

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC FRANCISCO DE ASSIS DOS SANTOS

O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO INSTRUMENTO DE
INTEGRAÇÃO FACE AOS DESAFIOS DE UMA AMÉRICA DO SUL PROJETADA
PARA O SÉCULO XXI

Rio de Janeiro

2009

CC FRANCISCO DE ASSIS DOS SANTOS

O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO INSTRUMENTO DE
INTEGRAÇÃO FACE AOS DESAFIOS DE UMA AMÉRICA DO SUL PROJETADA
PARA O SÉCULO XXI

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM1) Francisco José de Matos

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2009

RESUMO

Países da América do Sul passaram por ditaduras militares em passado recente, onde se pode notar que as primeiras medidas democratizantes estimularam a aproximação entre os países, o que gerou maior distensão entre os atores, maior diálogo, entendimento e maiores chances de integração regional. Nesse período percebe-se uma mudança na política externa sul-americana que transitava da diplomacia da obstrução à cooperação regional. A ideia de interdependência amadurece e aprofunda suas raízes, por meio de relações e atitudes comuns, que abrangem o campo cultural, político e por meio da colaboração e cooperação militar. A integração regional busca garantir o desenvolvimento para toda a América do Sul e, nesse sentido, o Brasil procura criar um espaço para a sua liderança na região. Dentro desse contexto de projetar poder e ascender no cenário internacional foi criada, com o incentivo brasileiro, a União Sul-Americana de Nações (UNASUL), trazendo em sua esteira a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Nesse sentido, busca-se analisar como a condução de políticas externas pode promover o desenvolvimento de instrumentos para a integração da América do Sul e, da mesma forma, criar elementos para a superação das dificuldades que se apresentam em perspectiva no século XXI. Em primeiro lugar, citam-se conceitos que envolvem as comunidades de segurança e analisa-se o processo de interdependência integrado à independência de cada Estado envolvido. Posteriormente, são descritos alguns elementos basilares da integração regional que favorecem a autonomia estratégica militar na região. Por fim, percebem-se os focos de tensão regionais como alguns dos desafios para uma América do Sul mais unida e, conclui-se que os Estados sul-americanos devem estreitar seus laços de cooperação no setor militar e manifestarem vontade política no sentido de superar os obstáculos que possam surgir nesse processo de integração.

Palavras-chave: América do Sul. Integração regional. Conselho de Defesa Sul-Americano

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
2	POLÍTICA EXTERNA	6
2.1	A interdependência.....	6
2.2	Brasil como centro de gravidade da América do Sul	7
3	INTEGRAÇÃO REGIONAL	9
3.1	Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo?	9
3.2	Mercado Comum do Sul (Mercosul)	10
3.3	União Sul-Americana de Nações (UNASUL)	11
3.4	Conselho de Defesa Sul-Americano	13
3.5	Autonomia Estratégica Militar	155
4	DESAFIOS À INTEGRAÇÃO REGIONAL	17
4.1	Focos de tensão	17
4.2	Projeto de integração: posição brasileira.....	18
5	CONCLUSÃO	21
	REFERÊNCIAS	23

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o propósito de analisar como a condução da política externa pode promover o desenvolvimento de instrumentos para a integração da América do Sul e, da mesma forma, criar elementos para a superação dos desafios de ordem política, social e econômica que se apresentam em perspectiva no século XXI.

De acordo com Deutsch (1982), podemos entender que, na política, a integração promove um relacionamento no qual o comportamento dos atores, tais como regiões ou países, altera-se em relação ao que seria se tais componentes não fossem integrados.

Os países da América do Sul passaram por ditaduras militares em passado recente, porém, podemos notar que as primeiras medidas democratizantes estimularam a aproximação entre os países, o que gerou maior distensão entre os atores, possibilitou maior diálogo e entendimento e, conseqüentemente, maiores chances de integração regional. Nessa época, percebe-se uma mudança na política externa sul-americana que transitava da diplomacia da obstrução à cooperação regional.

Desde a última década do século XX, o Brasil procura reconstruir sua economia e reforçar sua capacidade de defesa, nos marcos de uma diplomacia que resgata o valor das noções de soberania intrínsecas a um Estado westfaliano¹. O Brasil busca a integração com seus vizinhos e o estabelecimento de um espaço sul-americano de cooperação, paz e estabilidade, como uma das premissas para tornar-se um dos pólos de poder em um sistema multipolar.

Nesse sentido, a política externa e a política de defesa são complementares e constituem dimensões fundamentais na vida do Estado. De acordo com Costa (1999), é através delas que qualquer Estado se relaciona com os demais e explora cada possibilidade às necessidades da nação. A política externa e a política de defesa têm, como propósito, a proteção dos interesses do Estado e o resguardo de sua integridade, pois, diplomacia e força são instrumentos regidos em função de diversos fatores, onde se destaca o caráter geopolítico e econômico.

Nesta equação, percebe-se que as conquistas ou a defesa de interesses vitais, pela diplomacia, só se viabilizam quando há um elemento de força que as ampare. Ou seja, mesmo em um ambiente de paz e cooperação, permanecem presentes as variáveis de pressão

¹ A Paz de Westfália é frequentemente apontada como o marco da diplomacia moderna, pois deu início ao sistema moderno do Estado nação - a primeira vez em que se reconheceu a soberania de cada um dos Estados envolvidos. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

agregadas pelos países detentores de força e poder. Nesse sentido, a redução da capacidade de defesa de países de porte médio, como o Brasil, são monitoradas e exploradas por grandes potências.

