

MARINHA DO BRASIL
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
MESTRADO PROFISSIONAL EM ESTUDOS MARÍTIMOS

NELSON RICARDO CALMON BAHIA

AMÉRICA DO SUL: UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA A MÉDIO PRAZO?

RIO DE JANEIRO

2017

NELSON RICARDO CALMON BAHIA

AMÉRICA DO SUL: UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA A MÉDIO PRAZO?

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.

Área de Concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Orientador: Prof. Dr. CMG (RM1) CLAUDIO MARIN RODRIGUES – PPGEM/EGN

RIO DE JANEIRO

2017

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária
Josiane Marques de Moura Magalhães – CRB7/3867
Biblioteca da Escola de Guerra Naval

B151a Bahia, Nelson Ricardo Calmon
América do Sul: uma comunidade de segurança a médio prazo?
/ Nelson Ricardo Calmon Bahia. __ Rio de Janeiro, 2017.
136 f.: il.

Orientador: Claudio Marin Rodrigues.
Dissertação (Mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de
Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2017.

1. Brasil - Relações exteriores - Séc. XXI. 2. Brasil -
Segurança e defesa 3. Relações internacionais. I. Rodrigues, Claudio
Marin II. Escola de Guerra Naval (BRASIL) III. Título.

CDD 327.81

NELSON RICARDO CALMON BAHIA

AMÉRICA DO SUL: UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA A MÉDIO PRAZO?

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.

Área de Concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Aprovada em 10 de agosto de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Dr. CMG (RM1) CLAUDIO MARIN RODRIGUES – Orientador
Doutor da Escola de Guerra Naval

Prof. Dr. NIVAL NUNES DE ALMEIDA
Doutor da Escola de Guerra Naval

Prof. Dr. MARCIAL ALÉCIO GARCIA SUAREZ
Doutor da UFF

DEDICATÓRIA

Ao chefe naval

Contra-Almirante REGINALDO GOMES GARCIA DOS REIS

AGRADECIMENTOS

Há cerca de três anos fui transferido para a Reserva Remunerada da Marinha do Brasil (MB), após mais de 32 anos de serviço ativo. Naquele momento, vi que ainda tinha muito a contribuir e trabalhar para aquela Instituição que aprendi a amar desde os tempos de Escola Naval. Foi assim que decidi continuar servindo à MB, agora na reserva, na Escola de Guerra Naval (EGN), e me qualificar ainda mais para melhor exercer as funções de Instrutoria. Dessa forma, inscrevi-me no processo seletivo para o Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) de 2015, cujo mestrado termino com a defesa desta dissertação.

Assim, primeiramente gostaria de deixar meus agradecimentos aos Contra-Almirantes ANTONIO FERNANDO GARCEZ FARIA e ANDRÉ LUIZ SILVA LIMA DE SANTANA MENDES, Diretores da EGN, por permitirem que eu cursasse o Mestrado em concomitância com a minha lide diária nesta magnífica Escola. Da mesma forma, agradeço aos companheiros da Área de Estudo III (Política e Estratégia), setor no qual estou lotado, pela paciência e demonstrações de amizade durante a realização do curso e, em especial, no período final da confecção deste trabalho.

Às oficiais e funcionários da Biblioteca da EGN, meu muito obrigado pelo tempo a mim dispensado e por estarem sempre prontos a atender todas as necessidades requeridas pela pesquisa.

Ao Corpo Administrativo do PPGEM, nas pessoas da Primeiro-Tenente MARISOL PENSADO PAZOS e do Suboficial VALDIR JORGE LUIZ, agradeço pelas informações e auxílios valiosos que muito me deixaram seguro durante a realização do curso.

Ao Prof. Dr. GERALDO BASSANI, agradeço pelo tempo dispensado para corrigir meus erros do vernáculo, com competência profissional e de forma rápida e eficiente no atendimento das demandas.

Ao Corpo Docente, em especial aos que foram meus professores, Contra-Almirante REGINALDO GOMES GARCIA DOS REIS, Capitães de Mar e Guerra CLAUDIO MARIN RODRIGUES, FRANCISCO EDUARDO ALVES DE ALMEIDA e LEONARDO MATTOS e Prof. Dr. RICARDO PEREIRA CABRAL que muito contribuíram para aumentar o meu cabedal de conhecimento e, com toda certeza, municiaram-me com ideias, frutos de suas experiências em todo o processo de construção desta dissertação, o meu especial obrigado.

Aos companheiros da Turma PPGEM-2015, o meu agradecimento pelas companhias nas aulas que assistimos juntos, pelos trabalhos que fizemos juntos e pelos momentos de diversão que convivemos juntos. Em especial, gostaria de registrar o apoio e ajuda incondicionais dados pelos amigos JÉSSICA GONZAGA, Capitão de Mar e Guerra EDINA LAURA NOGUEIRA DA GAMA e GILDO REIS. Deixo a vocês, um agradecimento especial.

Ainda quanto à EGN, meus agradecimentos ao Contra-Almirante REGINALDO GOMES GARCIA DOS REIS que, como meu chefe, permitiu, também, que eu cursasse o mestrado e, com certeza, foi o meu grande incentivador nesse desafio, motivando-me nos momentos difíceis e proporcionando-me a tranquilidade necessária para a conclusão desta dissertação. Almirante REIS, a Vossa Excelência, dedico este trabalho.

À minha família, agradeço pelo apoio sempre dado, desde os tempos de oficial da ativa e, ainda, pelo tempo que tive de dispensar às lides acadêmicas com prejuízo para o nosso convívio.

Ao meu orientador, Prof. Dr. CLAUDIO MARIN RODRIGUES, com quem convivi intensamente nos últimos dois anos, meus especiais agradecimentos, pela sua paciência, profissionalismo, dedicação e capacidade intelectual que dedicou a mim e ao meu trabalho. Caro professor, agradeço também pela amizade formada durante todo esse longo processo.

Finalmente, ao Senhor Jesus, agradeço por estar comigo em todos os momentos, em especial nos mais difíceis. A Ele, toda honra e toda glória.

“Todas as nações desejam a paz, mas querem a paz que lhes convém.”

Alte. John A. Fisher

RESUMO

A presente dissertação repousa na hipótese de que, a despeito da existência de dois subcomplexos de segurança sul-americanos e de suas diferenças, as ações da política externa brasileira juntamente com as dos organismos regionais podem mitigar ou impedir a ocorrência de conflitos armados na região e, até mesmo, consolidar tais subcomplexos, transformando o subcontinente em uma comunidade de segurança. O enfoque metodológico da pesquisa proposta decorre do seu referencial teórico, baseado no conceito de segurança proposto por Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde e, sob uma abordagem analítica, subsidiada por pesquisas bibliográfica de documentos oficiais do Brasil, de outros Estados sul-americanos e de Organizações Regionais. Este trabalho se justifica por duas razões principais. Primeiramente, porque envolve as relações entre Estados em uma região na qual o Brasil está geográfica, econômica e politicamente inserido. Ademais, porque os conflitos, armados ou não, afetarão diretamente a política de defesa e os demais interesses do Brasil, uma vez que ocorrerão dentro de seu entorno estratégico.

Palavras-chave: Brasil. América do Sul. Segurança. Defesa. Comunidade de segurança.

ABSTRACT

The present dissertation rests on the assumption that, despite the existence of two South American security subcomplexes and their differences, the actions of Brazilian foreign policy together with those of regional organizations may mitigate or prevent the occurrence of armed conflicts in the region and, even consolidate such subcomplexes, transforming the subcontinent into a security community. The methodological approach of the proposed research stems its theoretical reference from the security concept formulated by Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde and, by an analytical approach, subsidized by bibliographic research of Brazilian official documents, and others from South American States and Regional Organizations. This paper is justified by two main reasons. First, it involves the relations among states in a region in which Brazil is geographically, economically and politically inserted. Furthermore, because conflicts, armed or not, will directly affect the defence policy and the other interests of Brazil, since they will occur within its strategic environment.

Keywords: Brazil. South America. Security. Defence. Security community.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Intensidade dos Conflitos	26
Quadro 2 -	Processos políticos sob condições do realismo e da interdependência complexa	33
Quadro 3 -	Tipos de CRS	45
Quadro 4 -	PIB por Estado Sul-americano	54
Quadro 5 -	IDH por Estado Sul-americano	55
Quadro 6 -	PIB e IDH por Estado Sul-americano (resumo)	55
Quadro 7 -	Principais diferenças entre os sub-CRS	110
Figura 1 -	Mapa político da América do Sul	131
Figura 2 -	Padrões de Segurança Regional pós-Guerra Fria	132
Figura 3 -	Matriz Síntese do Plano Estratégico da OTCA	133
Figura 4 -	Eixos de Integração e Desenvolvimento	134
Figura 5 -	Guerras e disputas de fronteiras na América do Sul	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ABIMDE	Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança
AECA	Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCOPAZ	Associação de Centros Conjuntos de Treinamento para Operações de Paz
BID	Base Industrial de Defesa
CAN	Comunidade Andina de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEED	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CIAC	Corporação da Indústria Aeronáutica da Colômbia
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
COPRI	Copenhagen Peace Research Institute
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CRS	Complexo Regional de Segurança
EID	Eixos de Integração e Desenvolvimento
EMGEPRON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
END	Estratégia Nacional de Defesa
ENP	Exército Nacional Popular
ESUDE	Escola Sul-Americana de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
HIK	Heidelberg Institute for International Conflict Research
IAPTC	International Association for Peace Training Centers
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IIRSA	Infraestrutura Regional da América do Sul
JID	Junta Interamericana de Defesa
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul

MOMEPE	Missão de Observadores Militares Equador-Peru
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
ONG	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OR	Organização(ões) Regional(is)
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PARLASUL	Parlamento do Mercosul
PC	Plano Colômbia
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Política Nacional de Defesa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODE	Produtos de defesa
SAI	Sistema Andino de Integração
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TEC	Tarifa Externa Comum
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USA	United States of America

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REVISÃO DA LITERATURA	24
2.1	O Conflito	24
2.2	Segurança e Defesa	27
2.3	As Perspectivas Teóricas da Segurança	29
2.3.1	A Perspectiva Neorrealista	29
2.3.2	A Perspectiva Globalista	31
2.3.2.1	A Interdependência Complexa	31
2.3.3	A Perspectiva Regionalista	34
2.4	Estudo da Segurança e Securitização	36
2.4.1	Níveis de Análise	36
2.4.2	Setores	37
2.4.3	Securitização	38
2.5	A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança	38
2.5.1	Segurança Regional	39
2.5.2	Complexos Regionais de Segurança: Principais Variáveis	40
2.5.3	Complexos Regionais de Segurança: Características	42
2.5.4	Complexos Regionais de Segurança: Tipos	43
2.5.5	A Importância das Organizações Regionais	45
2.6	Integração Regional	46
3	A AMÉRICA DO SUL	50
3.1	O Perfil Regional	51
3.1.1	Perfil Geográfico	51
3.1.2	Perfil Político	52
3.1.3	Perfil Socioeconômico	53
3.1.4	Perfil da Segurança Interna	56
3.2	A Integração Sul-americana	58
3.2.1	Processo da Integração da América do Sul no Século XIX	58
3.2.2	A Organização dos Estados Americanos	60
3.2.3	A Associação Latino-Americana de Livre Comércio e a Associação Latino-Americana de Integração	63
3.2.4	A Comunidade Andina de Nações	65
3.2.5	A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica	66
3.2.6	O Mercado Comum do Sul	69
3.2.7	A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana	72
4	O CRS “AMÉRICA DO SUL”	74
4.1	Histórico da Formação do CRS	74
4.1.1	As origens do CRS	74
4.1.2	O CRS durante a Guerra Fria	75

4.1.3	O CRS no período pós-Guerra Fria	77
4.1.3.1	A Presença Norte-Americana na Região	78
4.2	Óbices à Integração Regional	80
4.2.1	Óbices Históricos	80
4.2.2	Óbices de Infraestrutura	81
4.2.3	Óbices decorrentes da Fragilidade Institucional dos Estados	83
4.2.4	Óbices decorrentes da presença/influência dos EUA na região	84
4.2.5	Óbices decorrentes da ausência de liderança efetiva na região	85
4.3	A União de Nações Sul-Americanas (Unasul)	86
4.3.1	O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)	89
4.3.2	A Unasul e o CDS vistos pelos Estados da região	92
4.3.2.1	A Visão da Argentina	92
4.3.2.2	A Visão do Chile	93
4.3.2.3	A Visão da Colômbia	95
4.3.2.4	A Visão do Uruguai	95
4.3.3	A contribuição da Unasul para a integração regional nos campos estratégicos de segurança e defesa	96
4.4	O Brasil no contexto do CRS Sul-americano	100
4.4.1	A posição brasileira	101
4.4.1.1	A Política Nacional de Defesa (PND)	101
4.4.1.2	A Estratégia Nacional de Defesa (END)	102
4.4.1.3	O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)	103
4.4.2	Discursos	104
4.4.3	Ações efetivas do Brasil	105
4.5	Comparação entre os dois subcomplexos regionais	107
4.5.1	Os dois subcomplexos regionais	107
4.5.2	O Brasil como uma “ponte” entre os dois subcomplexos regionais	110
4.5.3	A América do Sul pode se tornar uma Comunidade de Segurança em médio prazo?	111
5	CONCLUSÃO	114
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
	ANEXO	131

1 INTRODUÇÃO

No presente, as relações internacionais não são estabelecidas unicamente pela interação entre Estados. Nesse jogo, entram, também, outros atores que influenciam sobremaneira as políticas de cada país, dentre os quais organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), organizações não governamentais (ONG), empresas transnacionais (Shell, IBM etc.) e organizações criminosas/terroristas. Não obstante a complexidade desse cenário com novos atores, novas relações e novas ameaças e oportunidades, os Estados continuam dando a mesma importância de outrora às alianças políticas e militares e à ocorrência e ao gerenciamento de crises e conflitos armados.

Na América do Sul (FIG.1 em ANEXO), em particular, tal cenário ocorre de forma peculiar. Esse subcontinente, composto de 12 Estados soberanos – dos quais 10 fazem fronteira com o Brasil –, um departamento ultramarino francês e um território ultramarino britânico (ilhas Malvinas), corresponde a 12% da superfície terrestre. Em quase toda totalidade da região, falam-se os idiomas ibéricos, além de possuir problemas semelhantes nas áreas política, social e econômica. Ademais, possui grande diversidade física, biológica e climática que formam ecossistemas que variam desde desertos a geleiras e desde florestas tropicais (incluindo a maior do globo) a pantanais e chacos. Possui, ainda, grande porção do solo mundial propício à agricultura. Em contraste com toda essa riqueza natural, sua população vive em países com relativamente baixos índices de desenvolvimento humano – IDH¹ (MEDEIROS FILHO, 2014, pp. 25-26).

A região possui, em sua geografia física, características que marcam sobremaneira sua geopolítica: a cordilheira dos Andes e a bacia Amazônica (COHEN, 2015, p.163), além da região pantaneira.

O subcontinente, ainda, é uma área com baixo índice de conflitos interestatais, uma vez que praticamente todos os grandes confrontos cessaram na primeira metade do século passado, apesar das recentes exceções – o conflito entre Argentina e Chile (1978) e o conflito armado entre Equador e Peru (1995). Embora não tenha sido um conflito regional

¹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (sítio do PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD).

(com atores de continentes diferentes), deve-se citar a Guerra das Malvinas (1982), entre a Argentina e um Estado europeu – o Reino Unido.

Antes de tratar de defesa, segurança e paz na América do Sul, deve-se compreender dois conceitos. Primeiramente, o de integração regional por meio de comunidade de segurança proposto por Karl Deutsch et al. (1957), englobando a Europa Ocidental, Estados Unidos da América (EUA) e Canadá – a área do Atlântico Norte. Para Deutsch, uma integração eficaz requer, dentro de um território, um “senso de comunidade” e instituições e práticas suficientemente fortes que assegurem, por um prolongado período, expectativas fidedignas de mudanças pacíficas (resolução de problemas sociais sem a utilização da força) entre as populações dos Estados integrados. Ademais, como “senso de comunidade”, entende-se como o sentimento que parte da população dos Estados membros do acordo de integração tem a respeito da solução de problemas sociais comuns por meio de mudanças pacíficas (DEUTSCH et al., 1957, p. 123).

Em seguida, deve-se atentar, também, para a teoria formulada por Barry Buzan e Ole Wæver (2007) que “fornece uma moldura conceitual que apreende a nova estrutura emergente de segurança internacional” – a teoria do Complexo Regional de Segurança (CRS) (BUZAN e WÆVER, 2007, p.40). O CRS é apresentado como sendo “um conjunto de Estados cujos principais processos de securitização², dessecuritização³, ou ambos estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados um do outro” (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 44).

Na América do Sul, os Estados formam o CRS sul-americano, que engloba dois subcomplexos. O primeiro é formado pelos países no norte (região andina) e o segundo envolve os países do cone sul, sendo o Brasil, pelas suas dimensões, posicionamento central e interesses próprios o responsável pela manutenção da coesão entre ambos (BUZAN e WÆVER, 2007, p.332).

No entanto, podem ocorrer mudanças nesse CRS. Como lembra Cepik, “implicações da crise política brasileira para a integração da América do Sul e para a

² Para Buzan e Wæver (2007, p.491), Securitização é um processo discursivo por meio do qual um entendimento intersubjetivo é construído no interior de uma comunidade política para considerar algo como uma ameaça existencial a um objeto de referência, e permitir a convocação de medidas urgentes e excepcionais para tratar tal ameaça.

³ Dessecuritização, segundo Buzan e Wæver (2007, p.489), é definido como um processo pelo qual uma comunidade política rebaixa ou deixa de tratar algo como um ameaça existencial para um objeto valorizado, e reduz ou para a adoção de medidas urgentes e excepcionais para lidar com a ameaça. O processo pode ser diretamente discursivo abordando a definição da situação; mas muitas vezes é indireto, em que uma mudança de orientação em relação a outros problemas reduz a relativa atenção para a questão anteriormente securitizada.

segurança regional. [...] é preciso considerar ainda a posição adotada pelos Estados Unidos e os desafios colocados para as instituições internacionais com potencial para processar problemas de segurança na região” (2005, p.1).

Em contrapartida, onde quer que ocorra uma crise ou conflito armado, estarão envolvidas as relações entre Estados de uma região na qual o Brasil está geográfico, econômico e politicamente inserido e onde exerce uma liderança discreta. Independente do subcomplexo, o Brasil, devido à sua influência regional (tanto no teatro andino quanto no Cone Sul) poderá mediar individualmente ou ainda recorrer aos fóruns de integração regional a fim de evitar ou mitigar crises (BUZAN e WÆVER, 2007, pp.338-339).

Essa tendência vem ao encontro de Pecequillo (2012, p.258):

Desde os anos 1970, a política externa brasileira intensificou seus esforços de aproximação bilateral e integração no espaço sul-americano, buscando oferecer perspectivas construtivas e independentes de cooperação a seus vizinhos. Parte deste esforço envolvia (e envolve) eliminar duas fontes de debate sobre o papel nacional na América do Sul, referentes às hipóteses de que o país “estaria de costas” para seu continente e que dentro dele exercia uma ação imperialista (própria e no âmbito do subimperialismo como representante dos EUA).

Por outro lado, formaram-se ao longo dos anos, principalmente após a II Guerra Mundial (1939-45), diversos órgãos de governança⁴ e de alianças regionais e globais. No caso específico da América do Sul e dentro do escopo deste trabalho, destacam-se o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA – 1978), o Mercado Comum do Sul (Mercosul – 1991) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul – 2008), dentre outros organismos com a finalidade de pôr em prática tal integração. Vale ressaltar a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS – 2008) que tem dentre outros objetivos a consolidação do subcontinente como uma zona de paz.

A criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA – 1998) remonta a 1978, quando, por iniciativa brasileira, os oito países amazônicos (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) assinaram, em Brasília, o TCA, com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico da região e o bem-estar de suas populações, além de reforçar a soberania dos países sobre seus territórios amazônicos. O fortalecimento da cooperação regional é o principal meio para alcançar esses objetivos (BRASIL, 2015c).

⁴ No nível mais geral, a governança diz respeito à criação e o funcionamento de instituições sociais (no sentido de “regras do jogo” que servem para definir práticas sociais, designar papéis e orientar as interações entre os que os desempenham) capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação coletiva em um mundo constituído por atores interdependentes (YOUNG, 1994, p.15).

Em 26 de março de 1991, pelo Tratado de Assunção, foi criado o Mercosul, composto pelos seguintes Estados Parte: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (somente após 2012). O foco dessa organização é

a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes (BRASIL, 2015b).

Os demais países da América do Sul fazem parte do Mercosul, como Estados Associados.

Nos últimos anos, o Mercosul vem sofrendo aprimoramento institucional, do qual se destaca a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) em 2006. Esse colegiado possui dez comissões permanentes com o objetivo de incrementar a integração regional, possibilitando a criação de “um espaço comum em que se reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas” (BRASIL, 2015b). Das dez comissões, destacam-se as de Assuntos Internacionais, Interregionais e de Planejamento Estratégico e Assuntos Interiores, Segurança e Defesa.

Na área de segurança, porém, há de se dar maior ênfase à Unasul, formada por todos os países do subcontinente com o objetivo de construir um espaço de integração cultural, econômico, social e político, respeitando a realidade de cada Estado (BRASIL, 2015a). Segundo a política externa brasileira,

Consta de um recente processo de superação da desconfiança que reinava entre os países sul-americanos desde os movimentos de independência, no século XIX. Até 2008, a América do Sul se relacionava com o resto do mundo por meio de um modelo do tipo “arquipélago”: cada país atuava de maneira isolada e desintegrada, dialogando primordialmente com os países desenvolvidos de fora da região. Quando do estabelecimento da UNASUL, os países da região passaram a articular-se em torno de áreas estruturantes, como energia e infraestrutura, e a coordenar posições políticas. A UNASUL privilegia um modelo de “desenvolvimento para dentro” na América do Sul – complementando, dessa forma, o antigo modelo de “desenvolvimento para fora” (BRASIL, 2015a).

Dessa forma, verifica-se a integração entre os países sul-americanos como sendo uma associação que ganha força e sustentação com o passar do tempo, perante o cenário internacional. Para o embaixador Mauro Vieira, ex-Ministro das Relações Exteriores brasileiro (2015-2016), é necessário “seguir trabalhando para a construção da confiança recíproca (entre os países sul-americanos) e principalmente para desenvolvermos uma visão e uma estratégia comuns com relação à proteção de nossos territórios, nossos recursos e nossas

populações” (VIEIRA, 2016, p.144); o que, conseqüentemente, possibilitará, da mesma forma, uma dissuasão para possíveis conflitos de âmbito regional.

Essa posição oficial vai ao encontro do preconizado na Constituição de 1988: “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” (BRASIL, 1988, Art. 4º, parágrafo único).

Há de se considerar que os governos nacionais dos Estados da América do Sul poderão ter ideologias políticas distintas que poderão dificultar a integração regional, gerando conflitos nas negociações. Assim, faz-se mister que as matizes político-ideológicas dos governos de cada um dos Estados sul-americanos sejam ultrapassadas pelas vias diplomáticas, e que o processo de integração faça parte dos projetos de Estado de cada país sul-americano.

Dentro do âmbito da Unasul, foi criado em dezembro de 2008 o CDS, cujo objetivo inicial foi desenvolver uma doutrina de defesa regional e consolidar o subcontinente como uma zona pacífica, base para a estabilidade democrática e desenvolvimento integral dos povos.

Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), o CDS possui os seguintes objetivos gerais:

consolidação da América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos, e contribuição à paz mundial; construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais (vertentes platina, andina, amazônica, atlântica, caribenha e do pacífico) e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; e geração de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (BRASIL, 2012b, p.38).

O CDS não pretende se transformar em uma aliança militar semelhante à OTAN, com movimentação de armamento e militares de um país para outro; o CDS é um fórum para consultas, o que favorece o diálogo e o consenso entre os países-membros e a sincronização das estratégias de defesa dos países com vistas ao bem-estar comum (BERTONHA, 2011, p.144).

Por outro lado, o Brasil como o país de maior área, maior população, maior economia da América do Sul, além de ter um regime democrático, desponta como um líder em potencial na região. Ademais, o país detém uma tradição diplomática de alto nível, herdeira de Rio Branco, possuindo, dessa forma, condições para apoiar ações que impeçam ou mitiguem crises e sua escalada até a situação de conflitos armados na região, como foi o caso da ingerência brasileira no conflito entre Peru e Equador de 1995.

