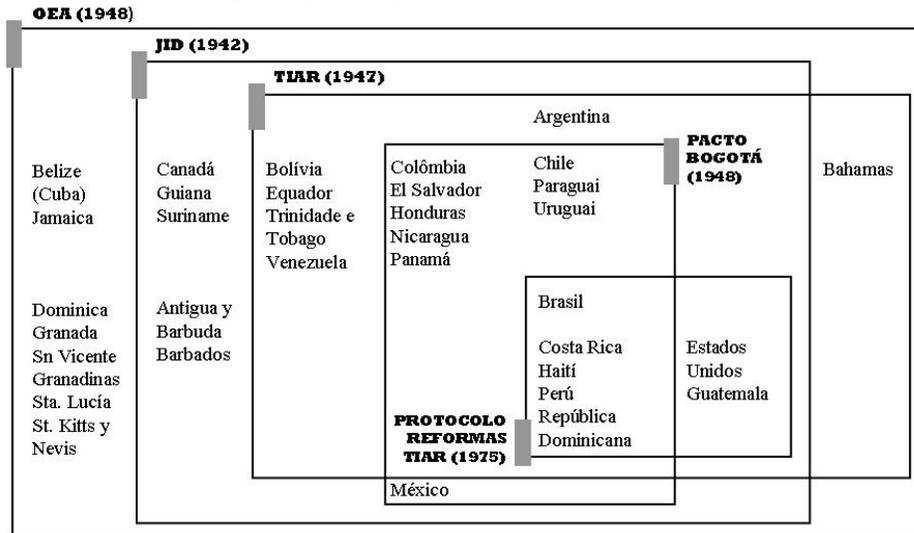
A temática dos regimes internacionais de segurança e defesa tem tido representatividade de estudo nas pesquisas tanto de perspectivas reducionistas como ampliacionistas em função dos regimes surgirem nas relações inter-estatais, como uma necessidade de tutela internacional para minimizar os efeitos negativos das guerras.

As instituições e procedimentos que se desenvolvem junto aos regimes internacionais de segurança e defesa desempenham a função de reduzir os riscos e incertezas de ações conflitivas e de melhorar o padrão de relacionamento inter-estatal.

Segundo Buzan (2001) e Kolodziej (1995), a pesquisa de regimes regionais de segurança e defesa demonstra a centralidade dos processos de regionalização da segurança no mundo por meio de complexos regionais que representam uma categoria intermediária de regime internacional, entre várias categorias que podem iniciar com o indivíduo (perspectiva ampliacionista) e terminar no sistema internacional (perspectiva reducionista).

Tomando como referencial empírico o estudo da arquitetura do regime internacional de segurança e defesa no continente Americano, que está assentada sobre os esquemas *subregionais e hemisféricos* [JID (Junta Inter-Americana de Defesa, 1942), TIAR (Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca, 1947), OEA (Organização dos Estados Americanos, 1948)], observa-se que existe uma ineficiência sistêmica assentada sob o conceito segurança coletiva por meio de um emaranhado desenho de forças políticas que se multirecortam.

Figura 1 – *Spaghetti Bowl: O Complexo Regime de Segurança e Defesa no Continente Americano*



Fonte: Gaitán (2008).

O resultado deste complexo desenho multirecortado conhecido como *spaghetti bowl* torna o regime internacional de segurança e defesa do continente americano em um complexo regional com pouca funcionalidade histórica à garantia de uma positiva integração haja vista que existem divergentes interesses entre o núcleo hegemônico estadunidense e os complexos regionais de segurança regional da América do Sul e da América Central e Caribe.

Em função desta clara complexidade que perpassa as alianças estratégicas em segurança e defesa no continente americano, há um claro movimento de securitização regional na América do Sul que busca crescentemente consolidar novos canais para o avanço na governança compartilhada de uma comunidade de segurança.