Complementando a ideia de integração, Miyamoto (2002) entende que neste processo os atores políticos são convencidos da necessidade de orientar seus objetivos, expectativas e atividades políticas para um novo e maior centro de poder que aprofunde as relações multilaterais, rumo à construção de um bloco que defina uma agenda única para esses Estados, abrangendo aspectos políticos, econômicos, militares, culturais, dentre outros. As políticas não seriam objeto de apenas um ou de outro Estado, mas de responsabilidade de todos que firmaram tal pacto.

2 POLÍTICA EXTERNA

A política externa do Brasil baseou-se nos fundamentos ratzelianos, como explica Vizentini (2007), pois adotou o território como valor permanente e estabeleceu que a segurança e a independência estivessem relacionadas à sua dimensão territorial. Nesse sentido, a política externa adere à ideia da interdependência, com ligações nas fronteiras ideológicas, com o propósito de construir uma aliança interamericana e combater possíveis subversões à soberania dos Estados.

2.1 A interdependência

Na maioria das vezes, o Estado isolado não possui força suficiente para ter supremacia em uma decisão importante, e percebe que só tem condições de predominar com o apoio de uma coalizão, ou não terá superioridade de forma alguma.

A política externa de cada país diz respeito à manutenção de sua independência e segurança, e à promoção e proteção de seus interesses econômicos sobretudo os de seus grupos mais influentes. [...] Finalmente, intimamente relacionadas com a segurança nacional, bem como com os interesses econômicos e militares [...] estão suas diretrizes políticas de ajuda econômica a nações estrangeiras, assim como seus esforços para difundir sua própria propaganda nacional e ideológica em países estrangeiros e seu apoio a missões de intercâmbio cultural e científico que favorecem àquele objetivo. (DEUTSCH, 1982, p. 119)

A interdependência deve prezar pelo pragmatismo, como visto na Organização dos Estados Americanos (OEA), sucessora da União Pan-Americana e tradicionalmente herdeira de solidariedades interamericanas. Essas comunidades pluralísticas de segurança, como afirma Deutsch (1982), são mais fáceis de formar, constituindo um meio eficaz para a manutenção da paz entre seus membros. Na percepção do multilateralismo² exigem-se certas condições para a existência dessas comunidades, como a compatibilidade dos valores políticos fundamentais; a capacidade dos Estados participantes de reagirem às necessidades e ações uns dos outros, de forma rápida e adequada, sem recurso à violência; e ter a capacidade de prever aspectos importantes relacionados com o comportamento político, econômico e social.

Percebe-se, dessa forma, que a estabilidade da interdependência, como a da integração, pode ser mensurada pela gravidade das tensões que determinada comunidade política é capaz de suportar e, estimada por meio das tensões a que resistiu no passado. Nesse

² Pensamento que prega a necessidade de interdependência dos Estados para fins de segurança e prosperidade.

caso, de acordo com Deutsch (1982), as comunidades políticas seriam formadas pela reunião de atores políticos cuja interdependência fosse suficiente para alterar substancialmente os resultados de decisões importantes de cada um deles. Nesse sentido, Miyamoto (2002) sustenta a ideia hobbesiana³ de “estado da natureza”, por meio da qual justifica a existência de que um pacto entre diversos agentes assegura condições mínimas de sobrevivência dentro de um mundo com regras preestabelecidas.

No século XXI, o Brasil procura recuperar sua posição de Estado westfaliano e busca, na América do Sul, criar um espaço integrado, pacífico e cooperativo, ao mesmo tempo em que estabelece alianças com pólos de poder focados nessa perspectiva. Ao alinhar-se a esse aspecto, Vizentini (2007) entende que a política externa brasileira abarcou a defesa dos princípios gerais do direito internacional, como a igualdade soberana entre as nações, a solução pacífica de controvérsias internacionais, a autodeterminação e não-intervenção nos assuntos internos de outros países.

Ao buscar-se a interdependência, pressupõe-se, de forma análoga, a busca pela independência, quer pela emancipação econômica, quer pela igualdade do status de soberania entre Estados, ou seja, que primeiro se alcance ser independente, para depois ser interdependente. A ideia de interdependência amadurece e aprofunda suas raízes, por meio de relações e atitudes comuns, que abrangem o campo cultural, político, por meio de uma estreita colaboração e cooperação militar.

2.2 Brasil como centro de gravidade da América do Sul

Nos últimos 30 anos do século XX, o Estado brasileiro adotou políticas públicas que buscaram uma maior integração da América do Sul, bem como uma maior inserção do Brasil no sistema internacional. De acordo com Cervo (2001), Médici (1969-1974) inaugurou o projeto de Potência, uma estratégia que abrangeu o plano interno e o externo, com interesses ambiciosos de incluir o Brasil no Primeiro Mundo. Por ocasião da gestão de Geisel (1974-1979), foi adotada uma relação com a América do Sul alinhada à política de cooperação, política esta seguida por Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990), com ênfase na valorização do espaço sul-americano, especialmente na cooperação Brasil-Argentina que alcançou seu ápice em 1991, com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

³ Para Thomas Hobbes, o "estado de natureza" é qualquer situação onde não há um governo que estabeleça a ordem. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

Ao mesmo tempo em que tinha mais força que seus vizinhos, o Brasil sentia-se vulnerável frente às grandes potências, pois, como explica Vizontini (2007), permanecia como um país escassamente povoado e pouco desenvolvido. Dessa forma, no governo Lula, as relações internacionais foram desenvolvidas perante dimensões adequadas às forças existentes no país e no mundo. Na diplomacia econômica, mantiveram-se abertos os canais de negociação com o Primeiro Mundo com o propósito de captar recursos para investimentos e tecnologia; a diplomacia política procura reafirmar os interesses nacionais e, no contexto global, estabelece o protagonismo nas relações internacionais, onde se posiciona, cada vez mais, pelo afastamento da política de estagnação e esvaziamento. No âmbito interno, não menos importante, existe um programa social que impacta o ambiente internacional, na medida em que propõe uma agenda para corrigir distorções criadas pela globalização centrada no comércio e no livre investimento. Nesse sentido, o Estado brasileiro busca alianças, como forma de ampliar seu poder de influência no âmbito internacional, a partir da mencionada postura ativa e pragmática.