Já no Império, houve as primeiras manifestações para uma política externa em direção aos nossos vizinhos, conforme o Relatório da Secretaria de Negócios Estrangeiros, de 1842:

Continuam desgraçadamente as dissensões que dilaceram alguns dos Estados americanos, sem que esteja no poder do governo imperial o fazer cessar esse flagelo, nem contribuir para que à sombra da paz esses povos conterrâneos e vizinhos desfrutem as imensas vantagens, que lhes oferece o solo em que habitam. O governo de S.M.I.⁵ tem feito até agora guardar a mais estrita neutralidade em todas essas dissensões intestinas. Sendo porém necessário o manter, e (se for possível) ampliar as relações de amizade e comércio com os diferentes Estado da América, tem o mesmo governo conservado agentes diplomáticos em quase todos esses Estados (BRASIL, 1842).

No entanto, a herança monárquica portuguesa nas instituições do novo Império – cujo titular era da mesma dinastia do trono lusitano – em contraste com o perfil republicano dos novos Estados hispano-americanos gerava um clima de “desconfianças mútuas profundas” que perduraram até meados do século passado (SIMÕES, 2011, p.30).

Apesar dos avanços no sentido de dirimir tal clima na era republicana, somente a Constituição de 1988 institucionalizou essa posição, como citado anteriormente.

Deve-se considerar, também, que a multipolaridade, ora reinante nas relações internacionais, tem dado às potências emergentes a possibilidade de opinar e colaborar com a condução da ordem internacional, em especial em suas áreas de influência.

A preocupação do Estado brasileiro com essa questão consta em sua Política Nacional de Defesa (PND):

A Política Nacional de Defesa interessa a todos os segmentos da sociedade brasileira. Baseada nos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, alinha-se às aspirações nacionais e às orientações governamentais, em particular à política externa brasileira, que propugna, em uma visão ampla e atual, **a solução pacífica das controvérsias, o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o reforço do multilateralismo e a integração sul-americana** (BRASIL, 2012c, p. 11, grifo nosso).

Da mesma forma, pode-se tomar as palavras do ex-ministro das pastas das Relações Exteriores e da Defesa, Embaixador Celso Amorim, ao declarar que

Ser solidário é adotar uma postura de não indiferença, isto é, transmitir o sinal político de que o nosso país está interessado no bem-estar de seus parceiros e disposto a ajudá-los. [...] não é preciso ser rico para ser solidário. A solidariedade, mesmo entre países com grandes assimetrias de recursos, sempre nos trará benefícios, seja em termos do aumento de nossa segurança e da confiança mútua, seja no apoio a nossas teses em organizações internacionais. **Para o Brasil, que tem muito a perder com a instabilidade em seu entorno, conquistar a boa vontade dos vizinhos – inclusive dos mais fracos e vulneráveis – é um interesse estratégico.** (AMORIM, 2014, p. 10, grifo nosso).

⁵ Sua Majestade Imperial.

São aspectos fundamentais às relações interestatais, o respeito à soberania e a integralidade dos Estados que estão relacionados intimamente com o respeito aos cidadãos, importante fator para uma vida integrada (NYE, 2009, pp.20-31). Da mesma forma, torna-se requisito indispensável, a comunicação interestatal, que naturalmente propicia uma sensação de confiança e conhecimento mútuo.

Nesse sentido e de acordo com a PND,

A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional **tendem a aumentar a confiança mútua e a favorecer soluções negociadas de eventuais conflitos** (BRASIL, 2012c, p.21, grifo nosso).

Por outro lado, podemos destacar, dentre outros, os seguintes óbices à integração: históricos, decorrentes da colonização; de infraestrutura de transporte e energia; relativos à fragilidade de suas instituições democráticas; e os decorrentes da influência dos EUA na região e da falta de uma liderança mais positiva no subcontinente.

Por isso, a despeito da aparente situação de paz, alguns fatores podem ser causadores, no futuro, de crises e conflitos armados entre Estados. Dentre os fatores, já citados anteriormente, destacam-se as questões de fronteiras não resolvidas; a atuação de potências mundiais rivais nos países onde possuam uma grande influência econômica e/ou militar; e a consequência do *spillover*⁶ de conflitos armados dada à existência de áreas de instabilidade e de ilícitos transnacionais.

Dessa forma, é importante que o Brasil se envolva no processo de estabilização e prosperidade do subcontinente, a fim de reforçar a segurança regional. De acordo com o LBDN, “o Brasil considera desejável que prevaleçam o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países sul-americanos. Isso tornará a região mais coesa e mais forte” (BRASIL, 2012b, p.34).

A hipótese desse trabalho está fundamentada na argumentação que, “a despeito das diferenças entre os dois subcomplexos de segurança sul-americanos, as ações da política brasileira juntamente com as dos organismos regionais podem mitigar ou impedir a ocorrência de conflitos armados na região e, até mesmo, amalgamar tais subcomplexos, transformando o subcontinente em uma comunidade de segurança”.

Dessa forma, o trabalho se justifica por dois aspectos principais. Primeiramente, porque envolve as relações entre Estados em uma região na qual o Brasil está geográfica,

⁶ Efeito de transbordamento.

econômica e politicamente inserido, fazendo fronteira com dez Estados. Como citado acima, o País poderá se utilizar de sua posição para mitigar os possíveis conflitos, individualmente ou utilizando-se dos organismos regionais. Em segundo lugar, porque os conflitos, armados ou não, que possam se concretizar afetarão diretamente a política de defesa e os demais interesses do Brasil, uma vez que ocorrerão dentro de seu entorno estratégico.

A metodologia empregada na dissertação é o comparativo aplicado à ciência política (político-comparativo), com o emprego do “método da diferença” de John S. Mill, na análise dos dois subcomplexos de segurança que compõem a América do Sul, segundo Buzan e Wæver (2007).

Pelo método da diferença,

Se um caso em que o fenômeno sob investigação ocorre e um caso em que não ocorre têm todas as circunstâncias em comum, menos uma, ocorrendo esta somente no primeiro, a circunstância única em que os dois casos diferem é o efeito, ou a causa, ou uma parte indispensável da causa, do fenômeno (MILL, 1882, p.483 – tradução nossa)⁷.

Mill concluiu ainda que, sendo ambos os métodos de eliminação, o método da diferença é adequado para a experimentação artificial e o método da concordância deve ser empregado quando a experimentação não é possível.

O enfoque metodológico da pesquisa proposta decorre do seu referencial teórico, baseado no conceito de segurança proposto por Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde (1998) e, sob uma abordagem analítica, subsidiada por pesquisas bibliográfica, documental e descritiva.

A pesquisa bibliográfica tomará por base, inicialmente, os principais marcos históricos e teóricos no estudo do sistema sul-americano, em especial no tocante à segurança regional. Será utilizada como técnica de documentação a indireta, com pesquisa bibliográfica, levantamento da legislação brasileira e dos documentos normativos das organizações regionais da América do Sul.

O objetivo do trabalho, primeiramente, será o de verificar a influência dos organismos regionais e a ação da política brasileira na manutenção do estado de não conflito armado nas relações entre os países do subcontinente. Em segundo lugar, será analisada a possibilidade de, em médio prazo, com o fortalecimento dos organismos regionais e da

⁷ “If an instance in which the phenomenon under investigation occurs, and an instance in which it does not occur, have every circumstance in common save one, that one occurring only in the former; the circumstance in which alone the two instances differ, is the effect, or the cause, or an indispensable part of the cause, of the phenomenon”.

liderança mais efetiva do Brasil, os dois subcomplexos se consolidarem em uma Comunidade de Segurança, transpondo as diferenças.

O segundo capítulo vai abordar as teorias da segurança internacional, seguindo o proposto por Barry Buzan (1946-), resultante do descontentamento pelo sistema imposto pela ameaça nuclear no decorrer da Guerra Fria (1947-1989). Essa nova visão vai além do campo puramente político-militar, estendendo-se para outros setores (econômico, social e ambiental).

Nesse contexto, serão vistos os conceitos de conflito, segurança e defesa; as perspectivas teóricas da segurança (neorrealista, globalista e regionalista); o estudo de segurança e securitização, envolvendo os níveis de análise, setores. A última parte desse capítulo irá tratar da teoria dos CRS, o que “possibilita a avaliação do balanço de poder relativo e a relação mútua no seu interior, dentro das tendências regionalizantes e globalizantes” (BUZAN e WÆVER, 2007, pp.3-4).

No terceiro capítulo do trabalho serão apresentadas, inicialmente, considerações sobre o subcontinente sul-americano. No presente século, foi alcançado na América do Sul, um patamar no processo de integração regional nunca antes atingido, graças aos esforços mútuos de todos os países e, em especial, devido à diplomacia brasileira. Serão listados os perfis do subcontinente (do geográfico ao de segurança interna), ainda, a descrição das organizações regionais e os seus respectivos mecanismos para evitar e mitigar os possíveis conflitos. Assim, serão vistos a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercosul e, ainda, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

No quarto capítulo, será estudado o complexo sul-americano, seu histórico de formação, seus óbices para uma maior integração, a criação da Unasul e do seu CDS e a visão que quatro países da região têm desses organismos, a participação do Brasil no processo de integração regional e a comparação entre os dois subcomplexos regionais segundo Buzan: o Cone Sul e o Andino. Nesse contexto, os dois sub-CRS serão comparados de acordo com o “método da diferença” de John S. Mill, identificando as possibilidades de conflitos armados na região – em especial no subcomplexo norte-andino. O método da diferença de Mill pode servir de apoio na criação de teorias indutivas, como ferramenta para o estudioso comparar casos com experiências e antecedentes semelhantes e com uma variável com valor diferente –

causa ou efeito a ser pesquisado –, procurando por outras diferenças entre esses casos (VAN EVERA, 1997, p.23).

Finalmente, o quinto e último capítulo concluirá o trabalho, apresentando uma síntese do que foi discorrido e a devida resposta à hipótese formulada nesta introdução.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Em um mundo cada vez mais globalizado e interdependente, as questões de segurança e defesa passaram a ser uma preocupação que extrapola os limites dos Estados, possuindo um caráter regional e, às vezes, assumindo importância mundial. As fronteiras físicas dos Estados perdem a significância diante da facilidade de entrada de pessoas, produtos, tecnologias e ideologias em áreas distantes de sua origem, o que permite pensar em uma grande variedade de possíveis ameaças.

Não obstante a complexidade do novo cenário mundial com novos atores, novas relações e novas ameaças e oportunidades, os Estados continuam dando a mesma importância de outrora às alianças políticas e militares e à ocorrência e ao gerenciamento de crises e conflitos armados.

Isso faz com que os Estados tenham necessidade de permanente preparação para defesa de sua soberania, de seus interesses, da segurança de seus cidadãos e de suas riquezas, uma vez que o cenário internacional se mantém anárquico.

Observa-se que os estudos sobre Segurança Internacional ganharam novos vultos após a II Guerra Mundial (1939-45) com debates sobre como proteger o Estado contra ameaças internas e externas. Com a Guerra Fria, novas questões sobre o tema surgiram na agenda, especialmente com o surgimento da ameaça nuclear.

Dessa forma, esse capítulo iniciará tratando do Conflito, seus conceitos e classificação. Em seguida, serão vistas os conceitos de Segurança e Defesa. Finalmente, serão vistas as Perspectivas Teóricas da Segurança.

A quarta parte tratará do Estudo da Segurança e Securitização, enquanto na quinta seção do capítulo será vista a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança. A última seção deste capítulo consta das teorias de integração regional.

2.1 O Conflito

Lembrando Sartori, “as coisas concebidas ou percebidas de modo significativo, ou seja, conceitos, são os elementos centrais das proposições e, dependendo de como são nomeadas, fornecem em si e por si mesmas orientações de interpretação e observação” (1970,

p.64 – tradução nossa)⁸; ou seja, o conceito não é algo diretamente intrínseco a alguma “coisa”; mas, antes, está relacionado à forma com que a “coisa” é percebida ou concebida por alguém.

Com relação a conceito, podemos considerar ainda a ideia de Koselleck na qual, há uma relação intrínseca entre o conceito e o conteúdo a ser compreendido. Da mesma forma, os conceitos possuem uma ambiguidade histórica, haja vista que expressam conteúdos de experiências, conjunturas, modos de pensar em voga; ao mesmo tempo, projetam visualizações de um futuro possível (KOSELLECK, 2006). Dessa forma, o conceito acadêmico do termo (palavra) “conflito” varia de autor para autor, por causa de suas convicções teóricas e, não são, portanto, universalmente reconhecidos.

Assim, seguindo a conceituação de Julien Freund, conflitos são eventos necessariamente voluntários que ocorrem entre adversários que devem ser da mesma espécie ou congêneres, com intenção declarada de levar prejuízos de toda a sorte um ao outro. O objeto do conflito é, normalmente, a busca de um direito ou condição que pode ser mais do que uma disposição formal; a reivindicação de algo considerado justo; e, dessa forma, romper a resistência do adversário. A ocorrência do conflito está ligada com o esquema de relação de forças (FREUND, 1995, p.58).

Em outras palavras, podemos entender conflito como sendo uma relação social, não compulsória, com o propósito de alcançar um objetivo (concreto ou não), no qual o uso da força está intimamente relacionado à resistência do oponente a ceder e ao balanço de poder entre os adversários. Ou ainda, como bem definiu Hedley Bull, “a guerra (forma extrema de conflito) é um meio de implementar o direito internacional, de preservar o equilíbrio do poder e possivelmente de promover mudanças na lei consideradas, de modo geral, como justas” (BULL, 2002, p.215). E ainda, segundo Niebhur e Eddy (1936, citado por Waltz; Kenneth, 2004, p.29), “é o esforço humano de tornar absolutos nossos valores parciais que constitui sempre o pecado definitivo da vida humana; e ele sempre resulta no mais sangrento dos conflitos humanos”.

No entanto, não há apenas um tipo de conflito. Para classificarmos os conflitos, será utilizada a abordagem metodológica estabelecida pelo Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK)⁹. Conforme a abordagem metodológica de

⁸ “Things conceived or meaningfully perceived, ie, concepts, are the central elements of propositions, and depending on how they are named, provide in and by themselves guidelines of interpretation and observation”.

⁹ O Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK) é uma associação independente e interdisciplinar do Departamento de Ciência Política na Universidade de Heidelberg (Alemanha). Desde 1991, o

Heidelberg¹⁰, um conflito político é uma incompatibilidade de intenções entre indivíduos ou grupos sociais. Essa incompatibilidade surge da presença de atores que se comunicam e agem em relação a determinados objetos, cuja finalidade é a busca ou divisão do poder. Tais ações e comunicações são chamadas de medidas, e os objetos formam as questões de diferenças de posição. Atores, medidas e problemas são os atributos constitutivos do conflito político.

Os atores são indivíduos ou grupos relevantes nos processos de tomada de decisão relativos ao conflito. São eles: os Estados, as organizações internacionais e os atores não-estatais.

As medidas são ações e comunicações realizadas por um ator no contexto de um conflito político. Elas ocorrem quando fundamentadas em procedimentos fora dos regulamentos estabelecidos e, possivelmente, em conjunto com outras medidas, se estas ameacem à ordem internacional ou um Estado.

As questões de conflito são os bens materiais ou imateriais perpetrados pelos atores do conflito por meio de medidas de conflito. Tais questões podem ser relevantes para a sociedade como um todo – tanto para a convivência dentro de um determinado Estado ou entre os Estados. De qualquer maneira, as questões de conflito, sejam materiais, sejam imateriais, são pura consequência da busca pelo poder. Conforme Clausewitz: “A guerra (tipo de conflito) é um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade (demonstração de poder)” (CLAUSEWITZ, 1996, p.7).

Assim, o HIIK classifica os conflitos por nível de intensidade, nos seguintes tipos: disputa (conflito político realizado sem recorrer à violência), crise não violenta, crise violenta, guerra limitada, e guerra (QUADRO 1).

QUADRO 1
Intensidade dos Conflitos

NÍVEL DE INTENSIDADE	TERMINOLOGIA	NÍVEL DE VIOLÊNCIA	CLASSE DE INTENSIDADE
1	DISPUTA	CONFLITOS NÃO VIOLENTOS	BAIXA INTENSIDADE
2	CRISE NÃO VIOLENTA		
3	CRISE VIOLENTA	CONFLITOS VIOLENTOS	MÉDIA INTENSIDADE
4	GUERRA LIMITADA		ALTA INTENSIDADE
5	GUERRA		

Fonte: sítio do HIIK¹¹ (Tradução nossa).

HIIK é dedicado à distribuição de conhecimento sobre o surgimento, transcurso e resolução de conflitos internos e interestatais.

¹⁰ Disponível em <http://www.hiik.de/en/methodik/>. Acesso em 20Jul.2016.

¹¹ Disponível em <https://www.hiik.de/en/methodik>. Acesso em 02Jan.2017.

Para classificar os níveis de conflito violento – crise violenta, guerra limitada e guerra –, são utilizados cinco fatores que indicam os meios e as consequências das medidas dos conflitos: a dimensão dos meios envolvendo o uso de armas e pessoal; e a dimensão das consequências com o número de vítimas, destruição e refugiados/deslocados internos.

2.2 Segurança e Defesa

Os problemas de segurança e defesa para qualquer Estado decorrem da organização (ou desorganização) no sistema internacional, a chamada “anarquia internacional”. Essa estrutura do sistema internacional é o motor do comportamento das potências e a grande preocupação dos países mais fracos, uma vez que as potências maiores possuem, normalmente, grande capacidade militar e todos os Estados jamais estarão totalmente certos de que os demais não têm ou não terão objetivos hostis a eles (MEARSHEIMER, 2007).

As definições para segurança e defesa são diversas e há divergências entre os diversos autores, como lembrou Sartori. Dessa forma, considerando o escopo deste trabalho, será considerado não a definição, mas o fundamento proposto por Buzan e Hansen (2012): a segurança é fundamentada em quatro questões. A primeira delas tem a ver com algo que necessita ser assegurado – o Estado (especialmente), o indivíduo, grupos étnicos, meio ambiente, sociedade. A segunda questão refere-se a considerar as ameaças internas e externas; a terceira preconiza a expansão do conceito de segurança para algo mais que o campo militar e o uso da força. Por último, considera-se a segurança com algo inseparavelmente ligada à ameaça, perigo e urgência.

Quanto à defesa, segundo Bobbio et al., corresponde a um conceito que “assume um significado estritamente instrumental, que compreende todas as modalidades organizativas e funcionais destinadas a garantir os valores essenciais sintetizados no conceito de segurança” (1999, p.312); isto é, é a materialização dos meios (pessoal, material, logístico, organizacional) que o Estado possui para pôr em prática e garantir as necessidades impostas pela segurança.

Pode-se perceber que as duas definições estão intimamente associadas, no entanto a defesa está focada em políticas e ações, enquanto a segurança é uma sensação, uma percepção mais abstrata da condição do Estado exercer plenamente sua soberania.

No trato da “Segurança”, deve-se levar em conta os seguintes fatores que vão definir o planejamento das ações do Estado: o que se quer manter em segurança, quais são as ameaças à segurança e como administrar essas ameaças. Uma vez que o Estado tem como pressupostos básicos povo, território, leis e governo soberano (que lhe dão o monopólio da força e da violência) e independência nas relações externas (BRASIL, 2012c, p.13), a segurança é vista, normalmente, como algo que afeta as relações entre países, ou uma forma de se proteger contra ameaças de outros entes externos, o que está intrinsecamente associada à defesa externa.

Durante a segunda metade do século XX, em especial durante a Guerra Fria, a agenda internacional de segurança era ditada pelo conflito entre as duas grandes superpotências – EUA e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) –, que dividia o mundo em dois grandes blocos. Essa agenda estava calcada sobre as questões político-militares, tecnológicas, econômicas, sociais e ideológicas, considerando a intensidade da rivalidade entre ambos os blocos e a possibilidade de uma guerra nuclear. Essa rivalidade e as mesmas preocupações com segurança transbordavam para a periferia, tanto para países aliados quanto para os não-alinhados, onde hostilidades ocorriam com a anuência dos dois grandes polos mundiais.

A partir do final da Guerra Fria e da desintegração do “Império” Soviético, outras questões tais como as sociais, as ambientais, o tráfico de drogas e o terrorismo passaram a ter uma expressão mais ativa nas agendas de segurança internacional formuladas pelo ator com o monopólio do poder militar mundial. Dessa forma, surgiu entre os Estados periféricos, entre os quais os sul-americanos, a dúvida de como o novo padrão de relações entre as grandes potências e como elas tratam essas novas questões iriam influenciar suas próprias agendas de segurança (BUZAN, 2008).

Vale ressaltar que os atentados terroristas ocorridos na *homeland* norte-americana (2001) trouxeram ao cenário de segurança novos atores, em especial, organizações criminosas/terroristas (Al-Qaeda, por exemplo) e, ao mesmo tempo, novas prioridades e estratégias para a agenda de segurança internacional, haja vista que as ameaças deixaram de ser unicamente originadas de outros Estados, mas passaram a ter origem, também, em atores não-estatais.

Já no início do século atual, os Estados passam a provar um novo padrão de relação devido à ascensão dos Estados em forte desenvolvimento e de novos atores que trouxeram ao mundo uma nova tendência de governança mundial.

Assim,

O fim da Guerra Fria, no entanto, fez com que as preocupações e as abordagens de questões como essas deixassem de ser matizadas ou mesmo distorcidas pela disputa leste-oeste. Nesse sentido, uma organização de defesa dos direitos humanos não deveria mais ser encarada como parte de uma ação concertada para desestabilizar governos simpatizantes de um dos lados e a promoção das questões ambientais, comerciais e financeiras passavam a ser, nas mesas de negociação, objeto de novas alianças, deixando de lado considerações de segurança estratégica internacional típicas do jogo de poder da Guerra Fria (SATO, 2000, pp. 142-143).

Dessa forma, independente do fim da Guerra Fria, dos atentados terroristas de 2001, dos “novos temas” ligados à segurança no século atual, as questões de segurança e defesa não perderam destaque; a forma de tratá-los mudou, mas a sua importância para os Estados e para o sistema internacional foram mantidos. Esses acontecimentos notadamente contrariaram o pensamento de Francis Fukuyama em “O fim da história e o último homem” (1992) que previa um mundo no qual o capitalismo havia triunfado, de tal forma que permitiria à sociedade suprir todas as necessidades dos cidadãos.

2.3 As Perspectivas Teóricas da Segurança

Verificou-se, portanto, que o fim da Guerra Fria trouxe uma guinada para os estudos de segurança. Dessa forma, esta seção abordará as principais perspectivas teóricas que surgiram após esse evento na estrutura de segurança internacional, ou seja, as perspectivas neorrealista, globalista e regionalista (BUZAN e WÆVER, 2007).

É importante notar que as perspectivas neorrealista e globalista refletem, nos estudos da segurança internacional, as históricas concepções clássicas das relações internacionais: o realismo e o idealismo, respectivamente.

2.3.1 A Perspectiva Neorrealista

Por essa perspectiva, a despeito das mudanças significativas no sistema internacional no pós-Guerra Fria, os princípios das relações entre Estados estão associados ao poder político-econômico; isto é, apesar das mudanças no equilíbrio de poder internacional, a relação entre os atores continua sendo calcada nas relações de poder.

Dessa forma, seus seguidores entendem que as estruturas de segurança internacional são centradas no Estado e “repousam em um argumento sobre polaridade de poder: se não é bipolar, então é necessariamente unipolar ou multipolar (ou algo híbrido)”

(BUZAN e WÆVER, 2007, p.6 – tradução nossa)¹²; isto é, ou a estrutura de poder internacional orbita em torno de dois Estados, como na Guerra Fria, ou, como foi a situação imediatamente após o seu final, de apenas um pólo, ou ainda em torno de vários, como o mundo está caminhando nos dias atuais.

A despeito do surgimento e consolidação de atores não estatais no cenário mundial, como as ONG, as empresas transnacionais, as organizações criminosas e terroristas e as organizações regionais, as relações de poder e as estruturas de segurança baseiam-se, primordialmente, nas relações interestatais e, dessa forma, o papel do Estado, que procura a manutenção de sua sobrevivência em um sistema anárquico¹³ de Estados, é o tema central nessa perspectiva.