Embora a governança regional seja considerada relativamente frágil na América do Sul, a gradual convergência consensual de temáticas de segurança e defesa fez emergir o conselho de defesa sul-americano enquanto uma estrutura institucional de segurança cooperativa que pode potencializar processos de compartilhamento normativo e de construção identitária com maior flexibilidade em relação à arquitetura *spaghetti bowl* de segurança coletiva.

Em função da cooperação regional em termos de política externa, segurança e defesa ser relativamente difusa na América do Sul, a emergência de uma estrutura institucional de governança securitária regional somente pode ser compreendida como o resultado de consensos e ações compartilhadas.

No caso da América do Sul, estes referidos procedimentos de convergência e construção de consensos na área de segurança e defesa são entendidos como *processos de securitização* uma vez que objetivam a percepção de quais assuntos estratégicos são importantes para avançar institucionalização.

A formação de consensos e ações compartilhadas ao redor de três grupos de assuntos - redemocratização nacional, prevenção conflitiva via manutenção da paz e combate às novas ameaças transnacionais - levaram os países sul-americanos a securitizar temas por meio de uma nova agenda de políticas públicas, que se traduziu na formação crescente de políticas e estruturas de segurança regional (Oelsner, 2009).

Em primeiro lugar, a gradual convergência para a formação de consensos na área de segurança e defesa partiu de processos de *securitização bilateral* entre Brasil e Argentina, enquanto um núcleo duro do complexo regional de segurança que irradiou estímulos para os demais países sul-americanos de círculos próximos e distantes de influência³.

Em segundo lugar, as prioridades de segurança cooperativa que influenciaram a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano foram determinadas por processos de *securitização transnacional* fortemente dinamizados pela existência de novas ameaças e pela concepção de *segurança coletiva* do Grupo Rio, da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Mecanismo de Cooperação Regional 3 + 1 (Argentina, Brasil e Paraguai + Estados Unidos)⁴.

Em terceiro lugar, a administração da segurança regional⁵ na América do Sul passou por uma crescente convergência entre os regimes de segurança dos arcos de

³ A cooperação de segurança entre a Argentina e o Brasil iniciou-se na segunda metade dos anos 70, se intensificou no final dos regimes militares de ambos os países e avançou com a redemocratização até o ano de 2007, quando foi promulgado o Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa entre ambos países. Além dos acordos de defesa com a Argentina e com o Mercosul firmados nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil tomou uma posição central na construção de uma pretensa liderança regional em assuntos de segurança e defesa por meio da assinatura e ratificação de acordos bilaterais-quadro com Paraguai, Colômbia, Peru e Equador.

⁴ No ano de 2002, o Mecanismo de Cooperação Regional 3 +1 foi criado sob demanda dos Estados Unidos como um fórum para cooperação em assuntos de contra-terrorismo na área sul-americana da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai). No ano de 2006, o Centro de Inteligência regional foi criado em Foz do Iguaçu pelos três países sul-americanos.

⁵ Entre as principais convergências regionais para a administração de assuntos de segurança e defesa na América do Sul estão o “Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional” (1999), a assinatura da declaração da “Zona de Paz e Segurança da América do Sul” e a construção de um fórum ministerial em assuntos de segurança e defesa no bojo da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e que posteriormente viria a se transformar em UNASUL (2004). (2004), os acordos-quadro de segurança regional assinados pelo Mercosul com Venezuela, Chile, Peru, Equador, Bolívia e Colômbia (2006), que deram origem às reuniões do Comitê de Exércitos do Mercosul e Associados.

estabilidade e instabilidade por meio de um processo de *securitização regional* que é reflexivo à dinâmica de aproximação das negociações políticas e econômicas do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e Comunidade Andina de Nações (CAN) até a consolidação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul)⁶.