Ao analisar-se a integração sul-americana e o Mercosul percebe-se a oportunidade oferecida aos vizinhos regionais, pois, mediante essa parceria, estabelece-se o crescimento de uma economia em bloco que permite que a integração não seja apenas virtual, e soma esforços na ação estratégica no plano global que se opõe a marginalização da região. A integração regional busca garantir o desenvolvimento para toda a América do Sul com ênfase nos aspectos citados, que proporcionam a criação de um espaço para a liderança brasileira.

3 INTEGRAÇÃO REGIONAL

Podemos notar uma retomada do discurso diplomático autonomista, mas não confrontacionista por parte do Brasil, que se opõe a uma globalização assimétrica. Percebemos, também, que os países sul-americanos, principalmente os que desenvolvem projetos para emergir como potências, procuram conciliar um entendimento com o propósito de obter êxito no processo de integração regional e, com a sua influência política, combinada em um pensamento mútuo, permitir a maioria nos foros decisórios regionais. Portanto, conclui-se como resultado dessa análise, a necessidade de criar um sistema de consulta permanente e de concertação política (CERVO, 2001, p. 224).

Nesse sentido, fruto de sua política externa, o Brasil mantém crescente a importância dada à sua vizinhança e faz da integração física o cerne de uma proposta de integração do espaço sul-americano.

Por outro lado, as noções de soberania mantiveram-se mais presentes no Brasil do que nos demais países sul-americanos, fato que orientou a região na valorização do princípio da soberania e obteve como resultado a ausência de uma liderança, pois, como explica Vizentini (2007), em algumas situações, nas quais o Brasil teve oportunidade de envolver-se em assuntos internos de países vizinhos, manteve-se estrita obediência às normas internacionais.

3.1 Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo?

No governo Fernando Henrique (1995-2003), percebeu-se uma alavancagem na inserção internacional do Brasil, definindo-se a região sul-americana como área de influência e resultado da integração regional a partir do bloco platino e bloco andino. Os países sul-americanos são agrupados em duas grandes unidades de acordo com Olic; Canepa (2004), os países platinos possuem terras drenadas por rios pertencentes à Bacia Platina (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai) e os países andinos que possuem terras cortadas pela Cordilheira dos Andes (Chile, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela). É importante ressaltar que a política de integração também foi definida pelo multilateralismo, tanto na área de segurança, quanto na econômico-comercial.

A área platina representou, no passado, a região mais conflituosa para o Brasil devido às diferenças de posicionamento com a Argentina, porém, na década de 80, iniciou-se

uma substituição gradual da prática do confronto para a cooperação política e integração econômica, com a implementação de medidas para a construção de confiança que possibilitaram que a integração regional fosse estabelecida em 1994, com a criação da união aduaneira e a instituição da Tarefa Externa Comum (TEC). Essa iniciativa, ao alastrar-se para as áreas políticas e econômicas, permitiu que o Brasil passasse a atuar na América do Sul, como promotor da estabilização de áreas conflituosas, como em 1998, quando o presidente peruano, Alberto Fujimori, e o equatoriano, Jamil Mahuad, assinaram, em Brasília, o Acordo de Paz Peru-Ecuador, coordenado pelo Brasil, que pôs fim ao conflito sobre a fronteira não demarcada na Cordilheira do Condor⁴. Nesse sentido, o Brasil posiciona-se de forma mais assertiva na região ao articular e instrumentalizar um papel de liderança regional por meio do Mercosul.

Nesse contexto, o Brasil avança ao encontrar espaço para exercer uma liderança regional em concertação com os vizinhos e, consolida seu esforço na busca de um dos objetivos de sua política externa – a candidatura ao Conselho de Segurança da ONU reformado.

3.2 Mercado Comum do Sul (Mercosul)

Os diversos mecanismos de integração regional possuem uma superposição de objetivos – políticos ou econômicos – que impossibilitam a análise destes visando à inserção do Brasil apenas no sistema de poder ou simplesmente no comércio global. Assim, como descrito no Art. 4º da Constituição Federal (1988, p. 1): “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

Durante muito tempo, como explica Olic; Canepa (2004) as áreas da Bacia Platina foram focos de tensão geopolítica. Brasil e Argentina viveram fases de conturbado relacionamento político e diplomático, em razão dos mitos de hegemonia regional que ambos desenvolveram. Porém, recentemente, as bases do relacionamento entre os dois países foram reconstruídas, com ênfase na cooperação. A crise econômica na década de 80 e a globalização da economia mundial condicionaram essa reversão de posturas diplomáticas e, atualmente, a Argentina, como assevera Barbosa (2008), é tida como peça-chave na estratégia do governo Lula para ampliar e aprofundar a integração regional.

⁴ <http://www.mre.gov.br>

A adesão da Venezuela ao bloco econômico aprofunda o processo de integração da América do Sul, com a junção de um importante país sul-americano, pertencente ao bloco andino, dotado de capacidades relevantes no setor energético; porém, pode constituir-se em um interregno à integração regional, em face da política de governo do presidente Hugo Chávez, que esboça um novo regime interno e um comportamento diplomático autônomo, no resgate ao nacionalismo e ao terceiro-mundismo, política esta aceita com ressalvas por alguns Estados-membros.