Para Kenneth Waltz (1979), na relação entre Estados, há a primazia da política sobre os fatores econômicos, haja vista que, em qualquer processo decisório no âmbito das relações internacionais, o poder político ditará em detrimento ao econômico. Assim, para os neorealistas, as políticas de segurança devem ser prioritariamente de caráter militar, a fim de dar respaldo às decisões político-governamentais, mesmo após a Guerra Fria.

Essa posição é corroborada por Mearsheimer que define as questões de política internacional como sendo (ainda) um jogo de soma zero para segurança militar. Para ele, o cenário internacional atual não demonstra necessariamente que a preocupação com a segurança diminuiu com o término da Guerra Fria (MEARSHEIMER, in ALLISON e TREVERTON, 1992, p.235).

Isso demonstra que os Estados, na realidade, estão em uma disputa de poder constante e só aceitam cooperar com outros se os ganhos auferidos com a cooperação alcancem primordialmente os seus propósitos. Novamente, Mearsheimer acrescenta que essa situação é devida a três fatores: a ausência de um organismo de governança global situado acima da soberania estatal; os Estados possuem alguma capacidade militar; e o fato de os Estados terem precauções sobre as intenções de outros e, assim, declararem-se mais poderosos que seus rivais (dilema da segurança) (MEARSHEIMER, 2001, p.3).

¹² “and rests on an argument about power polarity: if not bipolarity, then necessarily either unipolarity or multipolarity (or some hybrid)”.

¹³ Sistema internacional no qual os Estados são soberanos, com ausência de um governo mundial como forma de garantir a ordem internacional.

2.3.2 A Perspectiva Globalista

Essa perspectiva se baseia nos pensamentos econômicos liberais. Assim, para o pensamento globalista, a economia emerge como fator básico das relações internacionais, em lugar da distribuição e equilíbrio do poder mundial característica da concepção neorrealista. Dessa forma, faz-se necessário entender o surgimento de novas estruturas de fundamental importância para o desenho do sistema internacional atual. É o caso do complexo de relações estabelecidas a partir da existência de atores não-estatais, tais como as organizações de governança mundial, as ONG e as empresas transnacionais.

Como o próprio nome sugere, o centro das relações deixa de ser estatal para ser global e, dessa forma, cria-se uma ruptura do vínculo do território e poder do Estado, permitindo o livre mercado, livre circulação de bens, serviços, pessoas e moedas.

Para Buzan e Wæver (2007), a perspectiva globalista é: a antítese do realismo (e do neorrealismo); baseada nas abordagens cultural, transnacional e político-econômica internacional; a dimensão da ausência do territorialismo – não se tem mais um ponto de referência exato; onde tudo é considerado mundial e em trânsito; a saída do Estado do centro do cenário político mundial; e ainda, onde vários atores e sistemas não-estatais operam dentro e fora das fronteiras.

Dessa forma, nota-se que o poder militar dentro do contexto de segurança perde espaço para o poder econômico que passa a nortear as relações no cenário internacional.

2.3.2.1 A Interdependência Complexa

O conceito de interdependência complexa foi desenvolvido por Keohane e Nye Jr ao longo da década de 1970, decorrente de estudos acerca das relações entre poder e interdependência nas relações internacionais. Em uma primeira abordagem, em 1972, observaram que no final da década de 1940, instituições internacionais calcadas nos ideais do multilateralismo passaram a valorizar o mercado e as informações em detrimento da problemática militar. Essas instituições foram consequência de uma política norte-americana, para contenção do poder soviético e prevenção de uma nova era de depressão econômica. Tal política baseava-se na criação de uma economia internacional aberta, criando uma rede de interdependência, na qual ia se tornando mais difícil para os Estados escapar de seus padrões (KEOHANE e NYE, 1998).

O mundo, nesse momento, vivia os efeitos dos conflitos periféricos nos quais as duas grandes potências se confrontavam por meio de Estados menos poderosos, do fim do colonialismo, o combate ideológico; e tudo isso debaixo do perigo nuclear.

Keohane e Nye definiram dependência como sendo “um Estado sendo determinado ou significativamente afetado por forças externas” e interdependência como “situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (KEOHANE e NYE, 2012, p.7 – tradução nossa)¹⁴. A análise desenvolvida considerou a teoria realista e a teoria liberal da interdependência não são excludentes, mas complementares entre si. Considerando essa complementaridade, interdependência complexa foi definida por Genest como: conceito econômico que transpassa fronteiras, no qual outros atores além do Estado possuem importância. Da mesma forma, outras questões que não segurança são importantes na agenda global. O papel da cooperação entre os Estados tem o mesmo peso do conflito na política internacional (1996, p.140).

A interdependência complexa possui as seguintes características:

a) a existência de múltiplos canais de contato entre as sociedades, com conexões formais e informais entre entidades e elites governamentais, não governamentais e organizações transnacionais. Esse amplo espectro de canais de comunicações (interestaduais, transgovernamentais e transnacionais)¹⁵ torna governos e economias entrelaçados, resultando em políticas governamentais mais sensíveis umas às outras, propícias à atuação de organizações internacionais;

b) ausência de hierarquia nos objetivos dos Estados, como resultado das interações decorrentes dos múltiplos canais de contato, originando uma agenda para as questões externas diversificada, podendo qualquer assunto ser prioritário, e não mais simplesmente a segurança militar. As questões de interesse surgem de diversos setores, demandando coordenação e conjugação de interesses. Quando não devidamente orquestradas, os custos (diretos ou indiretos) podem ser relevantes; e

c) redução do uso da força militar. Ao tratar de questões relacionadas a países contidos em uma mesma região ou com os quais já se desenvolvem interações a nível de

¹⁴ “a state of being determined or significantly affected by external forces. [...] situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries”.

¹⁵ Por comunicações transgovernamentais entende-se as realizadas entre setores governamentais correlatos de diferentes Estados. Por comunicações transnacionais entende-se as conduzidas entre atores não-estatais de diferentes Estados.

interdependência complexa, o uso da força deve ser muito mais ponderado, tendo em vista os custos decorrentes de seu emprego (KEOHANE e NYE, 2012, pp. 20-22).

Em decorrência das características descritas, a interdependência complexa provocaria alterações na formulação dos processos políticos necessários à obtenção dos objetivos desejados. O QUADRO 2 apresenta um sumário da análise das diferentes abordagens, do ponto de vista realista e da interdependência complexa, para esta formulação.

QUADRO 2
Processos políticos sob condições do realismo e da interdependência complexa

Processos	Realismo	Interdependência Complexa
Objetivo dos Atores	Segurança Militar será o objetivo dominante.	Os objetivos prioritários dos Estados variam. Políticas transnacionais resultarão em dificuldades para o delineamento de prioridades. Atores transnacionais buscarão alcançar seus próprios objetivos.
Instrumentos de Política do Estado	A força militar será o mais efetivo, podendo também ser utilizados instrumentos econômicos ou outros julgados apropriados.	Recursos de poder específicos para cada área serão os mais relevantes. Manipulação de interdependência, organizações internacionais e atores transnacionais serão os principais instrumentos.
Formação de Agenda	Potenciais alterações na balança de poder e ameaças à segurança ditarão a agenda prioritária e influenciarão substancialmente as demais agendas.	A agenda será afetada por mudanças: na distribuição dos recursos de poder em cada área; no status dos regimes internacionais; na importância dos atores transnacionais; na correlação entre questões diversas; e no grau de sensibilidade de interdependência.
Correlação de Questões¹⁶	A correlação reduzirá as diferenças do resultado das diversas áreas de relacionamento e reforçará a hierarquia internacional.	A correlação entre Estados com relevante poderio militar não será tão fácil, dado que o uso de força será menos efetivo. Correlação por Estados mais fracos por meio de organizações internacionais poderá alterar a hierarquia internacional.
Papel das Organizações Internacionais	Papel minoritário, limitado pelo poder do Estado e da importância de sua força militar.	As organizações estabelecerão agendas, induzirão à formação de coalizões e atuarão como arenas para a atuação política de Estados mais fracos. A habilidade para escolher o fórum organizacional para uma determinada questão e para mobilizar votos será um importante recurso político.

Fonte: KEOHANE; NYE JR, 2012, p.31 (Tradução nossa).

Ademais, em consonância com o modelo neorrealista, a interdependência complexa considera instrumentos para a conquista de poder e consequente alteração do balanço de poder vigente. Por definição, a interdependência não somente configura relações equilibradas e mutuamente benéficas. De cada relação sempre advirão ganhos e custos. Por ganhos entendem-se os benefícios decorrentes e por custos, as restrições à autonomia dos Estados envolvidos.

A avaliação de uma interdependência poderá indicar um maior favorecimento a uma ou a outra parte envolvida, configurando a chamada interdependência assimétrica¹⁷. Ter a

¹⁶ Por correlação entende-se o processo político de vincular diferentes questões a fim de influenciar as negociações, condicionando os resultados obtidos (KEOHANE; NYE JR; 2012, p.25).

¹⁷ No caso de os atores serem igualmente afetados, com ganhos e custos, configura-se uma interdependência simétrica.

capacidade de controlar os resultados de uma interação por meio de uma assimetria também representa uma forma de poder (KEOHANE e NYE, 2012, pp.7-10). Segundo Keohane, o poder é derivado de assimetrias em relações de interdependência, e não decorrente da posse de fontes de poder coercitivo (MORAVCSIK, 2009, p.249).

Por outro lado, em consonância com a concepção globalista, a interdependência complexa considera as organizações internacionais¹⁸ como instrumentos fomentadores da interação e da cooperação entre países.

Em um contexto típico de interdependência complexa, na qual se desenvolvem intensas relações transnacionais e transgovernamentais, aquelas organizações “auxiliam a estabelecer uma agenda internacional, agindo como catalisadoras para a formação de coalizões e como arenas para iniciativas políticas de Estados mais fracos” (KEOHANE e NYE, 2012, p.29 – tradução nossa)¹⁹.

Realistas reiteram seus conceitos ao afirmar que os Estados mais poderosos controlam as organizações internacionais, influenciando os resultados de modo a alcançarem seus interesses, e que a conjugação de esforços entre os Estados se daria somente quando da ocorrência de interesses comuns. Por outro lado, organizações internacionais proporcionam o ambiente adequado à ação conjunta de Estados menos poderosos que, ao unirem-se, ganham força para apresentar e fazer constar da discussão da agenda mundial seus pleitos e questionamentos (KEOHANE e NYE, 2012, p.30).

2.3.3 A Perspectiva Regionalista

Por último, a perspectiva regionalista, que se mostrou mais eficiente na análise da realidade composta por conflitos locais e cooperação. Uma vez que a bipolaridade terminou, reduziu-se a penetração de interesses do poder global, além de o envolvimento militar e as competições estratégicas no mundo terem diminuído por causa das problemáticas domésticas de cada país. A perspectiva regionalista, apesar de conter elementos das outras duas perspectivas, dá prioridade ao nível mais baixo de análise, remetendo-nos à segurança regional (BUZAN e WÆVER, 2007).

¹⁸ Uma organização internacional pode ser definida, de acordo com a Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas, como uma organização estabelecida por um tratado ou outro instrumento preconizado no direito internacional e possuidora de personalidade legal internacional própria. Organizações internacionais geralmente têm Estados como membros, podendo outras entidades, por vezes, pleitearem filiação.

¹⁹ “help set the international agenda, and act as catalysts for coalition-formation and as arenas for political initiatives and linkage by weak states”.

Com o fim da Guerra Fria e com o fato da interdependência e da transnacionalização não terem terminado (e nem mesmo chegado a enfraquecer) com o poder dos Estados nacionais, a perspectiva regionalista surge como uma alternativa mais eficaz para os estudos dos problemas de segurança internacional.

O marco de inauguração dessa perspectiva é a criação do Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), em 1985 na Dinamarca. Tal instituição tem como propósito promover estudos multidisciplinares sobre paz e segurança internacionais e, seus acadêmicos são conhecidos como “Escola de Copenhagen”.

Um dos seus membros notáveis é Barry G. Buzan que, com a sua obra *People, State and Fear: the national security problem in international relations* (1983)²⁰, tornou-se referência da perspectiva regionalista, sendo um dos mais abrangentes estudos do assunto, incluindo o conceito de segurança regional, além de ultrapassar o foco exclusivo no setor militar, incorporando os setores político, econômico, ambiental e social.

Afim de melhor compreender essa perspectiva, torna-se mister apresentar algumas definições. Assim, segundo Joseph Nye, região é “um número limitado de Estados ligados por uma relação geográfica e por um grau de interdependência mútua” e regionalismo é “a formação de associações ou agrupamentos interestatais com base nas regiões” (NYE, 1968, p.vii – tradução nossa)²¹. E ainda, segundo Hurrel, regionalismo é

um conjunto de políticas de um ou mais Estados, destinadas a promover a emergência de uma sólida unidade regional, a qual desempenha um papel definidor nas relações entre os Estados dessa região e o resto do mundo, bem como constitui a base organizativa para políticas no interior da região, numa ampla gama de temas (HURREL, 1993, p.100).

E ainda, para Cabral (2013), “as explicações para a emergência do regionalismo no século XXI podem ser divididas entre os neorrealistas e liberais” (CABRAL, 2013, p.47), isto é, as formas de regionalismo podem tender tanto para a linha neorrealista quanto para o liberalismo funcional (globalismo).

Assim, verificamos que o regionalismo não é uma perspectiva que se opõe ou complementa as anteriores; mas possui pontos contrários e pontos de concordância com ambas, dependendo de como observá-lo.

Com relação ao neorrealismo, possui as seguintes características em comum: são centradas no Estado, uma vez que este é o único ente capaz de ter interlocução com outros

²⁰ Vale ressaltar que tal obra foi escrita antes do fim da Guerra Fria.

²¹ “as a limited number of states linked by a geographical relationship and by a degree of mutual interdependence [...] the formation of interstate associations or groupings on the basis of regions”.

Estados, e demais órgãos intra e interestatais com relação à segurança internacional; não despreza a segurança militar (apesar de o regionalismo não a considerar primaz); e considera as fronteiras territoriais.

Em relação ao globalismo, pode-se afirmar que ambas as perspectivas levam em conta a interdependência e a cooperação intra e interregional como resultado das agendas de cada grupo. Ademais, consideram o setor econômico como importante (apesar de o regionalismo não o considerar primaz).

Uma das consequências dessa terceira perspectiva, englobando as convergências e as divergências das duas anteriores, foi o surgimento dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), que serão vistos mais a frente, em variadas partes do mundo. A ênfase nos aspectos regionais proporcionou uma maior eficácia na análise da segurança internacional, envolvendo a relação entre variáveis domésticas e regionais e entre estas e variáveis globais.

2.4 Estudo da Segurança e Securitização

Como resultado do descontentamento do sistema de segurança imposto, durante a Guerra Fria, pela obsessão militar e ameaça nuclear, a abordagem tradicional da segurança, prioritariamente estatista e voltada para o setor militar, começou a sofrer a perda de defensores, uma vez que houve o crescimento das agendas econômica e ambiental nas relações internacionais, a partir da década de 1970.

Assim, os estudiosos tradicionais começaram a aceitar um viés não-militar para as causas de um conflito, retirar a centralidade do estado nas análises e enxergar atores não-estatais participando no jogo militar (BUZAN et al., 1998, p.3).

A partir daí, surge a necessidade de construir uma conceituação de segurança que signifique algo mais que simplesmente uma ameaça ou um problema; faz-se mister entender securitização, a partir do nível espacial a ser analisado (níveis de análise) e os setores envolvidos com a ameaça.

2.4.1 Níveis de Análise

Níveis de análise são locais do planeta definidos pela variação da escala espacial/geográfica. São eles:

- a) Sistemas internacionais – engloba todo o planeta (ONU);

b) Subsistemas internacionais – grupo de unidades dentro do sistema internacional. Distingue-se do global pela especificidade geográfica (OEA, UNASUL, OTAN etc.);

c) Unidades – atores compostos de subgrupos, organizações, comunidades (Estados, nações, empresas transnacionais etc.);

d) Subunidades – grupos organizados de indivíduos, dentro das unidades, capazes de influenciá-las (burocracia, lobbies); e

e) Individual – o mais baixo nível do estudo das ciências sociais.

Há, ainda, organizações que podem cruzar diversos níveis: Greenpeace, Anistia Internacional etc (BUZAN et al., 1998, pp.5-6).

2.4.2 Setores

Os setores servem para desmembrar “um todo” para análise, selecionando alguns de seus padrões distintos de interação. São considerados os seguintes setores de estudo: militar, político, econômico, social e ambiental.

Para Buzan,

a segurança militar diz respeito a dois níveis de interação de ofensiva armada e capacitação defensiva dos Estados, e a percepção mútua da intenção que cada Estado. Segurança política relaciona-se com a estabilidade organizacional dos Estados, sistemas de governo e ideologias que lhe dão legitimidade. Segurança econômica tem a ver com acesso a recursos, finanças e mercados necessários para sustentar níveis aceitáveis de bem-estar e de poder do Estado. Segurança social diz respeito à sustentabilidade, dentro de condições aceitáveis para evolução, dos padrões tradicionais de linguagem, cultura e religião e identidade e costumes nacionais. Segurança ambiental tem a ver com a manutenção do local e a biosfera do planeta como um sistema de apoio essencial no qual todos os outros empreendimentos humanos dependem (*op. cit.* p.8 – tradução nossa)²².

Tomando, por exemplo, como elemento de análise um atentado terrorista, a análise setorial serve para reconhecer em quais setores tal evento irá produzir efeito, reduzindo a complexidade do elemento estudado e dando maior clareza ao estudo.

²² “the military security concerns the two-level interplay of armed offensive and defensive capabilities of states, and states’ perceptions of each other’s intentions. Political security concerns the organizational stability of states, systems of government and the ideologies that give them legitimacy. Economic security concerns access to the resources, finance and markets necessary to sustain acceptable levels of welfare and state power. Societal security concerns the sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture and religious and national identity and custom. Environmental security concerns the maintenance of the local and the planetary biosphere as the essential support system on which all other human enterprises depend”.

2.4.3 Securitização

O conceito de segurança está intimamente relacionado com sobrevivência. Ocorre quando uma questão é apresentada como sendo uma “ameaça existencial” a um “objeto de referência”²³ designado (normalmente, mas não necessariamente um Estado, órgão governamental, território e sociedade) (*op. cit.* p.21).

Considerando a necessidade da sobrevivência, Buzan et al. definiram securitização como sendo “o movimento que leva a política além das regras estabelecidas do jogo e molda a questão como um tipo especial de política ou como acima da política. Securitização pode assim ser visto como uma versão mais extrema da politização” (*op. cit.*, pp.23-24 – tradução nossa)²⁴.

Para os autores supracitados, ainda, qualquer situação que envolva o Estado pode variar dentro de um espectro desde “não politizada”, passando por “meio politizada” até chegar ao nível de “securitizada”, na qual “o problema é apresentado como uma ameaça existencial, requerendo medidas de emergência e justificando ações fora dos limites normais do processo político” (*op. cit.*, pp.23-24 – tradução nossa)²⁵.

Podemos notar que a securitização não é constituída por quebra de regras ou a simples ocorrência de ameaças existenciais; mas por casos de ameaças existenciais que legitimam a quebra de regras. Assim, o processo de securitização passa por três componentes ou passos: a) o reconhecimento das ameaças existenciais; b) a ação emergencial para se contrapor às ameaças; e c) a identificação dos efeitos entre as unidades envolvidas pela quebra das regras (*op. cit.*, p.26).

2.5 A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança

Considerando a corrente adotada por BUZAN e WÆVER em *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2007), a nova estrutura emergente da segurança internacional, pós-Guerra Fria, baseia-se na Teoria dos CRS que é

uma teoria desenvolvida dentro da chamada Escola de Copenhague, e que busca entender as questões de segurança internacional a partir de um enfoque

²³ São os agentes passivos da ameaça, isto é, aqueles entes que sofrem a ameaça e reivindicam sua sobrevivência.

²⁴ “the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization”.

²⁵ “the issue is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure”.

regionalista, partindo do suposto que as ameaças, em geral, viajam mais a curtas distâncias do que longas (FUCCILLE e REZENDE, 2013, p. 78).

De acordo com essa corrente, a visão dos problemas de segurança utiliza-se de um *zoom* para estudá-los de forma associada à sua região.

2.5.1 Segurança Regional

O CRS é um modelo de segurança regional que permite a previsão, análise e explicação do desenvolvimento das interações, em qualquer região. Em um sistema internacional estruturalmente complexo e anárquico, o CRS surge como uma sistemática que busca entender a forma como as dinâmicas globais de poder interagem por meio do sistema internacional e suas consequências em uma determinada região.

O conceito de CRS tem como um de seus objetivos defender a ideia que o nível regional é o mais adequado para uma análise prática de segurança. Quando são efetuadas análises de segurança, dois níveis extremos são predominantes nessas análises: o global e o nacional. Conforme BUZAN e WÆVER (2007),

Segurança nacional – não está por si mesma em um nível significativo de análise. Porque as dinâmicas de segurança estão inerentemente relacionais; a segurança de nenhuma nação é limitada em si mesma [...]. A segurança global em qualquer senso holístico refere-se, na melhor das hipóteses, a uma aspiração, não à realidade (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 43 – tradução nossa)²⁶.

Isso fica fácil de entender, haja vista que os Estados não são herméticos e nem o globo é um conjunto de países que não se relacionam. Dessa forma, querendo ou não, os Estados sofrem uma interdependência mútua com outros que reflete diretamente na questão da segurança individual de cada um deles.

A análise da segurança no viés regional enxerga o nível em que os Estados e outros atores se aproximam suficientemente a ponto de a segurança individual de cada um não ser considerada em separado. É no nível regional que se encontram a interação dos extremos da segurança, o global e o nacional, e também, que é registrada a maioria das ações. O quadro geral é sobre a junção de dois níveis: a reciprocidade dos poderes globais no nível sistemático e o aglomerado de segurança interdependente no nível regional.

²⁶ “National security – is not in itself a meaning level of analysis. Because security dynamics are inherently relational, no nation’s security is self-contained [...]. Global security in any holistic sense refers at best to an aspiration, not a reality”.

2.5.2 Complexos Regionais de Segurança: Principais Variáveis

A sistemática do CRS pode ser útil de três formas. Primeiramente, porque estabelece o nível apropriado para análise nos estudos de segurança. Em segundo lugar, pode organizar estudos empíricos e, por último, pela capacidade de estabelecer teoria baseada em cenários sobre as bases conhecidas. A formação do CRS deriva da ação recíproca entre o equilíbrio de poder e a pressão das proximidades geográficas locais: “a simples adjacência física tende a gerar mais interações de segurança entre os vizinhos, do que entre Estados localizados em diferentes áreas” (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 45 – tradução nossa)²⁷.

A proximidade geográfica é um fator extremamente importante, haja vista que certos tipos de ameaças têm maior possibilidade de migrar para países próximos que para locais mais distantes. Esse fenômeno é facilmente identificável quando as ameaças são dos setores militar, político, ambiental e social. Já para ameaças do setor econômico, a distância não é importante.

A proximidade também permite a análise das relações de amizade e inimizade entre os Estados da região. Todos os Estados no sistema estão envolvidos em uma rede global de segurança interdependente. Mas, como a percepção de insegurança é comumente associada à proximidade, essa interdependência está longe de ser uniforme. Se somarmos os fatores – anarquia, distância, diversidade geográfica – obteremos padrões regionais baseados em aglomerados, em que a segurança interdependente é mais intensa entre os Estados dentro de tais complexos do que aqueles que estão fora (*Ibidem*, p. 46).

As premissas básicas nas quais a segurança interdependente tende a ser regionalmente concentrada são muito influenciadas pelo poder das unidades que a compõem. Isso significa que, enquanto Estados mais fracos limitam aos seus vizinhos, os seus interesses em segurança e das demais relações, as superpotências rompem a lógica da geografia e da adjacência em suas relações. Em síntese, Estados com menores capacidades encontrar-se-ão confinados dentro de um CRS com seus vizinhos e os mais poderosos tenderão a penetrar nas regiões adjacentes. No caso das superpotências, a ideia é alcançar todo o planeta.