A investigação do processo de securitização regional que emerge dentro da estrutura da Unasul revela que os temas estratégicos de *segurança ampliada* ainda não são totalmente absorvidos pelo *policy-making*, pois existe a definição de um referencial clássico segundo restrições castrenses de temas e atores participantes que dá origem a um *conselho de defesa* ao invés de um *conselho de segurança* com maior abrangência.

A despeito da restrita abrangência militar na *segurança clássica*, o recém criado Conselho de Defesa Sul-Americano trata-se de um efetivo passo institucional dentro da estruturação da Unasul em função dele ser um mecanismo consultivo na área de cooperação em segurança e defesa, o que demonstra a sua centralizada na construção da prevenção de conflitos e no fomento à cooperação regional das forças armadas e das bases industriais do setor de defesa pré-existentes.

O Conselho de Defesa Sul-Americano foi formado com o objetivo de contribuir para a construção da unidade sul-americana na área de segurança e defesa por meio do fortalecimento de uma convergência inter-estatal findando manter a estabilidade na região à sombra de novas ameaças ou conflitos clássicos. Novas e clássicas ameaças foram funcionais para legitimar a proposição brasileira de que um conselho sul-americano de defesa trata-se de um importante estabilizador regional.

Segundo Guimarães (2008), as principais ameaças que aceleraram a conformação de um Conselho de Defesa estão: a) os conflitos sub-regionais e as novas ameaças como narcotráfico colombiano, a difusão de um movimento nacionalista bolivariano e o separatismo boliviano; b) os objetivos estratégicos da política externa brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano; e finalmente, c) a conformação de uma política e estratégica de segurança hemisférica norte-americana para a América do Sul.

⁶ A multifacetada agenda de convergência regional CAN-MERCOSUL por meio da integração da UNASUL traz em seu bojo um discurso com conteúdo extremamente ambicioso que busca contribuir para a construção de uma unidade sul-americana, embora careça de instrumentos para efetiva operacionalização. De fato, os únicos organismos institucionais criados no bojo da Unasul são o Banco do Sul e os Conselhos Sul-Americanos na área de Saúde e de Defesa.

Dentro do quadro de ameaças funcionais, o estopim que motivou o Brasil a divulgar a proposta de criação do Conselho foi o episódio envolvendo a Colômbia, o Equador e a Venezuela em 2008, quando houve uma ação militar colombiana em território equatoriano para matar um dos líderes guerrilheiro das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC).

Neste momento caracterizado por um grave contencioso político no *arco de instabilidade* sul-americano devido ao deslocamento fronteiriço de tropas venezuelanas em retaliação à Colômbia e em apoio ao Equador, a proposta brasileira de criação de um conselho regional de defesa assentou-se na justificativa que este órgão poderia reforçar os mecanismos de cooperação militar e ampliar o grau de confiança mútua em toda a região, descartando o risco de existir intervenção de potências extra-regionais nos assuntos sul-americanos.

Box 1 - Cronograma de construção do Conselho de Defesa Sul-Americano

No ano de 2008, o Ministro de Defesa do Brasil, Sr. Nelson Jobim, divulgou semanas antes da criação da UNASUL, a proposta brasileira do Conselho Regional de Defesa por meio de uma série de viagens oficiais aos demais países sul-americanos e à Junta Interamericana de Defesa ligada à Organização dos Estados Americanos (OEA).

As reuniões de visita e consulta brasileira a autoridades sul-americanas em nível bilateral foram preparatórias para estabelecer as premissas em segurança e defesa para a reunião da UNASUL que viria a acontecer em maio de 2008.

A proposição do Conselho de Defesa Sul-America divulgada em 23 de Maio de 2008 se inspira claramente no modelo de integração europeia, porém com o estabelecimento de objetivos menos ambiciosos que se caracterizam por uma natureza essencialmente exploratória para a criação de um clima de confiança mútua e de maior transparência no relacionamento entre Estados.