A falta de um foro prioritário na política externa brasileira na América do Sul dificulta a integração dos três espaços geopolíticos deste subcontinente e seus respectivos blocos geoeconômicos, que poderiam conduzir a um processo de representatividade política integrada sul-americana nos centros mundiais de poder.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo bloco econômico, como agente de integração, pode-se considerar que cumpriu um importante papel de anulação da rivalidade política entre o Brasil e a Argentina (AZAMBUJA, 2006). Nesse sentido, a semente do Mercosul, iniciada nos governos Alfonsín e Sarney, constituiu-se muito mais em um processo político do que econômico.

As avaliações críticas quanto ao excesso de ênfase dada à dimensão comercial do processo de integração, estimulou a discussão de novas estratégias brasileiras para a integração sul-americana. A criação da Comunidade Sul-Americana de Nações em dezembro de 2004 – agora rebatizada como União Sul-Americana de Nações (UNASUL) – é uma dessas iniciativas. Ao longo dos dois últimos anos, as negociações para a definição da agenda temática desse projeto de integração foram incorporando uma grande diversidade de temas e diluindo a importância da dimensão comercial.

3.3 União Sul-Americana de Nações (UNASUL)

Na defesa do processo de integração regional, segundo Souza (2009), três correntes têm relevância para a política externa brasileira: os *globalistas*, que defendem o fortalecimento dos laços comerciais brasileiros com os países do hemisfério Norte e uma integração seletiva na América do Sul, concentrada no comércio, infraestrutura de transportes e comunicações; os *pós-liberais*, que enfatizam a cooperação Sul-Sul e uma profunda integração com a América do Sul, não restrita ao caráter comercial, podendo existir alianças horizontais entre os países sul-americanos e potências fora da região; e os *regionalistas*, que

defendem o Brasil como um ator comercial global, porém dependente da sua capacidade de integração no continente.

Ao desenvolver e executar os processos de integração, nota-se o empenho desenvolvido por Brasil e Argentina direcionado para reduzir a influência dos EUA nos países da América do Sul.

Dentro do contexto ambicioso de mostrar projeção de poder e ascender no cenário internacional foi criada, com o incentivo brasileiro, a União Sul-Americana de Nações (UNASUL), trazendo em sua esteira a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

O Tratado Constitutivo da UNASUL (que só deixou de fora a Guiana Francesa, por não ser independente) foi firmado em 2008, quando se configurou como personalidade jurídica de direito internacional. Nesse pacto, que congregou doze países do continente, definiu-se que o objetivo da União era o de construir, de maneira participativa e consensual, a integração das nações componentes, nos âmbitos cultural, social, econômico e político, priorizando o diálogo, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura e o meio ambiente. Contudo, como questiona Silveira (2008) o Tratado de Assunção firmado anteriormente, pelo qual foi criado o organismo supranacional Mercosul, não se propôs a atingir os mesmos objetivos no contexto regional de nosso maior interesse? A UNASUL os relega a um segundo plano?

A Comunidade Sul-Americana de nações é muito mais do que uma construção política e jurídica, fruto de voluntarismo. Somos 350 milhões de homens e mulheres, determinados a realizar todas as potencialidades de uma região dotada de imensos recursos naturais e humanos. [...] Possuímos uma economia complexa e diversificada com um PIB superior a um trilhão de dólares. Temos palcos industriais competitivos e uma agricultura capaz de tornar-se o celeiro do planeta. Dispomos de três bens que serão fundamentais para o futuro da humanidade: água, alimentos e energia de múltiplas fontes. [...] Temos graves problemas sociais, mas também a clara determinação de resolvê-los. Queremos fazer do nosso continente uma região de paz, apta a resolver seus contenciosos com os instrumentos da negociação política. A América do Sul junta-se às demais grandes unidades geográficas do mundo, que dispõem, todas, de mecanismos de concertação política e econômica (informação verbal).⁵

Diante desse cenário, percebe-se a necessidade de menos retórica e mais ação que contemple uma pauta de questões concretas e cruciais, e expressem uma visão estratégica de

⁵ Discurso do Presidente Lula na cerimônia de abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 29 de setembro de 2005.

desenvolvimento para a região sul-americana. É preciso fortalecer os pontos de coincidência e melhorá-los, bem como, respeitar e ter suficiente grau de tolerância para diminuir as diferenças vigentes.

3.4 Conselho de Defesa Sul-Americano

O caminho da integração está condicionado à institucionalização do regime político e em relações regionais interdependentes.

[...] a garantia da paz seria fornecida pelo fortalecimento da segurança decorrente da criação da zona de paz e a influência no sul continente; cooperação militar como passo da estratégia de confiança; unindo as duas situações promove-se a integração econômica e política sul-americana a partir do Mercosul (CERVO, 2001, p. 298).

Durante a “VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas” em 2004, foram tratados temas para o desenvolvimento de uma arquitetura de segurança continental. Buscou-se, dessa forma, implementar na América do Sul um projeto para o desenvolvimento econômico e tecnológico da região, integrando os setores civil e militar no sistema produtivo.

Apesar das dificuldades envolvidas no contexto sul-americano, houve avanço no processo integrativo no setor de defesa, mormente pela construção de confiança mútua entre Argentina e Brasil nos dois últimos períodos presidenciais de Lula e Kirshner.

O Conselho de Defesa Sul-Americano assumiu as tarefas de elaboração de políticas de defesa conjunta, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas de cada país, 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 bélico⁶.

A transição para subordinar forças armadas a governos civis é maior que a dificuldade em estabelecer políticas militares e, esforço mais árduo é o que conduz à defesa cooperativa, distinta da cooperação em defesa que é facilitada pela disposição democrática dos países. Desse modo, percebe-se a necessidade de negociar mecanismos comuns de defesa na busca da superação de objetivos nacionais, em áreas que constituam possíveis contenciosos, ao definir ameaças e defender interesses em conjunto, contudo, preservando cada qual sua autonomia. Ao atingirem-se esses objetivos, a cooperação plena em defesa será alcançada. Apesar de essa análise estar inserida em um cenário regional, ao falar-se de segurança coletiva, é imprescindível a identificação de ameaças comuns aos integrantes de uma união estratégica defensiva, pois como esclarece Deutsch (1982), pelo princípio da

⁶ <http://www.mre.gov.br>

segurança coletiva, todos os membros deveriam agir em conjunto, na resistência a qualquer nação que violasse a paz, impondo-lhe sanções, se necessário, militares; porém, sem afetar e sobrepor às considerações sobre os custos de cada Estado.