Conforme a sua essência estrutural e anárquica, as características do CRS podem ser definidas por dois tipos de interação entre os Estados: a relação de poder e os padrões de amizade ou inimizade. A ideia de que o poder opera em uma escala regional é conhecida pelo

²⁷ “Simple physical adjacency tends to generate more security interaction among neighbours than among states located in different areas”.

conceito de equilíbrio de poder regional, em que poderes que não são diretamente ligados entre si, ainda fazem parte da mesma rede de relacionamentos. Assim, o CRS, como o sistema internacional, pode ser analisado em termos de polaridade, variando desde uma configuração bipolar ou tripolar, podendo chegar a ser considerado até como multipolar. Dessa forma, torna-se essencial distinguir as potências regionais das globais (*Ibidem*, p.49).

O segundo componente da interação entre os Estados, os padrões de amizade e inimizade, foi menos explorado na teoria das relações internacionais. Esses padrões são resultados de uma realidade histórica derivada de momentos remotos comuns, como dimensões socialmente construídas. Essas ideias funcionam nos níveis regionais, assim como nos níveis globais. Ódios históricos e amizades, assim como os eventos específicos que acionam o gatilho para o conflito, têm parte na formação de um conjunto de desconfianças, ameaças e amizades que definem o CRS. Esses padrões de amizade e inimizade são influenciados por vários fatores como social, histórico, cultural, religioso e geográfico, mas para uma larga extensão, eles são dependentes, e assim se tornam a melhor forma de explicação (*Ibidem*, p. 50).

Como subestrutura, eles podem ter efeitos mediadores entre as potências e os Estados locais, bem como a interação entre Estados da região. Os CRS constituem uma sinergia, uma realidade social maior que a soma das partes, e assim é possível intervir entre as intenções e os resultados. Embora o CRS não exista, independentemente, dos Estados e de suas vulnerabilidades, os resultados das interações entre esses mesmos Estados, seria diferente, se não fosse pela existência do CRS (*loc.cit.*).

Seja qual for o grau de complexidade da estrutura e dos meios atribuídos a um CRS – de um simples conselho regional de segurança, ao estabelecimento de mecanismos de cooperação, até um complexo com poderosos meios de defesa –, o que se verifica nas experiências internacionais é que o CRS é o melhor caminho para o tratamento das ameaças comuns em uma região, quando observadas certas condições básicas e interações políticas, históricas, econômicas e até mesmo culturais. Dessa forma, podemos tomar a definição de Buzan e seus colaboradores para o CRS: “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos, coerentemente, de forma separada” (*Ibidem*, p. 44 – tradução nossa)²⁸.

²⁸ “a set of units whose major processes of securization, desecurization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonable be analysed or resolved apart from one another”.

2.5.3 Complexos Regionais de Segurança: Características

Para Buzan e Wæver, a função mais bem estabelecida do CRS é uma estrutura empiricamente organizada de estudos da segurança regional. A teoria especifica o que procurar nos quatro níveis de análise e como integrá-los. Os quatro níveis são:

- a) doméstico dos Estados da região – a vulnerabilidade específica de um Estado define o tipo de insegurança que ele tem. É a principal demanda de segurança nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos;
- b) relações interestatais – que geram a região como tal;
- c) interações entre regiões vizinhas (ex.: interação entre as duas Américas); e
- d) papel das potências globais na região – a interação entre a estrutura de segurança global e regional (*Ibidem*, p. 51).

Reunidos, esses quatro níveis constituem a constelação de segurança e estão sempre em jogo.

Desde o primeiro desenvolvimento da teoria dos CRS, surge também a ideia dos subcomplexos como uma parcela de um complexo, a nível regional. Subcomplexos têm, essencialmente, a mesma definição do CRS; a diferença é que estão firmemente incorporados a um CRS mais abrangente. Subcomplexos representam padrões distintos de segurança interdependente que são, no entanto, conduzidos por um padrão mais amplo que define o CRS como um todo. Não há uma obrigatoriedade de existir subcomplexos, especialmente onde o número de Estados não é relativamente elevado.

A teoria oferece a possibilidade de uma ligação sistemática entre os estudos de condições internas, relação entre unidades na região, relações entre regiões, e a reciprocidade das regiões dinâmicas com as potências globais. Oferece também uma estrutura lógica, com as hipóteses mais notáveis de que os padrões regionais de conflito moldem as linhas de intervenção pelos níveis globais de poder.

Um dos propósitos da teoria dos CRS é estabelecer uma referência para identificar e avaliar as mudanças a nível regional. Devido ao fato de o CRS ser uma subestrutura durável com um importante componente geográfico, ele tem uma estrutura interna e uma fronteira externa, que pode ser utilizada para monitorar continuamente, mudar e distinguir, desde mudanças significativas a eventos menos importantes. A estrutura essencial dos CRS é dividida em quatro variáveis (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 53): fronteiras, limites que diferenciam o CRS dos seus vizinhos; estruturas anárquicas, significando que o CRS deverá

ser composto por duas ou mais unidades autônomas; polaridade, que estabelece a distribuição de poderes entre as unidades; e construções sociais das unidades, que envolvem as relações de amizade e inimizade entre os integrantes.

A partir dessa configuração, a qualquer dado momento, serão possíveis três evoluções abertas ao CRS:

a) manter o *status quo* – não haverá mudanças significativas na essência estrutural;

b) transformar-se internamente – mudanças na essência estrutural que ocorrem no interior de suas fronteiras. Significa alterações na estrutura anárquica, na polaridade ou nos padrões dominantes de amizade e inimizade; e

c) sofrer transformações externas – as fronteiras expandem-se ou contraem-se, mudando os membros do CRS e, mais provavelmente, transformando a estrutura essencial. O modo mais comum para isso ocorrer é pela fusão de dois CRS (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 53).

2.5.4 Complexos Regionais de Segurança: Tipos

Os CRS podem ser classificados em quatro tipos: Padrão, Centrado, de Grande Potência ou Supercomplexo.

O tipo “Padrão” é formado por uma “típica formação de Estados Westfalianos, apresentando duas ou mais potências e uma agenda predominantemente militar-política” (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 55 – tradução nossa)²⁹. O poder é definido em termos da polaridade regional, sendo que a relação entre essas potências regionais é que estabelecerá o elemento da política de segurança do CRS. Nesse tipo, não é observada a existência de uma potência global. Pode-se, claramente, distinguir um CRS que se caracteriza pelas dinâmicas regionais daqueles cujo funcionamento é influenciado pelas grandes potências. Podem ser divididos ainda em termos de padrão de amizade-inimizade em: Formações Conflituosas, Regimes de Segurança ou Comunidades de Segurança.

Os CRS do tipo “Padrão” de “Formação Conflituosa” são aqueles onde a propensão ao conflito é grande e não há mecanismos formais ou regras para a solução pacífica dos conflitos; predomina uma sensação de insegurança.

²⁹ “is broadly Westphalian in form with two or more powers and a predominantly military-political security agenda”.

Já nos CRS de “Regimes de Segurança”, há mecanismos formais para o encaminhamento e a solução pacífica de controvérsias. A cooperação e medidas de aumento da confiança predominam entre os Estados. Existe a tendência à criação de instituições e de regras para a regulação das relações entre seus membros.

Por último, os CRS de “Comunidades de Segurança” são onde há um ambiente no qual o recurso à força para a solução de controvérsias não é uma opção. O nível de regulação e institucional é elevado.

O CRS do tipo “Centrado” pode ser classificado de três formas: a) de Superpotência – unipolar, sendo o polo uma superpotência; b) de Grande Potência – unipolar, sendo o polo uma grande potência; c) Institucional – centrado, mas integrado por instituições, e não por um poder regional.

Existe ainda uma quarta possibilidade de classificação apresentada pelos próprios autores. Seria um CRS centrado de “Potência Regional” – unipolar, sendo o polo uma potência regional. No entanto, os próprios autores consideram não haver CRS desse tipo na atualidade.

Um conceito fundamental que bem caracteriza o tipo de CRS “Centrado” refere-se a um fator comum: a ideia de que as dinâmicas de segurança de uma região são dominadas por um centro localizado dentro da própria região. Dependendo do grau de assimetria de poder existente entre os Estados e da forma como a hegemonia se estabelece, esse processo acarretará em um grau maior ou menor de estabilidade do CRS. Tenderá a ser mais estável se o centro estabelece um tipo aberto de hegemonia ou penetrado, onde os Estados dominados têm acesso ao processo político do “centro imperial” (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 58).

Há ainda os chamados CRS de Grandes Potências. Eles são híbridos das balanças de poder global e regional, sendo bipolar ou multipolar com grandes potências como polos regionais.

Finalmente, os Supercomplexos de Segurança, que são CRS nos quais se observa a presença adjacente de superpotências, criando um nível interregional da dinâmica de segurança, em consequência do transbordamento da influência de uma grande potência para regiões vizinhas.

Há também a possibilidade de que um CRS não se forme. Tal fenômeno pode ocorrer nas seguintes condições: por superposição – quando o interesse de uma grande potência domina a região com força suficiente para que os padrões de segurança cessem; e

não estruturado – devido à incapacidade dos atores da região, por alguma razão, gerarem a própria interdependência de segurança.

É interessante observar que, se dentro de um CRS um Estado sentir-se ameaçado por outro do mesmo complexo, aquele poderá buscar um acordo de segurança com uma potência extrarregional, podendo causar interferência desta potência nos assuntos de um CRS alheio. Pode-se tomar como exemplos o Japão e a Coreia do Sul, no Extremo Oriente, e Israel no Oriente Médio debaixo do “guarda-chuva” dos EUA.

Os tipos de CRS descritos acima foram sintetizados no QUADRO 3, a seguir.

QUADRO 3
Tipos de CRS

Tipos		Características	Exemplo(s)
Padrão		A polaridade é determinada pelas potências regionais.	Oriente Médio, América do Sul, Sudoeste Asiático, África Austral e Chifre da África.
Centrado	Superpotência	Unipolar centrado em uma superpotência.	América do Norte.
	Grande Potência	Unipolar centrado em uma grande potência.	Potencialmente o Sul da Ásia.
	Poderes Regionais	Unipolar centrado em uma potência regional.	Nenhum.
	Institucional	Região adquire qualidade ator por meio de instituições.	União Europeia.
Grande Poder		Bipolar ou multipolar com grandes potências como polos regionais.	Europa pré-1945 e Leste Asiático.
Supercomplexo		Um nível interregional com forte dinâmica de segurança decorrente do “transbordamento” das grandes potências nas regiões adjacentes.	Leste e Sul Asiáticos.

Fonte: BUZAN e WÆVER, 2007, p. 62 (Tradução nossa).

A representação geográfica dos CRS propostos por Buzan e Wæver, pode ser visualizada na FIG. 2 (em ANEXO).

2.5.5 A Importância das Organizações Regionais

Na atualidade, é difícil identificar ocorrências de dinâmicas de segurança no interior de um CRS sem a existência das Organizações Regionais (OR) capazes de gerenciar o processo de integração, maximizando os pontos comuns e mitigando as diferenças de posições entre os Estados membros, contribuindo para a estabilidade das relações e criando uma relativa autonomia regional.

Assim, é necessário que certos requisitos sejam satisfeitos para que as OR tenham capacidade de administrar os interesses comuns dos membros em face das ameaças e

vulnerabilidades, expressando-se como a porta-voz do CRS, em matéria de segurança, e sistematizando o desenho do padrão regional.

Dentre outros, podemos destacar os seguintes requisitos: a personalidade jurídica internacional; os marcos legais constitutivos; a autoridade constituída; os mecanismos de cooperação; e o poder para aplicar sanções aos membros.

2.6 Integração Regional

A experiência que a Europa atualmente vive, com o processo de integração voluntária e pacífica de Estados livres e independentes em uma única organização transnacional, constitui, sem sombra de dúvidas, um grande evento na tentativa de se alcançar uma integração regional completa.

Segundo um dos primeiros estudiosos da integração europeia, Karl Deutsch (1982), a integração política é vista pelos Estados como medida de proteção à anarquia ou aos conflitos armados³⁰. Karl Deutsch, juntamente com Ernst Haas, foi um dos fundadores da teoria de “Integração” (RISSE, 2005) e tornou-se referência da perspectiva “transnacionalista³¹” no que concerne à integração.

A evolução do processo de integração processo termina nas “comunidades de segurança”, que é

um grupo de pessoas que se tornaram “integradas”. Por INTEGRAÇÃO, entende-se a realização, no interior de um território, de um “senso de comunidade” e de instituições e práticas suficientemente fortes e suficientemente difundidas para assegurar, por um “longo” tempo, expectativas confiáveis de “mudanças pacíficas” no meio de sua população. Por SENSO DE COMUNIDADE, entende-se uma crença em parte dos indivíduos de um grupo que concordam com pelo menos um ponto: que problemas sociais comuns devem e podem ser resolvidos por processos de “mudanças pacíficas”. Por MUDANÇAS PACÍFICAS, entende-se a resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados sem recorrer à força física de larga escala (DEUTSCH et al., 1957, pp.123-124 – tradução nossa)³².

Para Ernst Haas, o processo de integração regional ocorre quando os atores políticos de uma sociedade deixam de pensar de forma estritamente nacionalista, deixando de

³⁰ Ideia decorrente da visão de segurança no continente europeu, após o fim da II Guerra Mundial.

³¹ Globalista.

³² “a group of people which has become ‘integrated’. By INTEGRATION we mean the attainment, within a territory, of a ‘sense of community’ and institutions and practices strong enough and widespread enough to assure, for a ‘long’ time, dependable expectations of ‘peaceful change’ among its population. By SENSE OF COMMUNITY we mean a belief on the part of individuals in a group that they have come to agreement on at least this one point: that common social problems must and can be resolved by processes of ‘peaceful change’. By PEACEFUL CHANGE we mean the resolution of social problems, normally by institutionalized procedures, without resort to large-scale physical force”.

priorizar as necessidades e interesses próprios do Estado nacional em prol de uma instituição transnacional. Assim, o processo de integração regional se sucederia com a transferência de lealdade dos atores políticos para um centro de poder mais amplo (HAAS, 1964).

Deve-se ter em mente que a integração regional é consequência de um processo e não apenas da vontade das elites governantes, isto é, ele não ocorre por decretos ou leis em cada Estado-membro voluntário do dia para noite; ele decorre de um processo, de longo prazo, que se utiliza dos recursos institucionais dos Estados e interestatais, cujo sucesso ou fracasso pode adiantar ou atrasar a integração completa da região (SCHMITTER, 2010). Deve-se ter em mente, ainda, que o Estado deve estar afastado de uma ideologia nacionalista, que impediria sobremaneira a realização de qualquer etapa de integração.

Ainda segundo DEUTSCH, integração não é apenas a fusão de povos ou unidades governamentais. Assim, ele define dois tipos de comunidades de segurança:

por AMALGAMAÇÃO, que se entende por fusão formal de duas ou mais unidades previamente independentes em uma única unidade maior com algum tipo de governo comum depois da fusão. Esse governo comum pode ser unitário ou federal. Os EUA, hoje, são um exemplo do tipo amalgamado [...].

A comunidade de segurança PLURALÍSTICA, por outro lado, mantém a independência legal de cada governo. O território combinado dos EUA e Canadá é um exemplo do tipo pluralístico. Essas duas unidades de governo separadas formam uma comunidade de segurança sem estarem fundidas. Há dois centros de tomada de decisão supremos. Onde ocorre amalgamação sem integração, claramente não existe uma comunidade de segurança (DEUTSCH et al., 1957, p.124 – tradução nossa)³³.

Para Haas, o regime democrático seria essencial para a integração regional, uma vez que somente governos legítimos, instituídos dentro do império da lei podem levar a cabo o processo de integração que pode perdurar por muitos anos, de forma que não seja apenas política de governo, mas, antes de tudo, uma política de Estado. Ademais é necessário um governo que seja legítimo, haja vista a necessidade de “assumir os ‘compromissos críveis’ que são necessários para que eles participem de acordos, para ratificá-los de maneira conclusiva e para monitorar sua eventual implementação” (SCHMITTER, 2010, p.25).

Voltando a Deutsch, o caso específico da América do Sul se assemelha mais com a comunidade de segurança do tipo pluralística, que possui as seguintes características:

³³ “By AMALGAMATION we mean the formal merger of two or more previously independent units into a single larger unit, with some type of common government after amalgamation. This common government may be unitary or federal. The United States today is an example of amalgamated type [...]. The PLURALISTIC security-community, on the other hand, retains the legal independence of separate governments. The combined territory of the United States and Canada is an example of the pluralistic type. Its two separate governmental units form a security-community without being merged. It has two supreme decision-making centers. Where amalgamation occurs without integration, of course a security-community does not exist”.

a) compatibilidade de valores – o conjunto de valores que os Estados compartilham é uma das primeiras condições essenciais para o estabelecimento e o êxito da integração regional. A compatibilidade de valores está associada à importância que cada sociedade dá a cada valor de *per si*. Dessa forma, pode-se avaliar para cada tipo de valor (ou expectativa) a reação que cada Estado e sua sociedade terão e se tais reações são compatíveis ou não;

b) capacidade de resposta – os meios e a forma de comunicação entre as unidades políticas e dentro delas, entre as classes políticas, são necessários para uma integração exitosa;
e

c) previsibilidade mútua de comportamento – cada Estado deve ter capacidade mínima de prever a reação de outro da mesma comunidade a um dado estímulo, isto é, deve ter capacidade de prever reações recíprocas (DEUTSCH et al, 1990, p. 371).

Qualquer que seja a teoria da integração regional deve-se ter em mente que, à medida que Estados deem poder a entidades intergovernamentais, em detrimento de seu poder de se autocontrolar, abrem mão de parte de sua soberania e de sua autodeterminação. Na área econômica, isso pode ser percebido na redução de tarifas aduaneiras que restringem a capacidade dos governos de estimular indústrias ou incentivar determinados setores da economia. Na política, os tratados internacionais diminuem o poder do legislador de fazer leis, limitando, assim, a plena capacidade dos Estados de se autogovernar.

Tomando por base o exemplo europeu, os processos de integração regional devem passar pelas seguintes fases, não podendo deixar de levar em consideração as circunstâncias particulares históricas e econômicas de cada caso:

a) Zona de Livre Comércio: estabelecimento de tarifas preferenciais para, no futuro, eliminar todas as barreiras interiores à circulação de mercadorias;

b) União Aduaneira: define-se uma tarifa externa comum entre os países, isto é, deve haver o estabelecimento de uma tarifa exterior comum (TEC) às importações de produtos extrarregionais;

c) Mercado Comum: possui livre circulação de bens, livre circulação de pessoas (acesso como o direito de trabalhar), livre prestação de serviços e livre circulação de capitais;
e

d) União Econômica e Monetária (caso único da União Europeia): constitui o último estágio do processo de integração. As políticas monetária e cambial devem ser repassadas para uma autoridade comunitária supranacional com poder monetário e cambial

sobre os Estados-membros. Há um Banco Central independente, um Parlamento, um Executivo e um Tribunal de Justiça próprios, além da adoção de uma Constituição. É a consolidação do compartilhamento da soberania³⁴. Lembrando as palavras de Schmitter, anteriormente citadas, deve ser um projeto de Estado de longo prazo, independente de ideologias dos partidos que estão no poder, sendo, entretanto, uma fonte de conflitos intra e interestatais.

Baseado nos fundamentos teóricos apresentados, no próximo capítulo daremos enfoque aos perfis que dão forma ao subcontinente sul-americano, às questões teóricas relativas aos processos de integração regional sul-americana, e às bases normativas dos principais organismos regionais.

³⁴ Sítio da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oquecomercosul.html/mercosulpolitico>. Acesso em 07Mar.2017.

3 A AMÉRICA DO SUL

O subcontinente sul-americano é formado por 12 Estados e sua área é apenas ultrapassada pelas superfícies da Ásia, da África e da América do Norte, correspondendo a 12% da superfície terrestre contando com 6% da população mundial (ETCHEGOYEN, 2011, p.167). A população é bastante miscigenada, com a participação, especialmente, dos índios, negros e europeus. Dessa miscigenação não ocorreu apenas uma diversidade étnica, mas também, a formação de culturas diferentes. Em consequência da colonização, os idiomas mais comuns são o espanhol e o português. No entanto, falam-se idiomas indígenas em alguns países (especialmente os andinos), além do holandês (no Suriname), inglês (na Guiana e nas ilhas Malvinas) e francês (na Guiana Francesa).

A formação dos Estados deu-se no início do século XIX, resultante dos ideais da Revolução Americana e das consequências da invasão napoleônica na Península Ibérica. O processo de independência foi, entretanto, diferente entre os diversos Estados, tendo sido radicalmente diverso no Brasil em relação aos vizinhos hispano-americanos. Nestes, as manifestações de autonomia partiram da elite *criolla*³⁵ com a participação dos “Libertadores da América”, que foram eminentes líderes locais que coordenaram os diversos movimentos emancipatórios (Simón Bolívar, José de San Martín, Bernardo O’Higgins e José Sucre). Da conjunção dessas lideranças, surgiram os primeiros Estados livres na América Espanhola, adotando a forma republicana de governo. Esse processo ocorreu em momentos distintos, basicamente ao longo das três primeiras décadas do século XIX. Por outro lado, a independência do Brasil foi resultante do descontentamento da nova elite estabelecida no Brasil com as medidas da Coroa Portuguesa de retorno à condição de colônia, e, conseqüentemente, perdendo o grau de autonomia político-econômica que havia alçado, em 1815, como membro do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Dessa forma, em 1822, o Brasil adotou a monarquia como forma de governo, sendo o único país que, ao se tornar independente, passou a ser governado por um membro da família real de sua ex-metrópole, com o título de Imperador.

Essas considerações sobre as diferenças nos processos emancipatórios sul-americanos e nas formas de governo adotadas são importantes, pois foram marcantes nas relações do Brasil com seus vizinhos, ora com momentos de desconfiança por parte dos hispano-americanos, ora com momentos de maior aproximação. Tal desconfiança foi

³⁵ *Criollos* eram os descendentes de espanhóis nascidos na América.

resultante da imponente área que os portugueses nos legaram com suas campanhas expansionistas para o Oeste; do título que o Estado brasileiro recebeu – Império –, fazendo supor uma mentalidade expansionista com relação a seus vizinhos; e das relações com as potências europeias, haja vista o parentesco de D. Pedro I com as diversas casas reais daquele continente, o que provocava uma atitude brasileira contrária ao “pan-americanismo”, empreendido pelas repúblicas sul-americanas.

3.1 O Perfil Regional

Nesta seção serão vistos os seguintes perfis do subcontinente sul-americano: geográfico, político, socioeconômico e de segurança interna.

3.1.1 Perfil Geográfico

No aspecto geográfico, o mapa da América do Sul é marcado por três grandes acidentes geográficos com repercussões sociais, econômicas e geopolíticas: a Cordilheira dos Andes, a Bacia Amazônica e a Bacia do Prata.

A primeira, com suas florestas e desertos, divide a América do Sul longitudinalmente, isto é, em partes Leste e Oeste. Ademais, “o canal do Panamá tem fortalecido essa condição de separação, tornando mais fácil a comunicação da América do Sul setentrional com o Caribe e Atlântico Norte que a comunicação terrestre com o resto do subcontinente (COHEN, 2015, p.163).

Por sua vez, a bacia do rio Amazonas é a maior bacia hidrográfica do planeta, sendo o rio Amazonas o maior rio em extensão e em volume d’água. É ainda o mais largo e o mais profundo do mundo. O rio Amazonas juntamente com a floresta equatorial formam um ecossistema único na face da Terra. Diferentemente da Cordilheira dos Andes, essa bacia possui condições naturais de interligar os países amazônicos, facilitando as comunicações fluviais, em que pese muitas vezes a precariedade de tal modal. No entanto, essas linhas de comunicação têm facilitado a integração das populações amazônicas e, de forma negativa, o tráfico de armas e de drogas entre os países banhados pelo Amazonas e seus afluentes.

A Bacia do Rio do Prata ou Platina, por sua vez, banha o Paraguai, o Uruguai, a Argentina, a Bolívia e o Brasil. Grande parte dos processos históricos e políticos que determinaram o desenho atual desses países tiveram como cenário aquela bacia, iniciando no

período colonial com disputas entre Espanha e Portugal, prosseguindo até a primeira metade do século XX. A área da bacia do Prata é de extrema importância econômica para os seus países: possui grandes extensões de áreas cultiváveis e de criação de gado; tem grandes extensões de seus rios próprios para navegação; tem um grande potencial hidrelétrico, além do fornecimento de água potável para consumo doméstico e industrial.