Como resultado desta cúpula da UNASUL, a presidente chilena Michelle Bachelet solicitou a criação de um grupo de trabalho para estudar a proposta Brasileira e elaborar uma proposta-síntese aceita por todos os 12 países sul-americanos, uma vez que a Colômbia não havia aderido à criação da instituição.

O Ministro de Defesa do Chile reuniu em 26 de agosto um grupo de experts em segurança e defesa para discutir e refinar a elaboração do documento oficial que viria propor a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano na próxima cúpula da UNASUL.

Em outubro de 2008, foram retomadas as discussões no âmbito da UNASUL sobre a formação de um Conselho Sul-Americano de Defesa balizado pelo viés minimalista de comprometimento inter-estatal na segurança cooperativa que resultou ao final na criação da instituição.

Em 16 de Dezembro de 2008, os Chefes de Estado e de Governo da UNASUL ratificaram em no Brasil a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano por meio do estabelecimento de um estatuto próprio e estabeleceram a data da primeira reunião do conselho.

Em 09 de março de 2009 aconteceu no Chile a primeira reunião do Conselho de Regional de Defesa com a presença dos ministros de defesa dos 12 países sul-americanos - Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela – para estabelecer tarefas, responsabilidades e cronogramas de trabalho.

Os plano de ação do Conselho de Defesa para o período de 2009 e 2010 definiu 4 macroeixos - 1) políticas de defesa, 2) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, 3) indústria e tecnologia da defesa, e 4) formação e capacitação - nos quais serão desenvolvidos uma série de iniciativas específicas fundamentadas por princípios democráticos, cooperativos e de defesa da liberdade que respeitem a autodeterminação dos povos.

O Conselho Sul-Americano de Defesa representa um fórum inter-estatal que tem o objetivo de construir uma identidade sul-americana por meio de um padrão de relacionamento kantiano de segurança cooperativa segundo princípios norteadores como supervisão civil das instituições militares às autoridades democraticamente constituídas, respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, solução pacífica de controvérsias e o respeito à soberania e autodeterminação dos povos.

Como ele não tem atribuições de atuação operacional enquanto uma aliança militar, suas principais funções previstas são na elaboração conjunta de políticas de defesa, intercâmbio de pessoal entre as forças armadas, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz das Nações Unidas, troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa e integração de bases industriais de material bélico (Rabelo, 2008).

Embora a institucionalização de uma organização de coordenação das políticas de defesa dos atores seja uma alavanca estratégica para responder aos desafios da integração sul-americana, existem duas percepções positivas que se destacaram na formação do Conselho de Defesa Sul-Americano por absorverem interesses específicos:

- De um lado, a proposta inicial brasileira introduz a *percepção minimalista* de um mecanismo cooperativo que é fórum de coordenação nos marcos da Unasul apenas com caráter consultivo e normativo na definição de uma convergência regional para o fortalecimento da estabilidade continental via diálogo e transparência militar.

- De outro lado, a contra-proposta venezuelana introduz uma *percepção maximalista* do conselho de defesa sul-americano enquanto uma organização de caráter multilateral com maior grau institucionalização para desenvolver operações militares de intervenção enquanto uma aliança militar.

Segundo García (2008), enquanto o presidente venezuelano Hugo Chávez, lançou em 2003 a proposta de criação maximalista de uma aliança militar intitulada Organização do Atlântico Sul (OTAS) equivalente à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) segundo uma retórica anti-imperialista marcada pelo distanciamento em relação aos Estados Unidos; cinco anos mais tarde o presidente brasileiro Luiz Inácio “Lula” da Silva propôs a retomada de um projeto de segurança regional com caráter minimalista para institucionalização de um Conselho Regional de Segurança, marcado por uma retórica de moderação que objetiva impulsionar a histórica candidatura brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

As percepções sobre a funcionalidade do conselho de defesa sul-americano não constituem um bloco monolítico, mas antes revelam posturas diferenciadas entre os países que refletem convergências ou mesmo distanciamentos em relação à proposição brasileira que fora aprovada em 2009.