A política de defesa, ao alinhar-se à política externa dos países integrantes, permite muito mais uma coordenação da segurança do que uma aliança militar de defesa. Ressalta-se que a existência de um Conselho de Defesa Sul-Americano torna-se inócuo diante da ausência de ameaças comuns a seus membros.

Para integrar defensivamente um conjunto de países é necessário que se consolide a integração político-econômica regional, pois, como ressalta Silveira (2008), nem mesmo a União Européia, que possui uma estrutura estabilizada, não conseguiu avançar em termos de organismo defensivo exclusivamente europeu, sob comando militar unificado, pois persistem diferentes entendimentos no setor comercial e posturas distintas quanto o desenvolvimento da geopolítica na região.

Em termos de segurança e defesa, a estreita relação entre Brasil e Argentina deve funcionar como ponto de partida para a integração de toda a região. Em face da posição geográfica e política na América do Sul, o Estado brasileiro defende que a região possui um diferencial estratégico perante os demais espaços do continente.

A associação da segurança, da formação de parcerias estratégicas e das grandes questões da política internacional com resultados econômicos concretos da ação diplomática foi um componente incorporado às políticas exteriores dos países sul-americanos (CERVO, 2004, p. 61).

Ao se analisar os conceitos de autodeterminação e não-intervenção, percebe-se que as relações internacionais somente são conciliáveis por meio da segurança coletiva e do sacrifício da noção de soberania nacional, nesse sentido, argumenta Vizontini (2007), o Brasil reorientou sua estratégia na área de segurança ao priorizar o espaço sub-regional – América do Sul – e ao estabelecer o Mercosul como a base da política externa.

Diante da prática democrática e da própria integração regional, verifica-se que esses fatores contribuem para que, na América do Sul, seja consolidada uma zona de paz, resultado da cooperação e do esforço combinado pela estabilidade e prosperidade, que conduziram à superação de rivalidades e criaram uma teia de interesses e oportunidades. Nesse sentido, diante da complexidade envolvida no processo de integração, é plausível que surjam divergências em face de interesses governamentais e empresariais. No entanto, como afirma Silva (2008), é fundamental o comprometimento dos Estados com o objetivo maior de consolidar a defesa na América do Sul. Na verdade, a integração dos Estados sul-americanos deve se tornar, não só uma política de governo, mas sim, uma política de Estado.

A iniciativa de integração da defesa foi planejada para ser um mecanismo jurídico com o propósito de promover a cooperação no setor, porém, os avanços nessa área não demonstraram relevância, pois o projeto não foi voltado para o que há de mais sensível aos Estados e que devem realizar o interesse nacional, como a atenção devida aos problemas sociais de pobreza e desigualdade, bem como as dificuldades econômicas enfrentadas pelos países sul-americanos.

Como resultado, o setor de defesa e segurança perde prioridade, sobretudo porque acordos nessa área devem ser permanentes (Mathias; Guzzi; Giannini, 2008). Reconhece-se, porém, que este processo evoluiu muito nos últimos anos e que o surgimento da democracia nos Estados, ainda que apenas como mecanismo puramente eleitoral, foi essencial para esse avanço.

É importante lembrar que, em 2006, a Venezuela, contrária ao acordo de cooperação firmado entre a Colômbia e os EUA, deixou a Comunidade Andina de Nações e solicitou sua admissão no bloco econômico sul-americano, ingresso que está condicionado ao parecer favorável do Congresso Brasileiro. Dessa maneira, a Venezuela não se apresenta como membro imediato e gera limites nas iniciativas de integração regional no que se refere à área de defesa e segurança, que podem provocar entraves significativos. Conclui-se que o ingresso da Venezuela no bloco econômico não invalidou o esforço de integração das forças armadas dos países da região, pois o impacto na defesa e segurança será percebido apenas a médio prazo.

Apesar dos fatos abordados sugerirem resoluções e acordos em uma área extremamente sensível, muito se tem avançado na integração em defesa e segurança entre os países da América do Sul.

A estratégia brasileira de defesa vê o continente sul-americano de forma integrada e considera a cooperação militar entre as Forças Armadas, inclusive em termos de indústria bélica, como um fator de estabilidade e de equilíbrio regional através da construção de confiança (GUIMARÃES, 2007, p. 188).

3.5 Autonomia Estratégica Militar

Somos países pacíficos, mas somos grandes países que têm um projeto comum de constituição de uma ampla área de livre comércio e que querem cruzar o futuro vendo suas identidades nacionais e sua soberania respeitadas, dessa forma, como afirma Costa (1999), se não assegurarmos um grau razoável de autonomia estratégica militar, não seremos merecedores do respeito dos aventureiros e ambiciosos que sempre existiram no mundo. O

nosso maior objetivo deve ser o de aumentar a nossa autonomia estratégica. Cumpre, portanto, reativar as indústrias dos países sul-americanos, voltadas direta ou indiretamente para a aplicação militar, e os centros de pesquisas a elas vocacionados.

Nesse ensejo, Vidigal (1996) também estabelece que os governantes sul-americanos devam estreitar seus laços de cooperação no setor militar e manifestarem vontade política no sentido de superar os obstáculos que possam surgir no processo de integração, a fim de dissuadir qualquer pretensão de intervenção armada no continente sul-americano.