Essas características geográficas vão ajudar sobremaneira a formação dos sub-CRS, dentro do complexo sul-americano. Tanto o sub-CRS da região norte-andina quanto o do Cone Sul são formados por países que durante quase dois séculos de independência usaram esses acidentes geográficos como motivo de atrito ou de integração com seus respectivos vizinhos. E o Brasil não foi exceção.

3.1.2 Perfil Político

Com relação ao aspecto político, a América do Sul foi, desde o século XIX, uma área de interesse político-estratégico do recém-independente EUA (1776). A doutrina Monroe (1823), o pan-americanismo e tantas outras atitudes daquela jovem potência já mostravam seus interesses de ter os Estados sul-americanos dentro de sua área de influência. Essa atitude não mudou no século XX, agravando-se durante a Guerra Fria, quando a América do Sul tornou-se área de influência do bloco ocidental, sem ter, no entanto, a mesma importância político-estratégica dos aliados europeus em relação à segurança externa dos EUA.

Os EUA estabeleceram diversos mecanismos de combate ao expansionismo comunista dentro do continente americano, agravado pela Revolução Cubana (1959) com a ascensão de Fidel Castro ao poder, que se alinhou ao regime soviético após a falta de apoio dos EUA à revolução. Um desses mecanismos foi o estabelecimento da Aliança para o Progresso³⁶ (1961), programa instituído pelos EUA em parceria com diversas lideranças latino-americanas, a fim de conter as ameaças socialistas no continente. No entanto, tais medidas não foram suficientes para impedir que políticos de ideologia socialista fossem

³⁶ Programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina formalizado quando os Estados Unidos e 22 outras nações do hemisfério, entre elas o Brasil, assinaram a Carta de Punta del Este em agosto de 1961. De acordo com o documento, os países latino-americanos deveriam traçar planos de desenvolvimento e garantir a maior parte dos custos dos programas, cabendo aos EUA o restante. A administração dos fundos norte-americanos competia, em sua maior parte, à *United States Agency for International Development* (USAID — Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional). Fonte: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-para-o-progresso-1>>. Acesso em: 25dez2016.

eleitos presidentes de alguns Estados sul-americanos, entre os quais (Brasil – 1961 e Chile – 1970), o que poderia facilitar a influência de Moscou no continente. Assim, Washington passou a dar suporte aos golpes militares nesses países impedindo que uma “nova Cuba” se instalasse nas Américas, apoiando os regimes militares na América do Sul.

Ao final da Guerra Fria e após o processo de redemocratização da maioria dos Estados sul-americanos, a situação no continente não é ainda estável. Governos de viés esquerdista têm sido eleitos em alguns Estados, e governos liberais em outros. No entanto, os problemas socioeconômicos de suas populações não têm, na maioria dos casos, encontrado uma solução. Somam-se a esses problemas, os inúmeros casos de corrupção, causando instabilidade social, política e econômica em diversos Estados, incluindo o Brasil que não tem perspectiva para superar a crise causada por essa instabilidade.

Esse panorama atual faz-se necessário para avaliar as possibilidades de integração dos Estados sul-americanos e a consolidação do CRS, em contraste com as diferenças ideológicas reinantes nos governos e com a instabilidade institucional de alguns países, que conseqüentemente alteram as prioridades e a agenda de cada governo.

3.1.3 Perfil Socioeconômico

Os Estados sul-americanos tiveram uma industrialização tardia, estando, dessa forma, em posição de desvantagem frente aos países chamados de industrializados. O setor primário, extrativismo, agricultura e pecuária, é o setor que mais contribui para a economia da América do Sul. A agricultura é praticada em dois modelos, o de subsistência e a agroindústria. O de subsistência visa o mercado interno, a agroindústria, praticada de forma mais profissional com grande índice de mecanização, é voltado para o mercado externo. A pecuária, em especial na Argentina, no Uruguai e no Brasil, é praticada visando tanto o mercado interno como o externo.

O extrativismo mineral é a principal fonte de riqueza de vários Estados sul-americanos (Venezuela, Chile e Peru, por exemplo), visando o mercado externo. A principal *commodity* é o petróleo, do qual a Venezuela possui a sétima maior reserva do mundo, e o Brasil possui imensas reservas em suas águas de jurisdição no Oceano Atlântico.

A industrialização, na maioria dos casos, seguiu o modelo de substituição das importações, a fim de trocar os bens produzidos no estrangeiro pelos fabricados em cada país. Os Estados mais industrializados são o Brasil, a Argentina, o Chile e a Colômbia. Os

principais setores são os de eletrodomésticos, automobilístico (montadoras), têxtil, metalúrgico, naval e aviação.

De uma forma geral, o setor terciário é deficiente, apesar de inchado, por má gestão governamental. A área mais afetada é a de transportes, uma vez que é deficiente e não busca a integração continental, mas apenas o escoamento da produção do setor primário para os portos. O subcontinente possui poucas estradas de ferro e as rodovias que interligam seus países são, muitas vezes, precárias. Em que pese haja bacias hidrográficas imensas, o modal fluvial é pouco utilizado.

A seguir, o quadro comparativo do Produto Interno Bruto (PIB) de cada Estado sul-americano:

Quadro 4
PIB por Estado Sul-americano

Posição	País	PIB (em bilhões de US\$, em 2014)
1	Brasil	2.417,16
2	Argentina	544,73
3	Colômbia	377,87
4	Chile	258,68
5	Venezuela*	250,28
6	Peru	202,90
7	Equador	100,92
8	Uruguai	57,47
9	Bolívia	33,24
10	Paraguai	30,88
11	Suriname*	5,21
12	Guiana*	3,08
TOTAL		4.282,42

*Estimativas

Fonte: IPRI. Estatísticas para o estudo das relações internacionais: maio de 2016, baseado em dados do *World Economic Outlook Database 2015*, do Fundo Monetário Internacional.

Nota-se que o o somatório dos PIB sul-americanos é elevado, uma vez que se encontra entre os 3º e 4º maiores do mundo – Japão e Alemanha, respectivamente. No entanto, deve-se levar em conta que somente o Brasil participa com cerca de 56,4% desse total. Assim, os demais 43,6% estão distribuídos entre os demais 11 Estados da região.

Para uma melhor compreensão da realidade socioeconômica da região, segue a tabela comparativa do IDH de cada Estado sul-americano:

Quadro 5
IDH por Estado Sul-americano

Posição	País	IDH (em 2014)
1	Argentina	0,836
2	Chile	0,832
3	Uruguai	0,793
4	Venezuela	0,762
5	Brasil	0,755
6	Peru	0,734
7	Equador	0,713
8	Colômbia	0,720
9	Suriname	0,714
10	Paraguai	0,679
11	Bolívia	0,662
12	Guiana	0,636

Fonte: IPRI. Estatísticas para o estudo das relações internacionais: maio de 2016, baseado em dados do PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano 2015.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) considera o valor igual ou superior a 0,8 “muito alto”; de 0,70 a 0,79 “alto”; de 0,55 a 0,69 “médio”; e inferior a 0,55 “baixo”.

Dessa forma, verificamos valores de IDH variando do patamar “médio” (Paraguai, Bolívia e Guiana) ao “muito alto” (Argentina e Chile).

Outra questão digna de nota é a mudança de posição de diversos estados nas duas tabelas, evidenciando que a riqueza nos países do subcontinente não é distribuída de forma equitativa, trazendo distorções nos limites de vários desses Estados, o que pode resultar em focos conflito, geradores de crises.

É o caso do Brasil e da Colômbia que, apesar de possuírem um PIB alto em relação à média regional, os benefícios sociais da população não acompanham a riqueza gerada por cada um desses Estados, conforme pode ser visualizado no Quadro 6.

Essa defasagem na relação “riqueza X IDH” contribui para o aumento da instabilidade social e dos crimes urbanos, afetando, portanto, a segurança regional.

Quadro 6
PIB e IDH por Estado Sul-americano (resumo)

Estado	Posição regional do PIB	Posição regional do IDH
Brasil	1	5
Colômbia	3	8

Fonte: composição do autor, com os dados extraídos das duas tabelas anteriores.

Da comparação desses três últimos quadros, nota-se uma diferença substancial entre os Estados tanto em PIB quanto em IDH. No entanto, a diferença econômica (pelo PIB) é substancial entre o Brasil e os mais próximos e gritante com relação aos demais.

3.1.4 Perfil da Segurança Interna

A América do Sul, em que pese ser uma região com baixa intensidade de conflitos, possui grandes problemas sociais, comuns a diversos Estados em consequência dos motivos expostos na seção anterior. Dentre esses problemas, podem ser destacados a pobreza extrema, a corrupção, a insegurança pública, o narcotráfico, os problemas ambientais e o tráfico ilícito de armas. São problemas que, além de afetar a segurança interna dos Estados, fragilizam a economia e a política.

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, os EUA colocaram o combate ao terrorismo³⁷ no topo da agenda de segurança internacional, sendo que este problema não é crucial para os Estados sul-americanos, haja vista sua baixa ocorrência na região. Mesmo assim, os EUA pretendiam securitizar a chamada Tríplice Fronteira³⁸, avaliada como área focal de terroristas islâmicos, com o objetivo de, inclusive, enviar tropas para a região. Tal intenção só não foi em frente face à forte resistência do governo brasileiro (SILVA, 2011, p. 571).

No entanto, muitos desses Estados são induzidos pela política norte-americana a adotar a agenda de segurança daquela grande potência em detrimento de suas prioridades nacionais (PAGLIARI, 2010, p.23). Mesmo assim, não se pode esquecer que a agenda dos

³⁷ O termo “terrorismo” possui uma grande variedade de conceitos, dados por governos e acadêmicos. Pela Lei nº 13.260 de 2016: “O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. São atos de terrorismo: usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; e atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa”.

Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm>. Acesso em; 26Dez2016.

³⁸ Região no sul do Brasil, de fronteira com a Argentina e o Paraguai.

EUA para a segurança sul-americana inclui, além do terrorismo, o combate ao narcotráfico que também faz parte da agenda de vários países da região.

Com relação ao combate ao narcotráfico, a agenda dos EUA visa prioritariamente combater a produção, colocando em segundo plano o combate ao consumo. Dessa forma, seu principal alvo passa a ser os Estados produtores, deixando em segundo plano a repressão interna que seria bastante cara para a sociedade norte-americana, tanto econômica quanto socialmente.

Essa política norte-americana ficou bem clara em 1986, quando o Congresso dos EUA aprovou o US Anti-Drug Abuse Act, visando reduzir a oferta pela repressão à produção. Era prevista uma série de sanções comerciais aos países que não adotassem postura cooperativa no combate às drogas. Colômbia, Peru e Bolívia foram os seus principais alvos, uma vez que eram (e são) os maiores produtores de drogas no continente americano.

Outro ato da política dos EUA na guerra às drogas foi o estabelecimento do Plano Colômbia (PC), concebido pelo governo de Bill Clinton (1993-2001), em 2000, com o propósito de apoiar financeira, logística e militarmente a Colômbia na recuperação da sua economia; no desenvolvimento social e democrático; na luta contra o tráfico de drogas; na pacificação interna por meio da negociação com os principais grupos guerrilheiros – as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército Nacional Popular (ENP) –; e na reforma do sistema judicial e a proteção dos direitos humanos (COHEN, 2015, p.174).

Um evento que serviu para corroborar a ideia anterior foi o ocorrido em 2008, quando o Exército Colombiano, em perseguição a membros das FARC, invadiu o território do Equador gerando um incidente diplomático entre os dois Estados. A Venezuela, imediatamente, solidarizou-se com o Equador, e ambos movimentaram tropas para a fronteira com a Colômbia. Tal ação configurou um momento inédito na América do Sul, sendo a primeira vez que a soberania de um país foi agredida por problemas internos de outro. As ações diplomáticas e um pedido oficial de desculpas do Presidente da Colômbia evitaram que houvesse uma escalada do conflito, mas não eliminou o desconforto gerado pela ação. Após a desativação do PC, permaneceram, por anos, muitas arestas a serem aparadas entre a Colômbia e os países vizinhos (DALLARI, 2010).

Por outro lado, o narcotráfico, ao fomentar a violência e a insegurança para aqueles que se veem envolvidos, mesmo que involuntariamente, adquire alguns aspectos que podem ser associados ao terrorismo. Essa forma de ação criminosa está dentro dos chamados “novos temas ligados à segurança”, conforme visto no capítulo anterior.

3.2 A Integração Sul-americana

Uma vez que foram vistas algumas teorias de Integração Regional, no capítulo anterior, esta seção visa fazer uma breve revisão do processo de integração do subcontinente sul-americano, mostrando ao longo do tempo, a dinâmica que concorreu tanto para aproximação quanto para afastamento dos Estados. Trata, ainda, dos organismos regionais, desde a criação da OEA, que têm concorrido para facilitar a diminuir os óbices e aumentar as chances de uma integração satisfatória.

3.2.1 Processo da Integração da América do Sul no Século XIX

Quando das independências das colônias sul-americanas, o Brasil passou a ser visto (como já comentado anteriormente) uma continuação das monarquias europeias; no entanto as jovens repúblicas hispano-americanas passaram por um processo de inspiração nos EUA, que ainda no início da sua fase soberana já possuía instituições fortes e homens com pensamentos e ações firmes que estavam tornando os EUA um Estado livre, forte e democrático.

Em 1823, o presidente dos EUA, James Monroe, enviou uma mensagem ao Congresso daquele país, dando uma nova direção à política externa norte-americana. Na “Doutrina Monroe”, como ficou conhecida, o presidente comunicou às potências mundiais da época que as Américas deveriam ficar de fora do controle e da influência da Europa, isto é, tinha por objetivo prevenir quaisquer tentativas, mesmo ainda não manifestas, de outros Estados, de influenciar política e economicamente territórios tanto na América do Norte quanto na América do Sul e Caribe (TEIXEIRA, 2014, p.115). Com o passar do tempo, essa política foi lembrada e adaptada por muitos governos norte-americanos para garantir a primazia dos interesses econômicos e políticos dos EUA em todo o continente. Com certeza, esse foi o primeiro episódio de se fazer valer a vontade do Estado mais forte do continente, criando sua área de influência.

Um segundo episódio, e praticamente contemporâneo com o anterior, foi o Pan-americanismo. A ideia da existência de uma união política entre os povos da América Hispânica, já ocorria antes dos movimentos de independência das colônias ibéricas. Para Simón Bolívar, seu principal idealizador,

É uma esplêndida ideia tentar transformar todo o novo mundo em uma única nação, com um único vínculo ligando as partes entre si e ao todo. Haja vista que ele já

possui uma só origem, uma só língua, um só corpo de costumes e uma só religião, deveria, por conseguinte, ter um só governo que confederasse os vários Estados que serão formados (BOLÍVAR, 2014, p.34).

Em 1826, o Congresso do Panamá, convocado por Bolívar, ocorreu com a intenção de pôr em prática a união política dos Estados recém independentes, com a criação de uma confederação de países hispano-americanos independentes. Nesse evento, ficaram de fora o Brasil, por ser um regime monárquico, e a Argentina.

A tentativa de unificação não foi exitosa, haja vista as rivalidades entre os Estados, as revoltas internas ainda a serem resolvidas e a oposição dos EUA à formação de uma confederação sul-americana (ALEIXO, 2000).

Em que pese a série de conferências realizadas, de 1848 até 1888, no Peru, no Chile, na Venezuela e no Uruguai, a ideia do pan-americanismo sonhado por Bolívar, de integração hispano-americana, arrefeceu pelos seguidos conflitos que ocorreram na região, pelos interesses comerciais e/ou políticos de cada Estado com as potências europeias ou com os EUA, além da consolidação dos Estados.

Dessa forma, o “sonho bolivariano” foi passo a passo dando lugar ao pan-americanismo norte-americano, mais pragmático e voltado primordialmente para os interesses da potência do norte e sua hegemonia continental.

Assim, ocorreu a 1ª Conferência Internacional Americana, em 1889 e 1890, em Washington, marcando o início oficial do pan-americanismo e tratando da segurança hemisférica,

com o objetivo de discutir e recomendar para adoção dos respectivos governos um plano de arbitragem para a solução de controvérsias e disputas que possam surgir entre eles, para considerar questões relativas ao melhoramento do intercâmbio comercial e dos meios de comunicação direta entre esses países, e incentivar relações comerciais recíprocas que sejam benéficas para todos e assegurem mercados mais amplos para os produtos de cada um desses países (Sítio oficial da OEA)³⁹.

Nesse momento, surge o embrião do que viria a se tornar a OEA. E não é só isso; surgem também as primeiras preocupações com estabilidade e segurança em todo o continente americano, ainda que tenha sido para a manutenção da agenda e dos interesses dos EUA.

Poucos anos depois, em 1904, o então presidente dos EUA, Theodoro Roosevelt (1901-1909), discursa na Congresso daquele Estado, lançando o Corolário à Doutrina Monroe que ficou conhecido como a política do *Big Stick* (grande porrete). Essa política preconizava a

³⁹ Disponível em http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp. Acesso em 30Dez2016.

liderança norte-americana no continente, impedindo intervenções europeias e permitindo-se a intervir nos países latino-americanos (em especial, na América Central), quando os seus interesses fossem ameaçados (VILLAÇA, 2011, pp.71-72).

3.2.2 A Organização dos Estados Americanos

Na 1ª Conferência Internacional Americana, acima comentada, participaram 18 Estados do continente, constituindo a “União Internacional das Repúblicas Americanas para a pronta coleta e distribuição de informações comerciais”, sediada em Washington, tornando-se posteriormente a “União Pan-Americana” e, mais tarde, com a expansão das suas funções, a Secretaria Geral da recém-criada OEA (1948).

Dessa forma, apesar de sua fundação oficial ter ocorrido três anos após o fim da II Guerra Mundial, o fundamento dessa organização regional remonta ao ano de 1890.

Assim, desde cedo, com relação às ações de segurança continental, ficou deliberado que a conquista territorial não cria direitos; e produziu, ainda, orientações para a redação de um tratado sobre arbitragem que evitasse o recurso à guerra como meio de resolver controvérsias entre os Estados americanos (Sítio oficial da OEA).

Ocorreram diversas conferências internacionais americanas, desde antes da fundação da OEA. Tais conferências se repetiram por diversas vezes, até 1970, quando um novo protocolo entrou em vigor, substituindo tais encontros pelas sessões da Assembleia Geral da OEA. Ressaltam-se os seguintes pontos, referentes à defesa e à segurança continental, que foram tratados:

a) a 5ª Conferência Internacional Americana (Santiago, Chile), em 1923, adotou o Tratado para Evitar ou Prevenir Conflitos entre Estados Americanos (Tratado de Gondra);

b) a 7ª Conferência Internacional Americana (Montevideú, Uruguai), em 1933, reiterou o princípio de que nenhum Estado tem o direito de intervir (proibição de intervenção) em assuntos internos ou externos de outro e sublinhou a obrigação de todos os Estados no sentido de que “as divergências de qualquer espécie que entre eles se levantem deverão resolver-se pelos meios pacíficos reconhecidos”. Essa resolução foi fruto da política da “boa vizinhança”, do Presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt (1933-1945);

c) a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz (Buenos Aires), em 1936, em que houve concordância na cooperação para resolver divergências intrarregionais;

d) a 8ª Conferência Internacional Americana (Lima, Peru), em 1938, decidiu que qualquer ameaça à “paz, segurança ou integridade territorial de qualquer república americana” dizia respeito a todos os Estados;

e) a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz (Cidade do México), em 1945, discutiu atividades conjuntas a serem realizadas pelos Estados americanos no âmbito da ONU, que estava sendo estabelecida;

f) a Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no Continente (Rio de Janeiro), em 1947, adotou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), um tratado de segurança coletiva das Américas. Esse tratado estabelecia que

“um ataque armado por qualquer Estado contra um Estado americano será considerado como um ataque contra todos os Estados americanos”, ao mesmo tempo que definia os princípios, obrigações e mecanismos que deveriam ser postos em ação em caso de necessidade. O tratado procurava dar um formato permanente às afirmações de solidariedade hemisférica estabelecidas em encontros interamericanos anteriores, especialmente na Conferência do México, dois anos antes (1945)⁴⁰; e

g) a 9ª Conferência Internacional Americana⁴¹ (Bogotá, Colômbia), em 1948, que estabeleceu o Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá), no qual os Estados americanos ficam obrigados a resolver suas controvérsias de forma pacífica, por meio de mediação, investigação e conciliação, bons ofícios, arbitragem e, por último, com recurso à Corte Internacional de Justiça de Haia.

Observando a agenda de segurança das conferências supracitadas a partir de 1945, pode-se inferir que, com o fim da 2ª Guerra Mundial e início da Guerra Fria, a OEA, em termos de segurança continental passa a referendar a posição norte-americana no contexto mundial, centrando no polo ocidental do planeta e seguindo sua agenda de segurança hemisférica contra a ameaça soviética. Essa posição resultou na reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados membros da OEA (Convenção de Punta del Este, 1962), debaixo dos protocolos do TIAR, com a finalidade de decidir a permanência de Cuba na Junta Interamericana de Defesa (JID) e na OEA. Aquele Estado foi suspenso, após dez dias de discussões⁴² (FRANCHINI NETO, 2005, p.129).

Com o fim da Guerra Fria, surgiu uma nova tendência da temática da Segurança, tanto no pensamento teórico das Relações Internacionais como na sua dimensão prática, como

⁴⁰ Sítio da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tratado-interamericano-de-assistencia-reciproca-tiar>. Acesso em 30Dez.2016.

⁴¹ Nessa mesma conferência foi adotada a Carta da Organização dos Estados Americanos.

⁴² Com a abstenção da delegação brasileira, liderada por Francisco Clementino de San Tiago Dantas, junto com Argentina, Bolívia, Chile, Equador e México.

foi comentado no capítulo anterior. Dessa forma, o colapso da URSS e as transformações decorrentes, como o fim da bipolaridade e, em especial, o surgimento das novas ameaças, sugerem a formulação de uma política regional de segurança. Os exemplos concretos dessas novas ameaças no continente ensejam a necessidade de se buscar uma política continental comum com o propósito de fazer frente a elas.

Assim, dentro do continente americano surgem, a partir de 1995, as Conferências de Ministros da Defesa das Américas, como forma de uniformizar as ações e atitudes das Forças Armadas do continente após o término da Guerra Fria. A primeira delas foi a Conferência de Williamsburg (julho de 1995), sob a presidência do Vice-Presidente dos EUA, Al Gore, na qual ficou estabelecido, dentre outras medidas, a necessidade da preservação da democracia nas Américas, a promoção de debates na área de defesa e a promoção de uma maior cooperação mútua nas necessidades relativas à segurança, incluindo aí, o combate ao narcoterrorismo⁴³.

Concomitantemente com a situação citada, ocorreram três situações que marcaram uma nova estrutura de poder no interior do subcontinente:

a) o surgimento do Brasil como uma potência emergente, fortalecendo a economia regional e diminuindo, ainda que de forma acanhada, a liderança norte-americana na região. Soma-se a isso, o estabelecimento da nova ordem mundial, a partir da década de 1990, na qual a multipolaridade permite que potências emergentes tenham voz mais ativa nos organismos e fóruns internacionais;

b) o surgimento de governos de esquerda na América do Sul, desde o início do corrente século, incluindo Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai e Venezuela, trouxe um afastamento político da influência das grandes potências mundiais, em especial dos EUA; e

c) a criação de diversos organismos regionais para tratar das mais diversas temáticas, diminuindo sobremaneira o grau de influência da OEA. A confiabilidade na OEA e no TIAR já estava fragilizada desde a Guerra das Malvinas, quando aqueles instrumentos não foram acionados para apoiar a Argentina.

Resumindo, o pan-americanismo, em que pese tenha sido idealizado por Simon Bolívar para fortalecer os países hispano-americanos, foi claramente utilizado para colocar em prática a agenda de união continental dos EUA, sob o signo da OEA.

⁴³ Sítio do Ministério da Defesa do Peru. Disponível em <https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/24.07.1965_Managua.pdf>. Acesso em 04Jun.2017.

No entanto, as relações internacionais não são vias de mão única; assim, os países sul-americanos procuraram outras formas de interagir entre si, de forma mais democrática e onde cada Estado tenha o mesmo peso nas resoluções.

3.2.3 A Associação Latino-Americana de Livre Comércio e a Associação Latino-Americana de Integração

Em que pese a ideia de integração pan-americana de cunho bolivariano tenha sido derrotada pela norte-americana no final do século XIX, o ideal de se constituir uma união latino-americana continuou a pairar sobre a maioria dos governos dos Estados latino-americanos.