Neste sentido, existem perspectivas críticas ao Conselho que se assentam na *visão realista* de que há um baixo potencial de operação institucional dos interesses comuns ou na *visão construtivista* de que há uma sinalização de fragmentação esquemas de segurança coletiva em função de um reforço de segurança cooperativa.

De um lado, a constatação realista mostra que a retórica diplomática de institucionalização da Unasul e de seu corolário de segurança - o Conselho de Defesa - pode não ultrapassar o nível do discurso político-diplomático. Existe a possibilidade de que a institucionalização de mecanismos regionais de cooperação e defesa no subcontinente seja baixa em função de haver diferenciados regimes políticos internos ou mesmo de inserção externa como os casos chileno e colombiano, de um lado, e boliviano e venezuelano, de outro (Guimarães, 2008).

De outro lado, a possível expansão do conselho de defesa sul-americano é vista com receio por alguns analistas estadunidenses que argumentam que existe o risco de engendrar entre os países-membros e países não-membros uma fratura na segurança coletiva do continente americano. A suposta linha divisória poderia criar duas categorias de Estados, de um lado, os *países outsiders*, que são os Estados que não fazem parte da organização, e, os *países insiders*, que são membros efetivos do conselho.

Em função da centralidade brasileira nas negociações levar à formação do Conselho de Defesa Sul-Americano existe a constatação de que a busca voluntária do Brasil na construção de uma liderança regional torna-se mister para o avanço de uma comunidade de segurança que compartilhe, valores, ações e uma identidade.

A identificação de liderança da política externa brasileira entre seus países-vizinhos é controversa, embora se atribua uma importante posição, que nem sempre é recorrente ou voluntária, na resolução benigna de conflitos, na elaboração de tratados internacionais e na construção de um regionalismo no Cone Sul em função de possuir maiores capacidades relativa na distribuição de poder no sistema regional e canais de diálogo com a hegemonia militar dos Estados Unidos.

6 - Últimas Considerações à Guisa de Conclusão

A atual geoestratégia do complexo regional de segurança da América do Sul tem sido marcada por dois grandes paradoxos em relação ao processo maior de construção da identidade sul-americana por meio de processos de integração regional (Medeiros Filho, 2009).

De um lado, ao mesmo tempo em que a regionalização transnacional do espaço sul-americano tem sido desenvolvida por meio de um ambiente de construção de confiança, existe o ressurgimento de tendências nacionalistas que induzem à instabilidade regional, principalmente em função de contenciosos bilaterais entre os países.

De outro lado, embora a região viva um crescente processo de cooperação e integração regional marcado pela ampliação de redes e fluxos de interdependência e ausência de guerras formais, do ponto de vista da segurança ampliada existem sérios problemas oriundos de novas ameaças e do alto grau de violência social

A América do Sul mostra-se, portanto como uma região complexa que incorpora paradoxalmente no processo de construção de uma comunidade regional de segurança ao mesmo tempo processos de integração e de fragmentação onde persistem velhas desconfiças dentro do atual regime de segurança e defesa.

A gradual regionalização do complexo de segurança da América do Sul mostra um progressivo amadurecimento rumo à edificação cooperativa de uma comunidade de segurança que parte de um padrão híbrido de relacionamento interestatal que está embasado tanto no conceito de segurança clássica dos círculos de influência da hegemonia estadunidense quanto no conceito de segurança coletiva arquitetado pelo concerto de países da zona de paz sul-americana e pela comunidade pluralística de segurança da OEA.

A busca pela autonomia na segurança regional embora seja dinamizada pela construção do Conselho de Defesa Sul-Americano continua dependendo dos recursos e da liderança externa estadunidense, o que alerta para a especificidade do processo de ascensão do complexo regional de segurança em adaptar-se à complexa arquitetura de subsistemas de segurança clássica, coletiva e cooperativa que recortam todo o continente americano.