Na etapa inicial de execução do projeto para a autonomia estratégica militar foi prevista a importação de armamento e, posteriormente, a produção para atender as necessidades de defesa para as três forças, Exército, Marinha e Aeronáutica (CERVO, 2001, p. 225).

O Conselho de Defesa Sul-Americano, órgão da UNASUL, tornou-se a plataforma para a exportação dos planos militares do Brasil. Nele foi aprovado um plano de ações que prevê o inventário das capacidades militares, um sistema de informação sobre gastos do setor e a consolidação de uma doutrina militar comum. Dessa forma, como explica Sequeira (2009), o Estado brasileiro implementa uma agenda de segurança regional na América do Sul por meio da UNASUL. Tal união aproveita o vácuo de influência dos EUA, busca integrar as políticas de defesa e alavancar a indústria bélica com a possibilidade de exportações para outros continentes. Com o tempo, a UNASUL abriria uma grande frente de compras e novos projetos colaborativos entre esses países seriam criados.

4 DESAFIOS À INTEGRAÇÃO REGIONAL

Ao iniciar o processo de integração regional, buscou-se conciliar os interesses de cada Estado à resolução, por cada um, de seus próprios problemas internos. Nesse contexto, a indefinição de uma agenda mais consistente dificultou a integração regional em todos os planos, principalmente nas áreas de políticas externa e de defesa, sensíveis e complexas para a elaboração em conjunto.

4.1 Focos de tensão

Aparentemente, a consolidação da democracia na América do Sul aumentou a confiabilidade regional e a negociação para a solução de conflitos, porém, como analisa Vidigal (2008), atualmente, com a tomada pelo populismo⁷ da América do Sul em países como a Venezuela de Hugo Chávez, a Bolívia de Evo Morales e o Equador de Rafael Correa, percebem-se graves conseqüências no uso desses métodos na região sul-americana, tais como a descrença da sociedade na democracia e nas instituições. Nesse sentido, mapas estatísticos demonstram que o apoio à democracia começa a cair em todos os países e, a falta de consolidação democrática na região provoca tensões no subcontinente que agrava as já existentes e conduzem a outras – em sinal claro da falta de integração.

Perante a dificuldade para gerenciar problemas internos, a Colômbia solicitou a ajuda dos EUA para auxiliar na busca de soluções intraterritório, como no caso do combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e na repressão ao narcotráfico, o que provocou veementes críticas da Venezuela e gerou impasses diplomáticos. Além disso, dentro do projeto de integração permanecem os protestos dos países de menor peso econômico, mormente o Paraguai e o Uruguai, pois no entendimento desses países a adesão ao bloco ainda não se reverteu em benefícios significativos. Justificam-se as queixas e preocupações quando se percebe o protecionismo praticado pela Argentina, adotado de modo unilateral, como forma de proteger a sua economia diante do avanço das indústrias brasileiras e a “crise das papeleras” entre a Argentina e o Uruguai. Nesse sentido, diante das dificuldades do bloco, coloca-se em risco a contribuição do foro para a superação dos conflitos comerciais da região e a sua importância enquanto um centro de diálogo e negociação política.

[...] Nem a história, nem a geografia deveriam constituir impedimentos de monta a

⁷ Forma de governar por meio de propostas e ações que permitam benefícios à massa popular. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

processos bem estruturados de integração sub-regional, preparando o terreno para a unificação futura dos diferentes esquemas parciais num grande espaço econômico integrado. [...] Na verdade, os principais obstáculos à intensificação dos laços entre os países não estão nas assimetrias estruturais ou nos obstáculos físicos, mas sim nas políticas econômicas domésticas, pouco propensas ao esforço de quebra de barreira se dotadas de reduzida disposição para superar a postura de preservação da soberania. Com efeito, são poucos os países que mantêm dispositivos constitucionais ou posturas políticas abertas e favoráveis à integração regional, mesmo quando esse tipo de objetivo chega a figurar no texto constitucional, como é o caso do Brasil (Almeida, 2009, p. 7).

Nesse sentido, diante dos fatos expostos, em vez de os membros sul-americanos procurarem solucionar os problemas que dificultam a integração, criaram um novo foro de discussão, como o Conselho de Defesa Sul-Americano, que nasce em um ambiente conflituoso e relutante em amadurecer.

4.2 Projeto de integração: posição brasileira

Até os anos 90, a diplomacia brasileira conferiu pouca importância às relações do Brasil com a América do Sul, fato que começou a ser mudado com a gradual promoção da região na escala de prioridades da política externa brasileira. A região ainda não é percebida pela maior parte das elites brasileiras como uma área prioritária e não há, no país, esforços significativos para discutir a configuração que deveria assumir a política brasileira para a América do Sul. Na perspectiva de Lima; Veiga; Rios (2007), a superficialidade e a polarização do debate interno no Brasil não contribuem para a consolidação de uma visão brasileira para a América do Sul. Nesse ambiente, o Brasil vem enfrentando dificuldades para estabelecer e consolidar uma relação estratégica com seus vizinhos e para formular e implementar políticas que contribuam para a integração sul-americana.

As diplomacias devem empreender um esforço incessante e objetivo para a remoção dos obstáculos à integração, buscando negociações em alto nível, preferencialmente, distante da influência do debate público que, por vezes, termina por provocar impasses e diluindo as chances de avanço nessa área. O Brasil não pode cometer o erro estratégico de recusar este desafio e acomodar-se em uma postura de isolamento ou omissão que traria prejuízos ao desenvolvimento do projeto de integração sul-americano.