Esse ideal começou a ganhar força na América do Sul na segunda metade da década de 1950. Um dos principais fatores foi a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE).

Dessa forma, em 1960, pelo Tratado de Montevidéu (no Uruguai), foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) como um modelo de integração regional que buscava aumentar a interdependência dos países latino-americanos. O tratado foi assinado inicialmente pela Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente aderiram a ele, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

A ALALC tinha como objetivo principal a criação de um mercado comum regional, a partir de conformação de uma zona de livre comércio no prazo de 12 anos. Buscava a ampliação dos mercados, a liberação do intercâmbio na região, a abolição de medidas protecionistas, a negociação multilateral e a eliminação de restrições não tarifárias; não havendo nenhuma motivação política, social, militar ou tecnológica, conforme se pode verificar no preâmbulo da Carta constitutiva da Associação:

Os governos representados na Conferência Intergovernamental para o Estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio entre Países da América Latina, (...)

DECIDIDOS a perseverar em seus esforços tendentes ao estabelecimento, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano, e, assim, a continuar colaborando com o conjunto dos Governos da América Latina nos trabalhos já empreendidos com tal finalidade; e

ANIMADOS do propósito de unir seus esforços em favor de uma progressiva complementação e integração de suas economias com base numa efetiva reciprocidade de benefícios, decidem estabelecer uma zona de livre comércio e celebrar, com esse objetivo, um Tratado que institui a Associação Latino-Americana

de Livre Comércio; e, para esse fim, designaram seus Plenipotenciários, os quais convieram no seguinte: (...)»⁴⁴.

Na prática, contudo, os instrumentos previstos no Tratado não funcionaram como previsto. Com o tempo, bens produzidos internamente passaram a sofrer o aumento da concorrência no mercado nacional de produtos similares oriundos de outros países da área, haja vista a situação das economias regionais serem fracas e competitivas, tornando mais difíceis as negociações a consecução dos protocolos, até então, em vigor.

Chegando ao final de sua primeira década em situação de descrédito, os membros da ALALC estenderam o prazo de conclusão para a formação da área de livre comércio para 1980, a fim de evitar que o impasse no processo de integração acabasse por derrubar o Tratado.

A situação da ALALC foi se deteriorando, no início da década de 1970, primeiramente com o impasse tarifário, somado ao acirramento de rivalidades históricas entre diversas nações da região, em especial do Brasil e Argentina:

O relacionamento entre estes dois países, que era marcado por uma rivalidade histórica, chegou a um dos seus níveis mais críticos ao longo desta década. Datam dessa época, por exemplo, a crise diplomática em torno da resistência argentina à decisão brasileira de construir a Hidrelétrica de Itaipu, a qual somente encontraria uma solução em 1979 com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Brasil, Argentina e Paraguai, bem como as desconfianças mútuas sobre o programa de desenvolvimento nuclear, que encontraria um ponto de equilíbrio somente em 1985 com a “Declaração Conjunta sobre Política Nuclear”, proclamando propósitos pacíficos de cooperação nesta área (ARAÚJO e FERRARI FILHO, 2015, p. 105).

Dessa forma, uma vez percebida a falência da ALALC, sentiu-se a necessidade de alteração do modelo daquele mecanismo. Daí, em 1980, novamente em Montevidéu, foi assinado um novo tratado (TM80), criando a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), de viés mais flexível, de forma que os compromissos não mais precisaram ser assumidos por todos os países, possibilitando acordos bi ou multilaterais, aumentando sobremaneira o número de acordos entre os Estados-membros (ALADI, 2016).

Atualmente, são 14, os membros da ALADI: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, sendo apenas quatro os não sul-americanos.

Vale notar que o TM80 não representou apenas uma troca de siglas, mas o aperfeiçoamento de um princípio de defesa do bloco latino-americano para enfrentar, no plano

⁴⁴ Disponível em: http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratmonte_1960.htm. Acesso em 02Jan.2017.

do comércio internacional, a nova ordem econômica exigida pela política de mercado mundial.

A carta do TM80 segue os seguintes princípios, de acordo com seu Artigo 3º:

- a) Pluralismo, sustentado na vontade dos países-membros para sua integração, acima da diversidade que em matéria política e econômica possa existir na região;
- b) Convergência, que se traduz na multilateralização progressiva dos acordos de alcance parcial, através de negociações periódicas entre os países-membros, em função do estabelecimento do mercado comum latino-americano;
- c) Flexibilidade, caracterizada pela capacidade para permitir a celebração de acordos de alcance parcial, regulada de forma compatível com a consecução progressiva de sua convergência e pelo fortalecimento dos vínculos de integração;
- d) Tratamentos diferenciais, estabelecidos na forma que em cada caso se determine, tanto nos mecanismos de alcance regional como nos de alcance parcial, com base em três categorias de países, que se integrarão levando em conta suas características econômico-estruturais. Esses tratamentos serão aplicados em determinada magnitude aos países de desenvolvimento médio e de maneira mais favorável aos países de menor desenvolvimento econômico relativo; e
- e) Múltiplo, para possibilitar distintas formas de ajustes entre os países-membros, em harmonia com os objetivos e funções do processo de integração, utilizando todos os instrumentos capazes de dinamizar e ampliar os mercados a nível regional (ALADI, 2016, Carta do TM80, Art. 3º).

Nota-se que apesar de, novamente, esse acordo tratar apenas de interesses econômicos e comerciais, o TM80 foi um grande passo para os acordos posteriores, no corrente processo de integração regional sul-americano. Seu estabelecimento foi também importante, uma vez que houve a preocupação com a melhoria do nível de vida para os povos membros (ALADI, 2016, Carta do TM80, Preâmbulo).

3.2.4 A Comunidade Andina de Nações

Em maio de 1969, os Presidentes da Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru firmaram o Acordo de Cartagena, no qual se propuseram a melhorar o nível de vida de suas populações, de forma coordenada, por meio da integração e cooperação econômica e social.

A ideia da formação da Comunidade Andina de Nações (CAN) ganhou vulto quando, no final da década de 1960, as relações na ALAC começaram a se deteriorar, motivando aqueles cinco países andinos a formarem uma outra associação econômica mais próxima de seus interesses e de suas realidades.

A CAN, hoje, perdeu a participação do Chile como País-Membro, que se tornou, juntamente com Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, País-Associado. A Espanha, ainda, participa como País-Observador.

A organização possui os seguintes objetivos: promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países-membros em condições de equidade por meio da integração e da cooperação econômica e social; acelerar o crescimento e a geração de emprego; facilitar a participação dos Estados componentes no processo de integração regional, com vista à formação progressiva de um mercado comum latino-americano; reduzir a vulnerabilidade externa e melhorar a posição dos países membros no contexto econômico internacional; reforçar a solidariedade sub-regional e reduzir as disparidades de desenvolvimento entre os membros; e procurar a melhoria continuada no nível de vida dos habitantes da sub-região (COMUNIDAD ANDINA, 2010).

A CAN está organizada sob o Sistema Andino de Integração (SAI), que abriga todos os órgãos e instituições com os objetivos correlacionados aos do grupo, e a cada um desses é designada uma função específica. No nível principal do SAI está o Conselho Presidencial Andino, constituído pelos presidentes dos Estados-membros. O conselho é a liderança política da CAN.

É digno de nota, nas questões de política externa e questões de integração andina, as tarefas do Conselho Andino de Ministros dos Negócios Estrangeiros. Caso necessário, o conselho pode coordenar posições conjuntas em foros e negociações internacionais. É composta de agentes plenipotenciários para formular, programar e avaliar a política de integração do comércio e do investimento, além de criar regras que incluam os quatro Países membros.

3.2.5 A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

A Amazônia, na América do Sul, corresponde a aproximadamente 40% da área do subcontinente e possui 20% da disponibilidade mundial de água doce, e ainda abriga reservas minerais de toda ordem e a maior biodiversidade do planeta (BRASIL, 2012b, p.19).

A Amazônia é naturalmente uma região que acarreta preocupações de toda a sorte. Não apenas em relação à segurança, mas também nas questões relacionadas aos crimes transfronteiriços, à biopirataria, ao meio ambiente, aos transportes e comunicações, dentre outros.

Isso justifica a preocupação brasileira com o espaço amazônico e, também, a necessidade da ajuda e da cooperação dos demais Estados amazônicos na consecução dos

objetivos nacionais para a área e para a manutenção da segurança regional, uma vez que a dificuldade de penetração na região e os problemas econômicos os afligem também.

Foi com essa visão que, em 1978, por iniciativa brasileira, os oito países amazônicos (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em Brasília, com o propósito de promover o desenvolvimento harmônico da região e o bem-estar de suas populações, e reforçar a soberania dos Estados sobre seus territórios amazônicos. O principal meio para alcançar esses propósitos é o fortalecimento da cooperação regional:

As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios (sítio da OTCA, 2015)⁴⁵.

O TCA prevê ainda a necessidade de se investir na pesquisa científica e tecnológica, do intercâmbio de informações, da utilização racional dos recursos naturais, da liberdade de navegação, da preservação do patrimônio cultural, dos cuidados com a saúde, da criação de centros de pesquisa, do estabelecimento de uma adequada infraestrutura de transportes e comunicações, e do incremento do turismo e do comércio fronteiriço.

Assim, observa-se que pela primeira vez, com exceção da OEA, uma associação se preocupa com algo mais que a economia e comércio. Ademais, o TCA, ao reafirmar as soberanias nacionais por meio de um instrumento jurídico internacional, foi o principal responsável pelo início da aproximação dos Estados amazônicos.

Vale lembrar que as relações entre os Estados setentrionais da América do Sul possuem um histórico de litígios fronteiriços, alguns persistentes até a atualidade (Venezuela com Colômbia e Venezuela com Guiana, por exemplo). No entanto, o TCA foi eficiente no sentido de que forçou países com tais históricos a se unirem em uma associação regional, intensificando o canal diplomático entre os países da região. Da mesma forma, o Tratado contribuiu para afastar a possibilidade de ingerência externa na região.

Com o intuito de efetivar a institucionalização do TCA, os Estados signatários resolveram, em 1995, criar uma Secretaria Permanente, com personalidade jurídica. Tal decisão foi implementada em 1998, com a aprovação do Protocolo de Emenda ao TCA, instituindo, assim, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como

⁴⁵ Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em http://www.otca.org.br/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf. Art. I. Acesso em 02Jan.2017.

mecanismo responsável pelo aperfeiçoamento e fortalecimento do processo de cooperação desenvolvido no âmbito do Tratado. Dessa maneira, o TCA deixa de ser apenas um acordo entre países, passando a ser um ente jurídico internacional.

Para colocar em prática suas políticas a OTCA, por meio de sua Secretaria Permanente, possui cinco coordenações correspondentes às áreas de atuação. São elas: Meio Ambiente; Ciência, Tecnologia e Educação; Saúde; Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo; e Assuntos Indígenas.

A fim de nortear as atividades da OTCA, foi publicada, em novembro de 2010, a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (AECA), contendo as principais iniciativas e áreas de cooperação conjunta. Essa “Agenda incorpora uma visão transversal e multissetorial de todos os programas, projetos e atividades identificados, a fim de dar resposta às inquietações e solicitações dos Países Membros e aos mandatos do TCA” (sítio da OTCA, 2015)⁴⁶. A FIG. 3 (em ANEXO) mostra a Matriz Síntese do Plano Estratégico, contido na AECA.

É importante ressaltar que as atividades constantes da matriz apresentada demonstram as preocupações com temas que, apesar de não serem diretamente ligados à Segurança e Defesa, possuem uma estreita correlação com essas questões, uma vez que todas, com exceção do “Turismo” são passíveis de serem securitizadas, segundo o conceito de Buzan, quando necessário for. Temas como recursos hídricos, pesquisa, tecnologia e inovação, territórios indígenas, vigilância epidemiológica, infraestrutura de transportes, mudanças climáticas e energia podem e devem ter um tratamento especial em seu viés de “segurança”.

Dessa forma, pode-se deduzir que o TCA e, mais tarde, a OTCA foram, sem levar em conta a OEA e os tratados decorrentes, as primeiras associações sul-americanas em que houve uma preocupação de segurança. Ademais, com a OTCA, nota-se que os Estados amazônicos sentiram a necessidade de se organizarem institucionalmente, em que pese as divergências históricas entre vários deles, para fazerem frente aos desafios da região, em especial, devido aos discursos sobre a internacionalização da região propalados em diversas potências mundiais.

⁴⁶ Disponível em http://www.otca.org.br/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_prt.pdf. p.12. Acesso em 02Jan.2017.

3.2.6 O Mercado Comum do Sul

Em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, foi fundado o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a mais abrangente iniciativa de integração comercial já implementada na América do Sul.

Em 1994, foi celebrado o Protocolo de Ouro Preto, no qual fica definida a estrutura institucional do bloco, acordando as atribuições e o sistema de tomada de decisões de seus principais órgãos. Também, a partir daí, foi atribuída personalidade jurídica internacional ao Mercosul.

Atualmente, o bloco é composto dos seguintes Estados: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, países fundadores, e Venezuela. A Bolívia, no momento, encontra-se em fase de adesão. Os Estados associados

são aqueles membros da ALADI com os quais o Mercosul subscreve acordos de livre comércio, e que posteriormente solicitam ser considerados como tais. Os Estados Associados estão autorizados a participar nas reuniões de órgãos do Mercosul que tratem temas de interesse comum. Essa é a situação atual do Chile, Colômbia, Equador e Peru. Também, podem ser Estados Associados aqueles países com os quais o MERCOSUL celebre acordos com amparo no artigo 25 do Tratado de Montevideu 1980 (TM80) (acordos com outros Estados ou áreas de integração econômica da América Latina). Tal é o caso da Guiana e Suriname (Mercosul, 2017)⁴⁷.

A formação do bloco prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, adotando uma tarifa externa comum (TEC) e política comercial comum entre as partes, além da coordenação macroeconômica e setorial, com a devida harmonização da legislação correlata (BRASIL, 2015b).

Dessa forma, o bloco pode ser enquadrado como uma união aduaneira em fase de consolidação, com algumas características de mercado comum, com eliminação de barreiras à circulação dos fatores de produção, bem como pela adoção de política tarifária comum em relação a terceiros países, por meio de uma TEC.

Para atingir esse foco, o Mercosul é composto por três órgãos com capacidade decisória de natureza intergovernamental⁴⁸:

a) Conselho do Mercado Comum – órgão superior responsável pela condução política do processo de integração e a tomada de decisões;

b) Grupo Mercado Comum – órgão executivo do bloco; e

⁴⁷ Sítio do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7824/3/innova.front/paises-do-mercocul>. Acesso em: 31Jan.2017.

⁴⁸ Sítio do Mercosul. Disponível em <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3878/2/innova.front/organos-decisionarios-y-derivados-de-textos-fundacionales>. Acesso em 7Mai.2017.

c) Comissão de Comércio do Mercosul – responsável pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-Partes para o funcionamento da união aduaneira.

Como parte do processo de aprimoramento institucional do bloco, foi criado em 2006, o Parlamento do Mercosul (Parlasul). O Parlamento é tido como um órgão que cria um “espaço comum em que se reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas”⁴⁹.

O Parlasul possui dez Comissões Permanentes, atuando nas seguintes áreas: Assuntos Jurídicos e Institucionais; Assuntos Econômicos, Financeiros, Fiscais e Monetários; Assuntos Internacionais, Interregionais e de Planejamento Estratégico; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; Trabalho, Políticas de Emprego, Segurança Social e Economia Social; Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação; Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Cidadania e Direitos Humanos; Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; e Orçamento e Assuntos Internos.

Com relação às comissões supracitadas, no escopo deste trabalho, enfatizam-se as de Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; e Assuntos Internacionais, Interregionais e de Planejamento Estratégico. À primeira, de acordo com o Art. 77 do Regimento Interno do Parlasul, cabe tratar dos seguintes temas: cooperação em matéria de segurança; assuntos migratórios; integração fronteiriça; comunicações; instrumentos de cooperação jurídica; e cooperação em matéria de defesa. E, de acordo com o Art. 72 do mesmo instrumento, cabem à Comissão de Assuntos Internacionais, Interregionais e de Planejamento Estratégico: relações exteriores com terceiros Estados, organizações internacionais ou blocos; relações com Estados em processo de adesão ou associados; cooperação internacional; direito Internacional e direito do MERCOSUL; e políticas de integração e equilíbrio regional.

O fato de o Parlasul ter, em sua estrutura, as duas comissões supracitadas, demonstra uma preocupação dos Estados membros do Mercosul com a coordenação / integração na área de segurança e defesa, em que pese não sejam esses os objetivos principais do organismo. Ademais, tais questões são levadas a um parlamento para serem discutidas de forma plenária e democrática.

⁴⁹ Sítio do Parlasul. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/8029/2/parlasul/sobre-o-parlamento.html>. Acesso em: 31Jan.2017.

Apesar da existência dessas duas comissões importantes para as questões de segurança e defesa, não há nenhuma realização concreta advinda do Parlasul. A última questão levada a Plenário na área de segurança e defesa ocorreu em 2010, na qual os Estados-Membros são instados a atuar em defesa da soberania e integridade de algum outro membro, caso este tenha sido ameaçado por outro país⁵⁰.

Assim, não há dúvida de que o Mercosul facilitou a mudança no ambiente de segurança regional; ainda que não pelos instrumentos instituídos, mas pelo nível de diálogo e integração alcançado pelos Estados membros. Esse processo de facilitação e diálogo, em que os custos e benefícios de um possível conflito são pesados racionalmente, é fruto da institucionalização do regionalismo (HURRELL, 1998).

Podemos citar, então, três fatos importantes na área de defesa e segurança, postas em prática por governos de Estados membros:

a) em 28 de março de 1998, Argentina, Brasil e Paraguai assinaram o “Plano Geral de Segurança para a Tríplice Fronteira”, na Reunião Extraordinário de Ministros do Interior do **Mercosul** (grifo nosso), instaurando um sistema único de controle de lavagem de dinheiro, terrorismo, imigração, narcotráfico e contrabando;

b) os países do Mercosul (de então), Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, juntamente com Bolívia e Chile, criaram, em 1998, o registro comum de armas para os seis Estados, afim de rastrear a origem das armas apreendidas em atividades ilícitas, como o tráfico de drogas; e

c) a constante realização de exercícios militares entre as Forças Armadas dos Estados membros do Mercosul: 7 entre as Marinhas; 4 entre os Exércitos e 5 entre as Forças Aéreas, entre 2012 e 2015⁵¹.

Apesar desses avanços, fica um vácuo no âmbito do bloco, com a inexistência de um instrumento comum entre os países membros na área de defesa e segurança; por outro lado, não se pode esquecer que os principais objetivos do organismo são comerciais e não aqueles ligados à segurança e defesa regionais e disputas territoriais.

⁵⁰ Sítio do Parlasul. Disponível em https://www.parlamentomercosur.org/parlasur/2016/templates/buscador_documentos.jsp?titulo=Asuntos+Interiores%2C+Seguridad+y+Defensa&anio=0&tipo=0&site=1&cmdaction=search&channel=parlasur&site=1&contentid=13006. Acesso em 02jul.2017.

⁵¹ Dados constantes na minuta do novo Livro Branco de Defesa Nacional, atualmente sob apreciação do Congresso Nacional. Disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro_branco_de_defesa_nacional_minuta.pdf. Acesso em 22Mai.2017.

3.2.7 A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

A redemocratização dos Estados sul-americanos e a convergência da política econômica em muitos desses países, somados ao aumento considerável do fluxo de comércio regional nos anos de 1990, criaram um ambiente propício no final dessa década para os debates que buscavam a promoção de políticas comuns e fundamentais aos Estados da região, como transporte, infraestrutura, energia, comunicações, considerando essas questões sob um enfoque regional.

Assim, em 2000, em Brasília, foi lançada a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), englobando os 12 Estados soberanos do subcontinente (a França não participou), com a liderança do Brasil, na Reunião de Presidentes da América do Sul ocorrida em Brasília, quando os Chefes de Estado concordaram em realizar ações conjuntas com o objetivo de impulsionar o processo de integração política, social e econômica sul-americana por meio de modernização de suas infraestruturas além do encorajamento de iniciativas específicas para incrementar a integração entre os países, buscando o progresso de áreas mais isoladas ou menos desenvolvidas economicamente. Essa proposta de integração regional visa fomentar o desenvolvimento desses Estados, por meio da superação dos entraves econômicos e burocráticos à integração econômica e, ainda, possibilitar melhores condições de inserção da região no mercado global.

Na Reunião de Ministros dos países sul-americanos em Montevideu (Uruguai), ocorrida em 2000, após o encontro dos Presidentes, foram elaboradas as Ações Básicas da IIRSA. São elas: desenho de uma visão mais integral de todas as infraestruturas; enquadramento de todos os projetos dentro de um plano estratégico, por meio de identificação de eixos de integração e desenvolvimento; modernização e atualização dos sistemas regulatórios e institucionais de cada país que possuam relação com o tema da infraestrutura; unificação de políticas, planos e marcos regulatórios institucionais dos integrantes; desenvolvimento de novos mecanismos para programação, execução e gestão de projetos; e estruturação de esquemas financeiros adaptados às situações específicas de riscos de cada projeto⁵².

A fim de pôr em prática essas ações, foram estabelecidos os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) que são

⁵² Sítio do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Disponível em http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/apresentacao_iirsa_18.08.2009.pdf. Acesso em 7Mai.2017.

territórios multinacionais envolvendo espaços naturais, assentamentos humanos, áreas de produção e fluxos comerciais atuais. A identificação e a definição do campo de ação da EID resulta da análise do território com base em critérios técnicos objetivos e num processo de validação social e política através de trabalho de campo (COSIPLAN, 2016)⁵³.

A FIG. 4 (em ANEXO) mostra os dez eixos dentro do mapa da América do Sul.

Apesar da IIRSA ser um protocolo de iniciativas, a logística da região teve um incremento. O reconhecimento concreto das ações da IIRSA foi a sua incorporação como “foro técnico” do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), criado em 2009, como parte integrante da estrutura organizacional da Unasul.

No entanto, a falta de investimentos mais concretos na infraestrutura da região, mantendo a carência de linhas de comunicações e de energia, tornou-se um óbice à integração regional, como será visto no capítulo seguinte. Vale lembrar que a China vem realizando uma série de investimentos na infraestrutura da América do Sul, com o interesse único de facilitar o escoamento das *commodities* importantes para sua base industrial (questão a ser expandida no próximo capítulo).

Baseado na situação apresentada neste capítulo, daremos prosseguimento no próximo com o histórico da formação do CRS sul-americano, a identificação de óbices para a integração regional, e a seguir, a comparação entre os dois subcomplexos regionais de segurança – o do Cone Sul e o Norte Andino –, visualizando suas semelhanças e diferenças. Ademais, serão vistos os papéis da Unasul e do Brasil nas possíveis ações para evitar e mitigar conflitos.

⁵³ Sítio da COSIPLAN. Disponível em <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=81>. Acesso em 03Jan.2017.

4 O CRS “AMÉRICA DO SUL”

No capítulo anterior, vimos o subcontinente sul-americano; pelos seus perfis físicos e sócio-político-econômicos e ainda, os ideais do pan-americanismo desenvolver-se através do tempo em organizações regionais.

No presente capítulo, verificaremos, inicialmente, o histórico da formação do CRS e os óbices de ordem histórica, estrutural, institucional e relações com outros Estados que dificultam a integração regional.

Em seguida, discorreremos sobre a Unasul, seu CDS, suas atribuições para integração e segurança regionais, a visão oficial que alguns Estados têm desses organismos e a contribuição da Unasul para a integração regional nos campos estratégicos de segurança e defesa.

Em continuidade, a posição do Brasil como Estado líder do subcontinente será analisada, tendo como base documentos oficiais, palavras de autoridades do Estado brasileiro, e as ações efetivas do país na área da segurança regional.

Por fim, os subcomplexos do CRS América do Sul serão estudados de forma paralela, aplicando-se o método das diferenças de John Stuart Mill, salientando-se os pontos de inflexão entre os dois. Nessa seção, o Brasil será visto como um meio de ligação natural entre os dois sub-CRS. Finalmente, será respondida a pergunta: a América do Sul pode se tornar uma Comunidade de Segurança a médio prazo?