A despeito de existirem significantes diferenças nas percepções sobre segurança cooperativa entre os países no *curto prazo*, permanecem latentes interesses

comuns de *longo prazo* no combate de *novas ameaças* na região que induzem à formação e convergência das agendas de segurança e defesa e que justificam porquê avançar em propostas construtivistas de cooperação regional em um conselho de regional de defesa.

7 - Referências Bibliográficas

- ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. New York: Cambridge University Press, 1998.
- AYOOB, M. **The third world security predicament: state making, regional conflict, and the international system**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- BUZAN, B. **People, states & fears: an agenda for international security studies in the post-Cold War era**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CEPIK, M. “Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural”. **Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano**, n. 9, 2005.
- GAITÁN, G. P. **Ambiente Estratégico Regional de Seguridad** (Presentación en el curso Estrategia y Política de Defensa). Washington: CHDS-NDU, 2008 (CD-ROM).
- GARCÍA, J. “El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Instrumento de Integración Regional o Mecanismo para la Hegemonía del Brasil?”. **UNISCI Discussion Papers**, n. 18, Octubre, 2008.
- GUIMARÃES, M. A. “O Conselho Regional de Defesa da América do Sul e a Conformação de um Sistema de Segurança Regional”. **Anais do III Seminário Internacional Organizações e Sociedade**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- HURRELL, A. “An emerging security community in South America?”, In: ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. New York: Cambridge University Press, 1998.
- JAUNARENA, J. H. “Políticas de Defesa do Brasil e da Argentina”. **Anais do Seminário Brasil Argentina**. Brasília: IPRI, 1999. Disponível em <www.mre.gov.br/ipri>. Acesso em 02/02/2009.

- KEOHANE, R. **Instituciones Internacionales y poder estatal**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- KOŁODZIEJ, E. A. “A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: Da Globalização à Regionalização”. **Contexto Internacional**, vol. 17, n. 02, 1995.
- KRASNER, S. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.
- MARQUES, A. A. “Concepções Estratégicas Brasileiras no Contexto Internacional do Pós-Guerra Fria”. **Revista de Sociologia e Política** nº 20, junho, 2003.
- MEDEIROS FILHO, O. “Da confrontação à cooperação: as alterações geopolíticas na América do Sul”. **Anais do XVII Encontro Regional de História**. Campinas: UNICAMP, 2004.
- MEDEIROS FILHO, O. “Entre a cooperação e a dissuasão: dilemas na construção de uma comunidade regional de segurança na América do Sul sob a perspectiva militar”. In: SENHORAS, E. M.; GEHRE, T. **Novas Proposições em Relações Internacionais: Regiões em um mundo fragmentado**. Boa Vista: EdUFRR, 2009 (no prelo).
- OELSNER, A. “Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda”. **Security Dialogue**, vol. 40, n. 2, 1999.
- PAGLIARI, G. C. “Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-guerra fria: entre a hegemonia e a multidimensionalidade”. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh, 2005.
- PEREIRA, A. C. J. “O Brasil e os entendimentos em Defesa e Segurança na América do Sul”. **Anais do XVII Encontro Regional de História**. Campinas: UNICAMP, 2004.
- RABELO, L. “Conselho Sul Americano de Defesa”. **Conjuntura Internacional**, julho. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. Disponível em: <www.pucminas.br/conjuntura>. Acesso em 02/01/2009.
- SENHORAS, E. M. & VITTE, C. C. S. “Avanços e tropeços do Mercosul: Um debate sobre os quinze anos de Integração Regional”. **Anais da XIV Jornadas de Jovens Pesquisadores da AUGM**. Campinas: UNICAMP-CORI, 2006.
- SOARES, S. A. “As Percepções das Forças Armadas de Brasil e Argentina sobre a Cooperação em defesa e Segurança Internacional”. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh, 2005.
- WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.