O Brasil e a América do Sul não devem afastar-se dos cenários importantes do sistema internacional, e o Itamaraty, consciente desta necessidade, adota práticas para evitar que as grandes potências possam agir da mesma forma com a região sul-americana. Neste ponto, explica Vizentini (2007), reside o motivo para o paradoxo de um Estado que almeja a liderança sub-regional, mas reluta a se impor como líder: a consciência das debilidades

estruturais, mormente sociais, de um país de dimensões continentais. Uma debilidade estrutural que limita a projeção internacional, pois sem aparelhar a infraestrutura física para modernos meios de transporte e conectar os modais existentes compromete-se a expansão dos negócios regionais e o comércio com o resto do mundo.

Para engendrar um processo contínuo de elevação de seu status, com empreendimentos de envergadura global, os países sul-americanos necessitam remover óbices internos (CERVO, 2001, p. 298). As interações com o resto do mundo delineiam um esquema de benefícios e custos que envolvem as relações internacionais.

Apesar do fluxo de comércio entre o Brasil e os países da América do Sul ter apresentado um elevado crescimento, este fato isolado não representa tal integração, face às assimetrias políticas, sociais e econômicas dos países sul-americanos. O Estado brasileiro tem realizado ações, no sentido de reduzir estas assimetrias e justificar tão importante processo de integração regional⁸, porém, encontra uma série de adversidades, tais como: o surgimento de governos populistas e nacionalistas, o comércio bilateral com a China, a expansão dos laços econômico-comerciais dos países sul-americanos do Pacífico com os países asiáticos e a evolução das relações dos países da região com os EUA (BARBOSA, 2008).

A fragilidade da integração entre os países sul-americanos foi percebida por ocasião do lançamento oficial da Comunidade Sul-Americana das Nações, ocasião na qual apenas compareceu o presidente brasileiro, como representante dos países sul-americanos que compõem o projeto de integração. A chancelaria brasileira declarou que a Comunidade Sul-Americana de Nações seria um alicerce para a união da América do Sul baseada no diálogo político, na integração econômica, comercial, dos transportes, energia e telecomunicações, bem como uma porta de entrada para a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico⁹ (APEC). Na Declaração de Cuzco (2004), documento que criou a Comunidade Sul-Americana de Nações, os presidentes defenderam um espaço de “concertação política e diplomática” que pusesse em prática os projetos conjuntos de interligação de infraestrutura entre os países. No entanto, Lula foi alvo de críticas por parte dos presidentes do Chile, Venezuela e Colômbia, que reclamaram do excesso de reuniões sem resultados práticos visíveis. Dessa forma, como analisou Mathias; Guzzi; Giannini (2008) observa-se a falta de confiança por parte de alguns países da região quanto à efetiva realização da Comunidade.

⁸ <http://www.mre.gov.br>

⁹ Organismo intergovernamental para consulta e cooperação econômica entre os países da região que tem como objetivo promover a liberalização do comércio e promover o crescimento e desenvolvimento regional sustentáveis. Disponível em: <<http://www.economia.gov.mo>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

Face às assimetrias econômicas, populacionais, sociais, industriais e de interesses nacionais entre os países membros, é factível que a unanimidade não seja alcançada em temas de real interesse e complexidade, como os da área de defesa e segurança. Porém, podemos incluir como causa dessa falta de entendimento e desafinação no continente, o gigantismo brasileiro em relação aos demais países, o que causa certa desconfiança, e não raras alegações de imperialismo.

Percebe-se que o progresso de integração das Forças Armadas, limitado ao âmbito bilateral com a Argentina, não está na pauta do país e, dessa forma, restringe a integração em defesa e a ampliação dos contatos multilaterais que concorram em outras esferas de concerto regional. Ao comparar esta situação com as relações entre Argentina e Chile, Mathias; Guzzi; Giannini (2008) sustentam a capacidade de negociação e integração entre os dois países, ao assinarem em 2005, um acordo bilateral que criou Forças de Paz Combinadas a cargo de um Estado-Maior Conjunto, responsável pelo seu treinamento. Com a justificativa e acusação de que o Brasil promove ações que emperram as iniciativas de aprofundamento da cooperação em defesa, o Chile vetou a participação brasileira nos exercícios promovidos sob a tutela desse acordo.

O Conselho de Defesa Sul-Americano vem carregado pelos reveses sofridos pela diplomacia brasileira. São notórias as sucessivas tentativas, sem sucesso, de conquistar uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU e assim, foi perante a eleição para a presidência da Organização Mundial do Comércio. A Bolívia ao viver momentos econômicos difíceis, rompeu contratos, estatizou unilateralmente refinarias da Petrobras e faz oposição às usinas hidroelétricas brasileiras no rio Madeira; o Equador, de Rafael Correa, expulsou do país a empresa brasileira Odebrecht e impediu que dois de seus diretores deixassem o país; o Paraguai trouxe à superfície as tensões com o Brasil, geradas na época das discussões sobre Itaipu, revividas na campanha eleitoral do presidente recém-eleito, e frequentemente acirradas pela hostilidade aos agricultores “brasiguaios”, nesse sentido, indaga Silveira (2008), como coordenar políticas de interesse comum, no setor de defesa e segurança, em um ambiente que os partícipes acirram as tensões e promovem discussões de forma unilateral?

5 CONCLUSÃO

A política externa e a política de defesa têm como propósito a proteção dos interesses do Estado e o resguardo de sua integridade, pois, a diplomacia e a força são instrumentos regidos em função de diversos fatores, onde se destaca o caráter geopolítico e econômico. Percebe-se, dessa forma, que as conquistas ou a defesa de interesses vitais pela diplomacia só se viabilizam quando há um elemento de força que a ampare, ou seja, mesmo em um ambiente de paz e cooperação, permanecem presentes as variáveis de pressão agregadas pelos países detentores de força e poder.