4.1 Histórico da Formação do CRS

Antes de ser analisada como um CRS, o que será feito doravante, a região deve ser vista em três épocas que marcaram sua história: antes, durante e após a Guerra Fria. Ademais, será analisada, também, a influência dos EUA na região.

4.1.1 As origens do CRS

Nos últimos dois séculos de história, os Estados da América do Sul passaram por diversos conflitos fronteiriços com perdas de territórios e alteração em suas fronteiras, diversos conflitos internos e crises políticas que, muitas vezes sofreram intervenção de vizinhos. Entretanto, nenhum Estado deixou de existir.

Na região da bacia do Prata, especialmente, essa dinâmica fez aflorar conflitos latentes que tinham origem desde a expansão portuguesa na região e, também, surgir ambições geopolíticas das novas lideranças.

Um exemplo típico foi a histórica rivalidade entre Brasil e Argentina. De certa forma, para os hispano-americanos, a ambição expansionista lusitana teria sido passada para o Brasil que, no momento de sua independência escolheu ser um Império em vez de uma república conforme seus vizinhos. Esse sentimento de que o imperialismo estaria no *ethos* da formação do Estado brasileiro somado aos interesses expansionistas de Buenos Aires e, ainda, a concorrência econômica e a disputa pela hegemonia regional fizeram com que a Argentina se tornasse a rival histórica do Brasil, durante mais de um século e meio.

Na região andina, destaca-se o conflito armado entre a Colômbia e o Peru, de 1932 a 1934, pela disputa da área de Letícia, na tríplice fronteira entre esses dois Estados e o Brasil. O acordo ocorre em 1934, com a passagem de Letícia para o território colombiano, com a mediação da Liga das Nações⁵⁴, organização antecessora da ONU. A mesma Liga das Nações, não consegue, porém, evitar outro conflito ocorrido em outra área do subcontinente: a Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai, de 1932 a 1935 (GARCIA, 2013, p.25).

Outro fator que marca a dinâmica de segurança da região é a forma com que seus Estados se relacionam com os EUA: “durante o século XX, as intervenções militares norte-americanas focaram a América Central e o Caribe, onde os EUA intervieram abertamente cerca de quarenta vezes, comparada com nenhuma intervenção evidente na América do Sul”⁵⁵ (BUZAN e WÆVER, 2007, p.309 – tradução nossa).

4.1.2 O CRS durante a Guerra Fria

O subcontinente durante a Guerra Fria sofreu, além dos problemas internos de cada Estado, o reflexo da bipolaridade EUA – ex-URSS. Para Buzan e Wæver (2007), os principais fatores em jogo na América do Sul foram: a) instabilidade política doméstica; b)

⁵⁴ A Liga (ou Sociedade) das Nações foi a primeira organização internacional de escopo universal, em bases permanentes, voluntariamente integrada por Estados soberanos, com o fito de instituir um sistema de segurança coletiva, promover a cooperação e assegurar a paz futura. [...] Essa mesma organização deveria resolver controvérsias de maneira pacífica, promover relações amistosas entre as nações e fortalecer a cooperação nos campos econômico, social, cultural e humanitário (GARCIA, 2013, pp.18-19).

⁵⁵ “During the twentieth century, US military intervention became focused on Central America and Caribbean, where the United States openly intervened some forty times, compared to zero such overt interventions in South America.”

contestação de fronteiras e especulação geopolítica; c) considerações sobre o equilíbrio regional de poder, em especial entre Brasil e Argentina; e d) envolvimento norte-americano.

De certa forma, as ocorrências de instabilidade política nos Estados estavam intimamente relacionadas com o envolvimento dos EUA na região e nos assuntos internos dos países. Isso se deve ao fato de, em vários Estados, partidos de esquerda (simpáticos à ex-URSS) terem ganhado eleições e seus líderes terem assumido as Presidências com a reprovação de seus militares, em sua maioria, alinhados com o eixo norte-americano.

Essa simpatia dos oficiais de alta patente sul-americanos com os EUA somados à má administração e à corrupção reinante em seus países levaram a sucessivos golpes militares, com apoio direto ou indireto de Washington, levando passo-a-passo a um alinhamento regional ao polo norte-americano. Com esse alinhamento, vinha a responsabilidade norte-americana de prover a segurança externa, enquanto as Forças Armadas dos Estados combateriam os inimigos internos pró-soviéticos.

Dessa forma, nas décadas de 1960-70, o Brasil, o Chile, a Argentina, o Uruguai, dentre outros foram trocando seus regimes democráticos por governos militares e autoritários simpáticos aos EUA e seus aliados diretos.

Um fato relevante que merece ser lembrado foi a instauração da Operação “Condor”, a partir de 1976, que integrava os sistemas de inteligência do Chile, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (com eventual apoio norte-americano), com o propósito de monitorar os grupos que contestavam os governos militares do Cone Sul (PENNA FILHO, 2009, p.47).

Com relação à contestação de fronteiras, as que ocorreram com maior destaque foram: Argentina vs. Chile; Chile vs. Bolívia; Chile vs. Peru; Venezuela vs. Guiana; Colômbia vs. Venezuela; e a Guerra das Malvinas. A FIG. 5 (em ANEXO) mostra as guerras e disputas de fronteiras na América do Sul.

As questões sobre o equilíbrio regional de poder, em especial entre Brasil e Argentina, segundo Buzan e Wæver (2007), eram consequência da disputa da liderança política regional, em que se buscava uma hegemonia no subcontinente, com a finalidade de ampliar a influência sobre os demais Estados, além da concorrência comercial, cuja primazia sempre pendeu para o Brasil.

Outra questão importante para esses dois Estados durante a Guerra Fria foi o contencioso binacional decorrente da necessidade, afim de suprir as demandas energéticas do Sudeste brasileiro, de construir a hidrelétrica binacional de Itaipu mesmo com a oposição da

Argentina, em prol do aproveitamento dos recursos hídricos do Rio Paraná.

A crise perdura por mais de uma década, quando finalmente, como resultado de um longo processo de negociações, é assinado o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979, permitindo que os dois países iniciem uma nova etapa nas suas relações.

Paralelamente ao problema de Itaipu, havia uma “corrida nuclear” entre os dois países. Da mesma forma que a demanda anterior, as desconfianças mútuas no plano nuclear se desfizeram por meio do Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, firmado (anos mais tarde), em 1991.

Quanto a essas conquistas diplomáticas, é digna de nota a política implementada pelo Presidente Ernesto Geisel (1974-79) e posta em prática por seu Chanceler, Ministro Azeredo da Silveira, chamada de “Pragmatismo Responsável”, pela qual seria dada atenção prioritária ao trato diplomático com os Estados sul-americanos e vizinhos atlânticos do Brasil (CHACON, 2008, pp.4, 11).

4.1.3 O CRS no período pós-Guerra Fria

Ao término da Guerra Fria e o fim da tensão Leste-Oeste, a América do Sul passa a viver uma onda de redemocratização⁵⁶ de seus Estados, mudanças no Sul do subcontinente com a criação do Mercosul e a presença norte-americana na Colômbia com a finalidade de combater as drogas (BUZAN e WÆVER, 2007).

Com a distensão causada pelo fim da Guerra Fria, as conseqüentes mudanças na agenda de segurança dos EUA, e as crescentes ações da política norte-americana com respeito aos direitos humanos nos países do sul do continente, a pressão interna nos Estados sul-americanos para o retorno à democracia vai aumentando a ponto de que tais países iniciarem processos de transição para governos legitimamente eleitos dentro dos preceitos democráticos. Na verdade, as pressões norte-americanas sobre os governos militares da América Latina iniciam-se quando assume a Casa Branca, o presidente democrata Jimmy Carter (1977-81), cuja política, sob influência religiosa, inclui restrições econômicas e comerciais aos países que mantivessem os regimes autoritários (VISENTINI, 2011).

Em que pese não haja uma relação biunívoca comprovada entre democracia e relações diplomáticas mais estreitas, para Buzan e Wæver (2007), o grau de cooperação e

⁵⁶ Na verdade, o processo de redemocratização na América do Sul inicia-se na década de 1980 – chamada de Terceira Onda de Democratização, do autor Samuel Huntington.

confiança entre os Estados da região aumentou. Deve ser considerado, também, que o estamento militar desses Estados passou ao controle estritamente político, subordinando as Forças Armadas a um único Ministério (da Defesa) debaixo de um titular, normalmente, civil.

A criação do Mercosul, como já tratado anteriormente, serviu sobremaneira para incrementar as relações entre os seus Estados-membros, proporcionando ainda mais um clima de cooperação não só econômica, mas também política e militar.

A questão nuclear Brasil-Argentina citada na seção anterior também foi resolvida definitivamente por meio da criação, em 1991, da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) – “organismo internacional independente criado pelos governos do Brasil e da Argentina, responsável por verificar o uso pacífico dos materiais nucleares que podem ser utilizados direta ou indiretamente na fabricação de armas nucleares” (BRASIL, 2012b, p.44).

Outro ponto de interesse no estudo da integração regional foi a ascensão ao poder de governos de esquerda, a partir do início do século corrente, em diversos países tais como Brasil (2003), Argentina (2003), Bolívia (2006), Uruguai (2010), dentre outros que vieram a fazer um bloco político-ideológico regional, fortalecendo ideias de uma América do Sul mais forte e menos dependente dos EUA, propaladas pelo ex-presidente da Venezuela, Hugo Chávez (1999-2013). Essa onda não só serviu para criar um clima exagerado de integração regional no subcontinente, como também tem o risco de não se sustentar por si mesma, uma vez que há a possibilidade de eleição de governantes de outros vieses ideológicos em diversos Estados sul-americanos.

4.1.3.1 A Presença Norte-Americana na Região

Com o fim da ameaça nuclear advinda de sua grande rival na Guerra Fria, a ex-URSS, os EUA passaram a dar mais importância a outros tipos de ameaça, como o comércio transnacional de drogas e o terrorismo a ele associado, os crimes transfronteiriços, problemas ambientais e ecológicos e problemas migratórios; tudo isso somado ao incremento da importância dos atores não estatais no Sistema Internacional.

Primeiramente, o *spillover* dos cartéis de droga do México para os países da região andina, especialmente Colômbia, Peru e Bolívia fez com que os EUA pressionassem esses Estados no sentido de aumentar o combate à droga, principalmente com a utilização do aparelho militar nessa guerra, como já foi visto anteriormente.

Outra questão a ser levantada é a política nacional de segurança dos EUA respaldada em sua *National Security Strategy 2015*, assinada ainda na administração anterior, do ex-Presidente Barack Obama (2009-2017). Esse documento fornece uma visão da ideia da manutenção do poder norte-americano, com o fortalecimento da sua liderança mundial no decorrer do século em curso e demonstra a preocupação dos EUA com pobreza, energia, aumento da criminalidade, grupos criminosos organizados, comércio ilegal de drogas, disparidades econômicas que persistem, e ineficazes sistemas educacionais e de saúde nos países do continente, incluindo a região sul-americana. Em relação à segurança, prevê, ainda, apoio “a resolução de conflitos regionais de longa duração, particularmente a conclusão do acordo de paz da Colômbia com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia [...]. De igual modo, apoiamos os cidadãos de países onde o pleno exercício da democracia está em risco, tais como a Venezuela”⁵⁷ (UNITED STATES, 2015b, p.28 – tradução nossa).

Essas declarações fazem-nos inferir a constante preocupação norte-americana com a estabilidade regional, incluindo um espectro que vai desde a pobreza com suas consequências para a segurança interna de cada Estado aos conflitos internos mais graves, passando pelo desrespeito ao exercício da democracia, haja vista que todos esses problemas podem deixar de ser nacionais e passar a ser regionais.

Uma terceira questão é o aumento da área de atuação da OTAN, após o fim da Guerra Fria, passando a alcançar geograficamente áreas que outrora estavam fora do seu escopo. Essa afirmação pode ser corroborada pelo trecho seguinte do *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of NATO* (OTAN)⁵⁸, de 2010: “A instabilidade ou o conflito além das fronteiras da OTAN podem ameaçar diretamente a segurança da Aliança, inclusive promovendo o extremismo, o terrorismo e atividades ilegais transnacionais como o tráfico de armas, narcóticos e pessoas”⁵⁹ (NATO, 2010, p.11 – tradução nossa).

Essa afirmação do Conceito Estratégico de Defesa e Segurança mostram-nos bem que, caso membros da OTAN sintam-se ameaçados por algum Estado ou organização localizada na América do Sul, a Aliança tem o “direito” de intervir militarmente para assegurar a segurança e os interesses do Estado-membro ameaçado. De forma indireta, essa

⁵⁷ “the resolution of longstanding regional conflicts, particularly Colombia’s conclusion of a peace accord with the Revolutionary Armed Forces of Colombia. [...] Equally, we stand by the citizens of countries where the full exercise of democracy is at risk, such as Venezuela”.

⁵⁸ Sítio da NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf>. Acesso em 28mar.2017.

⁵⁹ “Instability or conflict beyond NATO borders can directly threaten Alliance security, including by fostering extremism, terrorism, and trans-national illegal activities such as trafficking in arms, narcotics and people”.

ação resultaria numa maior presença e influência norte-americana no subcontinente.

4.2 Óbices à Integração Regional

Apesar de todos os esforços ao longo do século passado e do corrente, o processo de integração regional possui diversos óbices que impedem sua conclusão. Esses óbices são de ordem histórica, incluindo os antagonismos entre os países ibéricos refletindo-se em suas colônias; de ordem de infraestrutura de transporte e energia; de fragilidade de suas instituições democráticas; e os decorrentes da influência norte-americana na região e da falta de uma liderança efetiva no subcontinente.

4.2.1 Óbices Históricos

O primeiro fator histórico a ser considerado como óbice à integração regional é a questão idiomática. Na região na qual a grande maioria dos Estados fala o espanhol, a presença de um país de língua portuguesa já traz o primeiro choque de identidade. Em que pese a questão linguística não ser marcante, carrega consigo os problemas históricos que as ex-metrópoles ibéricas tinham entre si, os conflitos decorrentes pela penetração portuguesa na área hispânica, definida pelo Tratado de Tordesilhas (1494), e os conflitos gerados após os processos de independência dos Estados sul-americanos.

A estrutura colonial que a Espanha impunha em suas colônias, na forma de Vice-Reinados, sem nenhuma relação entre eles, produziu um sistema, no qual

o caudilho estabelece uma forma de poder político que substitui o lugar a ser ocupado pelo Estado. Ao mesmo tempo, centra a sua escalada ao poder como meio de implantar um governo personalista, ou seja, centrado em suas vontades e interesses individuais. Sem uma clara ideologia, costuma distinguir os elementos políticos de sua época pela manifestação de apoio ou oposição. [...] Esse tipo de experiência indica os problemas enfrentados pelas instituições políticas da América, muitas vezes desprovidas de uma ampla sustentação social ou uma orientação política explícita (SOUSA, 2017).

Essa forma de governo personalista continuou presente mesmo após a independência das colônias espanholas, carregando consigo as rivalidades e preconceitos contra os portugueses e conseqüentemente, contra sua ex-colônia. Soma-se a isso a escolha do regime de governo monárquico, agravado pelo título escolhido pelo monarca – Imperador – fizeram nascer e crescer, dentro das elites da América espanhola um grande senso de

desconfiança do Império do Brasil e de suas possíveis pretensões hegemônicas na região (SIMÕES, 2011, p.22).

4.2.2 Óbices de Infraestrutura

O óbice para a integração regional está ligado às questões de infraestrutura das linhas de comunicação e energia. A infraestrutura das linhas de comunicação sul-americanas foi, ao longo da história, centrada nos portos de exportação com quase nenhuma integração entre as demais economias nacionais da região (PAZ, 2011). A condição oceânica da América do Sul favoreceu a ocupação demográfica nas regiões litorâneas, contudo, não gerou vantagens para a integração regional, uma vez que os acidentes geográficos da Cordilheira dos Andes, da região pantaneira e da bacia Amazônica dificultaram a vinculação do litoral com o interior.

O transporte ferroviário começou a ganhar força na região no século XIX, como sendo o principal meio de transporte para a exportação de *commodities*. No entanto, a partir de meados do século passado, os Estados, em detrimento a esse tipo de modal, iniciaram uma onda de fortes investimentos no modal rodoviário, trazendo aos países em desenvolvimento do subcontinente maiores custos de transporte e impactos negativos em termos ambientais (PAZ, 2011).

A partir das décadas de 1960 e 1970, segundo Padula (2011), os governos militares da América do Sul construíram sua infraestrutura por intermédio do planejamento central e de investimentos estatais. Dessa forma, tais Estados desenvolveram a sua infraestrutura priorizando a ocupação territorial e sua auto-suficiência econômica em contexto nacional, deixando de lado qualquer projeto que visasse a integração regional.

No entanto, esse óbice começa a ser mitigado a partir de década de 1990, quando a região passa a ser percebida de forma integrada. Esta lógica veio refletir a visão regional predominante, segundo a qual o objetivo é a construção de um sistema integrado de logística visando garantir a competitividade de produtos no mercado internacional, assim como a incorporação de novas áreas à dinâmica do comércio global. Esse pensamento veio culminar na 1ª Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em 2000, em que foi idealizada a IIRSA.

Em relação à integração das linhas de comunicação, foi relevante a criação, em 2010, do COSIPLAN, que absorveu a IIRSA e deu um caráter mais político e estratégico à integração da infraestrutura regional, prevalecendo sobre os interesses externos.

Um estudo técnico realizado pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), há um ano, “recomenda que o processo de integração (de infraestrutura) seja conduzido com mais pragmatismo e vontade política, priorizando a coordenação bilateral em projetos de corredores de exportação, com a participação direta da iniciativa privada” (Sítio da CNI, 2016⁶⁰). Ademais, há de se inferir que sem Estados com economias fortes e estáveis, diminui a possibilidade de se investir em infraestrutura.

Esse estudo, ainda aponta nove causas da baixa integração logística da região, das quais, destacamos:

a) Organização exclusivamente governamental e falta de recursos técnicos e financeiros – uma vez que a IIRSA e a COSIPLAN são entidades intergovernamentais, seus projetos carecem de recursos econômicos e técnicos, haja vista a falta de parceria com o setor privado, em que há uma maior disponibilidade orçamentária;

b) Acordos conflitantes – excesso de acordos e falta de entendimento político e legal entre os Estados da região; e

c) Países com prioridades diferentes, protecionismo e sistema patrimonialista.

Quanto a essa última causa, há a concordância de Arce (2014), quando declara que a falta de conexão para dentro dos países da América do Sul (projetos de iniciativa nacional) é tão grave como a falta de interconexão entre eles (projetos bi ou multinacionais).

Com relação à energia, fator primordial para o desenvolvimento socioeconômico, a situação da região não é muito diferente.

Apesar da grandeza dos recursos energéticos, Padula (2011) considera que a América do Sul tem uma distribuição não equitativa e sub-aproveitamento de seus recursos. A razão disso está tanto na falta de investimentos na exploração de recursos energéticos quanto na ausência de infraestrutura de interconexão energética entre os países produtores e consumidores.

Um fato relevante que tem mudado o panorama de infraestrutura regional é o volume de investimentos chineses na infraestrutura do subcontinente. A partir do governo de Deng Xiaoping (1978-92), a China entra na fase desenvolvimentista e modernizadora,

⁶⁰ CNI. Disponível em < <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/03/9-causas-da-baixa-integracao-logistica-na-america-do-sul/>>. Acesso em 10Mar.2017.

passando de exportadora para importadora de *commodities*. Dessa forma, ela busca tais suprimentos para sua demanda industrial, energética e agrícola em várias regiões do globo, incluindo a América do Sul.

A título de exemplo, pode-se citar: as obras das represas no Rio Santa Cruz (Argentina); a participação no leilão de áreas do pré-sal brasileiro; os investimentos no porto de águas profundas no Suriname e a expansão do porto venezuelano de Palúa, construção de uma rodovia e uma ferrovia de Paramaribo até Manaus; e a Ferrovia Bioceânica ou Transcontinental entre Brasil e Peru (ABNEDUR, 2013; ACTIS, 2015).

Cabe ressaltar que tais investimentos por si só não trarão automaticamente benefícios às economias locais nem facilitarão a integração regional. No entanto, os governos sul-americanos individualmente ou em bloco devem saber usar essas obras para se desenvolverem e incrementarem a integração regional; isto é, cada Estado deverá aproveitar sua relação com Pequim para que os interesses chineses venham ao encontro dos interesses nacionais. Da mesma forma, a Unasul, por meio da IIRSA (COSIPLAN), também deveria envidar esforços para pressionar (diplomaticamente) a China para que seus investimentos em infraestrutura venham complementar a integração logística da região.

4.2.3 Óbices decorrentes da Fragilidade Institucional dos Estados

Esse tipo de óbices é consequente do nível da maturidade política e da submissão ao império da lei que vigoram nos países sul-americanos.

A continuidade nos projetos e a forma da condução de políticas e normas institucionais em muitos Estados da região são fatores que obstruem um grande projeto de integração regional, haja vista que cada Estado, no qual as leis não são rigidamente seguidas, fica à mercê da condução individual de cada governo e não de uma política segura e dentro de um rumo certo e constante.

Os governos que, por vezes, corrompem as estruturas democráticas e as instituições, envolvendo o aparelho estatal no enfraquecimento dos Poderes Judiciário e Legislativo, na censura da imprensa/mídia, com perseguições políticas e prisões arbitrárias, com estatizações de empresas de outras nacionalidades, nos casos de corrupção etc. tendem a perder a confiança dos outros Estados.

A necessidade de se manterem as instituições funcionando de forma democrática para que a confiabilidade externa no Estado possa ocorrer e, dessa forma, a agenda regional

possa ser seguida fica clara no Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (USHUAIA II – 2011), no qual em seu artigo 6, dita que

Em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática em uma Parte do presente Protocolo, os Presidentes das demais Partes ou, na falta destes, seus Ministros das Relações Exteriores em sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum poderão estabelecer, dentre outras, as medidas que se detalham a seguir:

a.- Suspender o direito de participar nos diferentes órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL.

b.- Fechar de forma total ou parcial as fronteiras terrestres. Suspender ou limitar o comércio, o tráfego aéreo e marítimo, as comunicações e o fornecimento de energia, serviços e abastecimento. [...]

As medidas guardarão a devida proporcionalidade com a gravidade da situação existente; não deverão per em risco o bem-estar da população e o gozo efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais da Parte afetada; respeitarão a soberania e integridade territorial da Parte afetada, a situação dos países sem litoral marítimo e os tratados vigentes⁶¹.

Há de se considerar que os Estados fortes institucionalmente serão resistentes em investir naqueles nos quais os casos de corrupção e desvio de verbas são notórios, com receio da ausência de segurança jurídica que garanta seus investimentos e, ainda, contando com a reprovação da opinião pública de seus nacionais.

4.2.4 Óbices decorrentes da presença/influência dos EUA na região

Como visto anteriormente, o lema “a América para os americanos”, introduzido a partir da Doutrina Monroe, sintetiza bem o ideal norte-americano a partir do final do século XIX. Na verdade, funcionava como um disfarce ideológico para o objetivo estratégico dos EUA.

Passados, quase dois séculos, a publicação “A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower” (Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI) dos EUA (2015) deixa claros os objetivos e responsabilidades norte-americanos para atender aos seus anseios do Estado e resguardar seus interesses nacionais:

As forças navais (norte-americanas) devem promover os interesses dos EUA na segurança global em um ambiente caracterizado pela volatilidade, instabilidade, complexidade e interdependências. Este ambiente inclui mudanças geopolíticas e crescentes desafios militares que influenciam profundamente essa estratégia. (UNITED STATES, 2015a, p.3 – tradução nossa)⁶².

⁶¹ Sítio do MRE. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-montevideu-sobre-compromisso-com-a-democracia-no-mercosul-ushuaia-ii-firmado-por-ocasio-da-xlii-reuniao-do-cmc-e-cupula-de-presidentes-do-mercosul-e-estados-associados>. Acesso em 10Mai.2017.

⁶² “Naval forces must advance U.S. interests in a global security environment characterized by volatility, instability, complexity, and interdependencies. This environment includes geopolitical changes and growing military challenges that profoundly influence this strategy”.

O interesse dos EUA em resguardar o Atlântico Sul torna-se evidente, haja vista que 38% do seu comércio global realizam-se com países sul-americanos, 34% do petróleo que importam provêm da região e 2/3 dos navios que transitam pelo Canal do Panamá destinam-se aos portos norte-americanos (BANDEIRA, 2008, p.31).