Dessa forma, a América do Sul busca a interdependência e, de forma análoga, a independência dos Estados integrantes, quer pela emancipação econômica, quer pela igualdade do status de soberania entre os Estados, ou seja, alcançar a independência é fator preponderante para a consolidação da interdependência. A ideia de interdependência amadureceu e, por meio de relações e atitudes comuns que abrangem o campo político, fomentaram o estreitamento da colaboração e cooperação militar.

Nessa direção, a visão regionalista possui maior preponderância no processo de integração brasileira na América do Sul, pois identifica o bloco econômico sul-americano como um processo prioritário de integração regional. Ao analisar-se a integração sul-americana e o Mercado Comum do Sul, percebe-se que os vizinhos regionais têm a oportunidade de, mediante essa parceria, estabelecer o crescimento de uma economia em bloco e o desenvolvimento para toda a região. Nesse sentido, o Brasil procura criar um espaço para a sua liderança no subcontinente.

No início do processo de integração regional, foi fundamental a conciliação dos interesses de cada Estado à resolução, por cada um, de seus próprios problemas internos, como as assimetrias sociais, os industriais, populacionais e econômicos. Diante desse contexto, a indefinição de uma agenda mais consistente dificultou a integração regional em todos os planos, principalmente nas áreas de políticas externa e de defesa, sensíveis e complexas para a elaboração em conjunto.

Nesse sentido, percebemos que a falta de um foro prioritário na política externa brasileira na América do Sul dificultou a integração dos três espaços geopolíticos do subcontinente e seus respectivos blocos geoeconômicos, que poderiam conduzir a um processo de representatividade política integrada sul-americana nos centros mundiais de poder.

Embora a América do Sul tenha tido a iniciativa de integração da defesa e a tenha planejado como um mecanismo jurídico com o propósito de promover a cooperação no setor, os avanços nessa área não demonstraram relevância, pois o projeto não foi direcionado para a realização dos interesses nacionais mais sensíveis aos Estados, como a atenção devida aos problemas sociais de pobreza e desigualdade, bem como as dificuldades econômicas enfrentadas pelos países sul-americanos.

Conforme as análises efetuadas, na opinião deste autor, a política de defesa, ao alinhar-se à política externa dos Estados integrantes, permite muito mais uma coordenação da segurança do que uma aliança militar de defesa.

Na atual conjuntura, é importante a reativação das indústrias dos Estados sul-americanos, voltadas direta ou indiretamente para a aplicação militar, bem como, os seus centros de pesquisas. Integrar as políticas de defesa e alavancar a indústria bélica com a possibilidade de exportações para outros continentes aproveitaria o vácuo de influência dos EUA, e convergiria para o objetivo a ser alcançado - o de aumentar a autonomia estratégica militar da região. Com o tempo, a UNASUL abriria uma grande frente de compras e novos projetos colaborativos entre os Estados seriam criados.

Concluindo, em função das considerações efetuadas e levando em conta o atual contexto regional, a meu juízo, o Conselho de Defesa Sul-Americano vem carreado pelos esforços e reveses sofridos pelas políticas externas conduzidas no subcontinente e, em vez de os Estados sul-americanos procurarem solucionar os problemas que dificultam a integração, criaram um novo foro de discussão que nasce em um ambiente conflituoso e relutante em amadurecer.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Integração na América do Sul em Perspectiva Histórica: um Balanço. *Revista Espaço da Sophia*, Tomazina, n. 23, p. 01-17, fev. 2009.
- AZAMBUJA, Marcos. Os processos de integração nas Américas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis e MARTINS, Luciano (Org.). *O Brasil e nova ordem (desordem?) mundial: síntese e conclusões*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006. 168 p.
- BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. *Revista Interesse Nacional*. São Paulo, n. 1, p. 11-21, abr./jun. 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2001. 316 p.
- COSTA, Darc. Segurança e defesa: uma única visão abaixo do Equador. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 42, n. 1, p. 127-156, jan./jun. 1999.
- DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das Relações Internacionais*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. 343 p.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O mundo multipolar e a integração sul-americana. *Comunicação & Política*. Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 169-189, set/dez. 2007.
- LIMA, Maria Regina Soares de; VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polônia. O Brasil na América do Sul. *Breves Cindes*. Rio de Janeiro, n. 1, jun. 2007.
- MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 1, p. 70-86, mai. 2008.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. O Mercosul E A SEGURANÇA REGIONAL: uma agenda comum?. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 54-62, jan./mar. 2002.
- OLIC, Nelson Bacic; CANEPA, Beatriz. *Geopolítica da América Latina*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004. 175 p.
- SEQUEIRA, Claudio Dantas. Brasil busca alinhamento militar na América do Sul. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 Mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u538652.shtml>>. Acesso em: 14 jun. 2009.
- SILVA, Francisco Carlos Teixeira. Rio de Janeiro, 1º fev. 2008. Entrevista concedida a José Dirceu. Disponível em: <<http://www.zedirceu.com.br>>. Acesso em: 17 jun. 2009.
- SILVEIRA, Fernando Malburg da. Uma crônica da Desunião Sul-Americana de Nações. *Revista do Clube Naval*, Rio de Janeiro, n. 348, p. 16-20, out./nov./dez. 2008.

SOUZA, Amaury. *A Agenda Internacional do Brasil: a política eterna brasileira de FHC a Lula*. São Paulo: Campus, 2009. p. 191.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *O Brasil na América do Sul – uma análise político-Estratégica*. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/diversos/Artigos_selecionados/artigos_selecionados.htm>. Acesso em: 04 jun. 2009.

_____. Integração sul-americana: segurança regional e defesa nacional. *Caderno Premissas*, Campinas, n. 14, p. 103-138, 1996. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2008/06/421375.doc>>. Acesso em: 06 jun. 2009.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. Estado-Nação e Soberania: O Brasil e a América do Sul. In: Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, 6., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007. p. 157-179.