Dessa forma, fica evidente que os interesses dos EUA no Atlântico Sul e na América do Sul são, em suma, na captação de recursos naturais e no mercado. Buscam securitizar todas as possíveis ameaças que lhes são próprias e, na visão de Góes (2008), tentam forçar as FFAA sul-americanas a se preocuparem apenas no combate ao narcotráfico, ao crime organizado e ao terrorismo internacional. Na verdade, os norte-americanos demonstram a tentativa de transformar o poder militar sul-americano em uma simples força policial, de forma a seguir a sua agenda e não aos interesses próprios de seus Estados.

Ademais, o apoio dos EUA à Colômbia desde 2000, por meio do Plano Colômbia, para o combate ao narcotráfico e ao terrorismo, na verdade aumenta a desconfiança sobre as reais intenções norte-americanas na região. Essa assistência militar destinada para um Estado que é considerado um grande aliado no tabuleiro geopolítico dos EUA no contexto sul-americano, é visto como um desequilíbrio militar na região do Norte Andino em favor dos colombianos.

Soma-se a isso a grande demonstração da importância estratégica do Atlântico do Sul para os EUA com a reativação da 4ª Esquadra⁶³ norte-americana em 2008, que poderá ser utilizada, caso haja comprometimento dos seus interesses, com repercussões graves, em especial, para o Brasil, haja vista que aquela porção do Oceano Atlântico está dentro do entorno estratégico do País.

4.2.5 Óbices decorrentes da ausência de liderança efetiva na região

Na América do Sul, os dois Estados com mais poder, Brasil e Argentina, não têm desempenhado um papel de liderança que corresponda ao tamanho, capacidade, e até mesmo riquezas desses países. Tal conduta vem limitando uma dinâmica capaz de dar impulso ao processo de integração. Especificamente, no caso do Brasil, a falta de uma posição proativa vai de encontro com o Art. 4º, parágrafo único da Constituição Federal (já mencionado).

A ausência de liderança deve ser explicada pela falta de visão de uma real necessidade de integração. Em geral, os Estados sul-americanos estão mais preocupados com

⁶³ Apesar de ser chamada pela mídia de Frota, o termo tecnicamente correto é Esquadra.

seus problemas do que com o que acontece ao seu redor. Somam-se a isso as limitações de recursos, juntamente com a falta de vontade política. Quando países citam a falta de recursos e a incapacidade de financiar programas de coesão, eles estão realmente dizendo que não entendem claramente o porquê da integração regional e as vantagens para os envolvidos, ou talvez, não seja uma prioridade da sua política externa.

Desde o início do corrente século, o Brasil parece estar disposto a atuar como um líder regional e um ator global. No entanto, ainda existem muitas contradições e falta claramente uma política positiva a esse respeito. Como diz Padula, “o Brasil enfrenta limitações internas e externas na sua capacidade de projeção, e não vem apresentando recursos de poder suficientes para repelir projeções externas ou regionalizar uma agenda coesa de integração” (2015, p.229).

Para promover a integração, a região deve olhar para dentro, procurando identificar suas potencialidades e limitações. É importante observar modelos de integração existentes para identificar os parâmetros de referência que serão úteis quando se tratar de cumprir as metas e objetivos propostos na integração sul-americana.

4.3 A União de Nações Sul-Americanas (Unasul)

A respeito da criação da Unasul, é importante lembrar que seu traçado original iniciou-se na Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000 e, segundo a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI)⁶⁴,

A convite do Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, realizou-se em Brasília, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, Reunião de Presidentes da América do Sul. [...]. Os Presidentes trataram com espírito pragmático de temas em que identificaram a conveniência da adoção de enfoques específicos sul-americanos, relacionados à geografia comum de seus países: democracia; comércio; infraestrutura de integração; drogas ilícitas e delitos conexos; informação, conhecimento e tecnologia. [...] Será estimulado o aprofundamento do diálogo sobre segurança na América do Sul, levando-se em conta inclusive os aspectos humano, econômico e social da questão. Nesse contexto, acordou-se criar uma Zona de Paz Sul-Americana (Sítio da OEI)⁶⁵.

Assim, a UNASUL teve seu Tratado Constitutivo assinado em Brasília em 23 de maio de 2008 por todos os doze países da América do Sul, com o seguinte objetivo geral:

⁶⁴ A Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) é um organismo internacional de caráter governamental para a cooperação entre os países ibero-americanos no campo da educação, da ciência, da tecnologia e da cultura no contexto do desenvolvimento integral, da democracia e da integração regional. É composto por: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Guiné Equatorial, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela.

⁶⁵ Sítio da OEI. Disponível em <<http://www.oei.es/oeivirt/cimeira0.htm>>. Acesso em: 7Jun.2016.

construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (BRASIL, 2008b).

Para atingir o objetivo geral foram elencados diversos objetivos específicos, dos quais destacamos os seguintes, por terem impacto direto ou indireto na área de segurança e defesa: proteção de biodiversidade, recursos hídricos e ecossistemas; integração industrial e produtiva; políticas e projetos comuns de pesquisa, inovação e produção tecnológica; coordenação para luta contra o terrorismo, corrupção, crimes transnacionais e outras ameaças; e intercâmbio de informações e experiência em matéria de defesa.

Os objetivos “integração industrial e produtiva” e “políticas e projetos comuns de pesquisa, inovação e produção tecnológica” projetam o compromisso de cooperação na busca de maior independência tecnológica por meio do desenvolvimento de projetos de pesquisa e produção que permitam atender as necessidades de cada país, gerando conhecimento e riquezas intelectuais que são ativos importantes na evolução econômica e social de cada Estado. O resultado desses projetos servirá para incrementar a economia e desenvolver a indústria, gerando empregos e melhorias sociais. Mas, principalmente, esses objetivos servem para criar e fortalecer uma Base Industrial de Defesa (BID), principalmente se a tecnologia desenvolvida for dual ou possa ser adaptada para atender os requisitos militares, quando for necessário.

Com relação ao objetivo “coordenação para luta contra o terrorismo, corrupção, crimes transnacionais e outras ameaças”, o aspecto terrorismo está associado a qualquer ação visando causar medo e instabilidade coletiva. Em que pese a América do Sul ser uma região pacífica e sem a presença de grupos extremistas religiosos, o terrorismo é uma ameaça que não deve ser negligenciada. Basta lembrarmos os atentados terroristas na Argentina, em 1992 e 1994, visando à embaixada de Israel e à Associação Mutual Israelita Argentina, respectivamente. Há, ainda, as ações das FARC, que alguns governos definem como ações de guerrilha, mas não terroristas, e as ações de movimentos sociais extremistas.

Para alcançar tais objetivos, a Unasul é constituída de quatro órgãos: o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, que é o órgão máximo da organização; o Conselho de Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegados; e a Secretaria-Geral. A presidência da Unasul é exercida por um dos Estados-Membros, sucessivamente, pelo período de um ano.

Todas as normas da Unasul deverão ser aprovadas por consenso, de acordo com o previsto no Tratado Constitutivo. Entretanto, as resoluções não precisam de consenso, bastando ser aprovadas por $\frac{3}{4}$ dos Estados-Membros. O mesmo quorum se aplica para aprovação das Resoluções do Conselho de Ministros das Relações Exteriores e das Disposições do Conselho de Delegados (BRASIL, 2008b).

Outra cláusula importante no Tratado Constitutivo da Unasul é a que permite aos Estados-Membros a não adoção de decisões tomadas por qualquer um dos Conselhos. Cada país poderá deixar de aplicar, total ou parcialmente, pelo tempo que achar conveniente, uma política aprovada pela maioria, sem que isso impeça a adesão posterior, a qualquer tempo, a essa política. O Estado-Membro poderá, ainda, participar apenas como observador em instituições, organizações ou programas criados, ou eximir-se dessa participação por tempo indefinido (BRASIL, 2008b). Outros Estados da América Latina ou do Caribe poderão solicitar sua inclusão como Estados-Associados e, a partir do quinto ano nesta condição, solicitar a entrada como Estados-Membros. Nos dois casos a solicitação será feita ao Conselho de Chefes de Estado e de Governo, a quem cabe decidir (BRASIL, 2008b).

No mesmo ano de fundação da Unasul, em 11 de Dezembro de 2008, foi assinado em Santiago do Chile, o Estatuto do CDS da Unasul, o qual será tratado doravante.

Em 26 de Novembro de 2010 foi assinado, na cidade de Georgetown, Guiana, o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia. Este protocolo contém ações a serem implementadas no caso de ruptura, ou qualquer ameaça de ruptura, da ordem democrática, que coloque em risco o exercício legítimo do poder e as instituições democráticas. Dentre as ações previstas, há: a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e instâncias da Unasul, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas no âmbito do Tratado Constitutivo; o fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos; a promoção da suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; a promoção, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado no âmbito dos acordos de cooperação em que seja parte; e a adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais (BRASIL, 2008b).

Como pode ser visto, este artigo contém, especifica e amplifica as sanções previstas no Protocolo sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, o conhecido Protocolo de Ushuaia; sendo a base para a suspensão do Paraguai das atividades da

Unasul por ocasião do *impeachment* do Presidente Fernando Lugo, em 2012.

Durante os anos de funcionamento, foram tomadas pelo Conselho dos Chefes de Estado e de Governo, 17 decisões em 2012, duas em 2013, uma em 2014 e nenhuma em 2015. Dessas, apenas duas dizem a respeito à Segurança e Defesa (Decisão 10/2012 que aprova o Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa – CEED-CDS; e Decisão 14/2012 que cria o Conselho Sul-americano em matéria de Segurança, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional).

O que se depreende disso tudo é que a efetividade da Unasul na consecução dos objetivos tidos como estratégicos para segurança e defesa tem sido baixa. Tanto as resoluções quanto as decisões não contribuem efetivamente para que os Estados caminhem firmemente em direção à integração regional, tampouco auxiliam na solução dos problemas crônicos de desigualdades sociais, pobreza extrema, insegurança e carências tecnológicas, ambientais e de segurança contra os crimes transnacionais.

4.3.1 O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)

A América do Sul foi uma das últimas regiões do mundo a criar um fórum para discutir a segurança e defesa regional. Provavelmente, deve-se ao fato de o subcontinente ser considerado uma zona de não guerra, longe das principais fontes de tensão e livre de armas nucleares. Nesse sentido, observa-se que as ferramentas que contribuem para a redução da possibilidade de conflitos na região têm sido o fortalecimento da integração regional e a crescente relação entre os Estados.

A defesa do Estado é prioritária para resguardar os interesses nacionais, a soberania e a independência. Assim, na visão do Estado brasileiro,

vê-se surgir na América do Sul uma comunidade de segurança, motivada pelo fato de os países vizinhos compartilharem experiências históricas comuns, desafios de desenvolvimento semelhantes e regimes democráticos, que facilitam a compreensão recíproca e propiciam uma acomodação pacífica dos diversos interesses nacionais (BRASIL, 2012b, p.33).

Com o objetivo inicial de desenvolver uma doutrina de defesa regional e consolidar o subcontinente como uma zona pacífica, base para a estabilidade democrática e desenvolvimento integral dos povos, o CDS foi criado durante a Cúpula Extraordinária da UNASUL, em 16 de dezembro de 2008.

O CDS possui os seguintes objetivos gerais: consolidação da América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos

povos, e contribuição à paz mundial; construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais (vertentes platina, andina, amazônica, atlântica, caribenha e do pacífico) e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; e geração de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.

Para consecução dos objetivos mencionados, o CDS deverá promover, portanto, a análise conjunta de questões políticas e estratégicas, ensejando um debate amplo das realidades global e hemisférica, pela visão da América do Sul.

Assim, Bertonha (2011) afirma que o CDS não teria por objetivo a formação de uma aliança militar, a semelhança da OTAN, com movimentação de armamento e militares de um país para outro. O que se pretende é a sincronização das estratégias de defesa dos países com vistas ao bem-estar comum. No entanto, qualquer alinhamento em matéria de defesa que vá além, acredita ser pouco provável pela falta de um inimigo claro ou comum.

Dessa forma, visualizamos o CDS como um fórum para consultas, o que favorece o diálogo e o consenso entre os Estados-membros. É inclusivo, ou seja, não extingue qualquer outro fórum sul-americano existente.

Destacamos, ainda, alguns dos objetivos específicos do CDS: avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa; promover a troca de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o objetivo de identificar os fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial; contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa; promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa; incentivar o intercâmbio em matéria de formação e capacidade militar e promover a cooperação acadêmica dos centros de estudos de defesa; compartilhar experiências em Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas; dentre outras (BRASIL, 2008a, p.69).

Tal cooperação se apresenta na forma de exercícios combinados, intercâmbios, cursos acadêmicos, capacitação de recursos humanos, troca de experiências e informações e suporte logístico. Ocorre não somente entre os Estados sul-americanos, mas, também, entre estes e os das Américas Central e do Norte. Os exercícios combinados possuem caráter bilateral e/ou multilateral, objetivando interoperabilidade, confiança mútua, adestramento, busca e resgate, apoio humanitário e combate a crimes transnacionais.

Dentre os objetivos específicos, torna-se clara a preocupação da Unasul, por meio do CDS, para o aprimoramento nos campos: militar, científico-tecnológico e de segurança e

defesa.

O CDS também apresenta a possibilidade de se trabalhar na construção de uma base industrial de defesa sul-americana, um complexo acadêmico-industrial-militar envolvendo os membros, com um mercado e encomenda estatais dos Estados partícipes, e participação de suas empresas na geração de produção física e tecnológica, com o apoio da Academia. Deve-se considerar que tal empreendimento alavancará as indústrias nacionais.

Entretanto, não se deve ter um otimismo exagerado nesse projeto, haja vista que como em qualquer área comercial, o êxito depende do mercado consumidor. No caso específico de material de defesa deve-se considerar que a demanda dependerá do interesse político-estratégico de cada Estado – único cliente desse material –, do orçamento destinado à defesa em cada país e das vantagens em relação ao material semelhante oferecido pelas grandes empresas mundiais. Só vencendo esses desafios, a BID sul-americana poderá pagar os custos de pesquisa e desenvolvimento e atingir os objetivos propostos.

Ainda, no sentido de consolidar os princípios e objetivos estabelecidos no CDS, a partir da geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano e sob a ótica de defesa e segurança, o CDS, a luz do Tratado Constitutivo da UNASUL, dispõe do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), com sede na Argentina, e da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), no Equador.

O primeiro organismo, o CEED, trata-se de uma instância que estuda e promove medidas destinadas a melhorar a confiança e cooperação recíprocas em matérias de defesa e segurança, tais como homologação de gastos e transparência. A publicação do Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa (2011-2013) é uma conquista a nível regional, como parte das Medidas de Fomento da Confiança Mútua acordadas pelos países da UNASUL; e está indo ao encontro da PND, pois à medida que a confiança mútua entre os países é fortalecida, afasta cada vez mais a possibilidade de eventuais conflitos.

O outro dispositivo, a ESUDE, é um centro de altos estudos do CDS de articulação das iniciativas nacionais dos países-membros para a formação e capacitação de civis e militares em matéria de defesa e segurança regional de nível político-estratégico.

Analisando a influência do CDS para o subcontinente, deve-se reconhecê-lo como uma instituição inovadora em matéria de transparência e níveis de confiança mútua alcançados entre os Estados sul-americanos, sendo uma forma positiva de se construir uma base de defesa sul-americana.

Percebe-se, assim, a evolução gradual do pensamento estratégico para a defesa na

América do Sul, no sentido da preocupação com a manutenção de uma região pacífica, contudo, sem descuidar-se do preparo e emprego para resguardar os interesses regionais.

Nesse contexto, os países da Unasul devem continuar a delinear cooperação e integração, em matéria de defesa, para promover uma dissuasão regional e permitir o desenvolvimento socioeconômico sul-americano.

A importância do CDS para integração sul-americana é indiscutível e está sendo amalgamada sob diversas formas: na realização exercícios combinados (bilaterais ou multilaterais); na busca por autonomia estratégica para o desenvolvimento de produtos de defesa (PRODE); na aquisição de meios militares cujo significado estratégico seja a complementaridade entre os países; no potencial da logística integrada; e no fortalecimento do vínculo civil-militar com comprometimento para à sociedade, em especial para assuntos defesa da América do Sul.

4.3.2 A Unasul e o CDS vistos pelos Estados da região

Foram utilizados documentos oficiais disponíveis que suportam a política de defesa dos Estados apresentados, de forma a sustentar suas visões em relação à Unasul e CDS. Os Estados referenciados foram a Argentina, o Chile, a Colômbia e o Uruguai. A escolha desses quatro Estados deveu-se à importância dada à Unasul e ao CDS por seus governos, notada nos sítios eletrônicos de seus ministérios da Defesa (a posição brasileira será vista em uma seção a parte, posteriormente).

4.3.2.1 A Visão da Argentina

A Argentina, em seu Livro Branco de Defesa 2015, inicia o capítulo referente à Política Internacional de Defesa da seguinte forma:

No âmbito do processo de modernização da política de Defesa que implementa a República Argentina faz mais de uma década, sua faceta internacional se assenta num modelo autônomo e ao mesmo tempo cooperativo que garanta nosso direito à legítima defesa, complementa as capacidades próprias e promove também ações de cooperação com os ministérios de Defesa e as Forças Armadas dos países amigos, priorizando a vinculação subregional, especialmente no marco do Conselho de Defesa Sul-americano, entendendo que a consolidação da América do Sul como zona de paz contribui aos objetivos da Defesa (ARGENTINA, 2015, p.216 – tradução nossa)⁶⁶.

⁶⁶ “En el marco del proceso de modernización de la política de Defensa que implementa la República Argentina desde hace ya una década, su faceta internacional se asienta en un modelo autónomo y a la vez cooperativo que

A declaração inicial dessa seção de seu Livro Branco vem mostrar a sintonia da Argentina com os objetivos do CDS, em especial na procura do estabelecimento da América do Sul como uma zona de paz. Ademais, busca a cooperação com as forças militares dos países amigos, o que já havia mesmo antes da Unasul.

Essa afirmativa é corroborada mais adiante no mesmo texto, quando são apresentados os dois objetivos gerais da política internacional de defesa daquele Estado: a consolidação da zona de paz sul-americana e a progressiva construção de um sistema sub-regional de Defesa; e a contribuição aos esforços para a manutenção internacional da paz e da segurança, de acordo com os ditames da ONU.

Do ponto de vista geopolítico, a Argentina, segundo seu Livro Branco de Defesa, utiliza-se de círculos concêntricos para planejar e desenvolver as ações de cooperação, complementação, intercâmbio e presença. Dessa forma, de forma prioritária e central, ela coloca a América do Sul, o Atlântico Sul e suas ilhas; em um segundo círculo, a América Latina e Caribe; e no círculo mais externo, os Estados de relevância estratégica, incluindo os BRICS.

Com relação aos acordos e mecanismos multilaterais, o Livro Branco confirma que a República Argentina “está fortemente comprometida com a materialização destas iniciativas, algumas das quais foram propostas por nosso país. Dentre esses mecanismos multilaterais regionais cabe o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) e a Conferência de Ministros de Defesa das Américas” (*Id.* p.221 – tradução nossa)⁶⁷.

4.3.2.2 A Visão do Chile

Apesar de citar de forma muito breve a Unasul e o CDS, o Livro da Defesa Nacional de Chile 2010 traz informações importantes quanto às mudanças de postura com os Estados vizinhos, com os quais há problemas litigiosos históricos.

Com relação à Argentina, cita a importância da assinatura, em outubro de 2009, pela Presidente do Chile Michelle Bachelet e Presidente da Argentina Cristina Kirchner, do

garantiza nuestro derecho a la legítima defensa, complementa las capacidades propias y promueve al mismo tiempo acciones de cooperación con los ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas de los países amigos, priorizando la vinculación subregional, especialmente en el marco del Consejo de Defensa Suramericano, entendiendo que la consolidación de Suramérica como zona de paz contribuye a los objetivos de la Defensa”.

⁶⁷ “está fuertemente comprometida con la materialización de estas iniciativas, algunas de las cuales fueron propuestas por nuestro país. Entre esos mecanismos multilaterales regionales cabe destacar al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y a la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”.

“Tratado de Maipú de Integração e Cooperação entre a República do Chile e a República Argentina”, que complementa o acordo celebrado em 1984. Dessa forma, o Chile, em acordo com a Argentina, busca a construção de confiança, em especial com a manutenção da Força de Paz Combinada “Cruz del Sur”; e a manutenção de políticas comuns de âmbito global, sobretudo debaixo da égide das Nações Unidas.

No que diz respeito à Bolívia, o Chile vem estreitando relações e consequentemente diminuindo as tensões, a partir da celebração da Agenda dos Treze Pontos, em 2006, com o aumento dos trabalhos conjuntos entre os Ministérios da Defesa de ambos.

A partir dessa agenda, estão em desenvolvimento a aplicação do regime de trânsito livre ao porto chileno de Iquique e o desenvolvimento do corredor intraoceânico que liga Arica/Iquique – Oruro – Santa Cruz – Corumbá – Cuiabá – São Paulo.

Para o governo chileno, “a relação entre o Chile e a Bolívia é apresentada aberta a convergências, por meio de um diálogo bilateral abrangente, construtivo e incondicional, como se comprometeram os respectivos governos” (CHILE, 2010, p.148 – tradução nossa)⁶⁸.

Finalmente, com relação ao Peru, após descrever diversas demandas sem maior importância entre os dois Estados, o Livro cita a apresentação formal do caso da controvérsia de delimitação marítima entre ambos, feita pelo Peru à Corte Internacional de Justiça, em Haia, em 2008. O Livro descreve o fato de forma breve, terminando com: “Chile tem respondido a esta nova situação, manifestando-se oficialmente que fará valer dos antecedentes objetivamente respaldados na Corte Internacional de Justiça⁶⁹” (*Id.* pp.149-150 – tradução nossa)⁷⁰.

Apesar desse contencioso, mais a frente, cita um mecanismo de cooperação binacional Chile-Peru, no qual tratam de um sistema de medição comum de gastos militares, além de tornar público e notório seus gastos com defesa e diminuir gradativamente esse tipo de gastos na região.

⁶⁸ “la relación entre Chile y Bolivia se presenta abierta a coincidencias, a través de un diálogo bilateral amplio, constructivo y sin condicionamientos, según lo han comprometido los respectivos gobiernos”.

⁶⁹ Apesar de estar contido no Livro da Defesa Nacional de Chile, ainda em vigor, tal demanda foi resolvida de forma pacífica, após decisão da Corte Internacional de Haia, dando ao Peru parte do território marítimo que se encontrava sob a soberania chilena.

⁷⁰ “Chile ha respondido ante esta nueva situación manifestando oficialmente que hará valer los antecedentes objetivamente respaldados ante la Corte Internacional de Justicia”.

4.3.2.3 A Visão da Colômbia

Apesar de a Colômbia não possuir um Livro Branco de Defesa, as pesquisas feitas em sua *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*, mostram-nos que aquele Estado não prevê nenhum tipo de objetivo, operação ou trabalho específico com os Estados da Unasul e o CDS. No entanto cita na seção “Desenvolvimento dos Objetivos Estratégicos da Política Setorial de Defesa” que

o Setor de Defesa também identificou o objetivo de forjar alianças com organizações internacionais. Assim, para o setor será essencial reforçar a cooperação com agências multilaterais como as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos, a Interpol e a **Organização do Tratado do Atlântico Norte** (grifo nosso), entre outros. Isto não só a partir da perspectiva de buscar fortalecimento das forças de segurança, mas também para alcançar uma maior eficácia na luta crime organizado transnacional e outras ameaças (COLOMBIA, 2015, p.27 – tradução nossa)⁷¹.

A princípio faz-nos inferir que a política de defesa colombiana está totalmente descolada dos objetivos comuns dos Estados sul-americanos e, além disso, em consonância com interesses externos à região. Há de ser considerado que o maior problema de segurança no país é o combate às drogas e às FARC⁷²; e nessas questões seu maior aliado são os EUA. Essa situação leva a um maior alinhamento da Colômbia com aquele Estado do que com os seus vizinhos sul-americanos.

4.3.2.4 A Visão do Uruguai

Publicada em 2014, a Política de Defesa Nacional tem como tônica um país integrado à região e aberto ao mundo. Para tal, fundamenta-se nos princípios, valores e características do Estado e é baseada nos respaldos políticos e da sociedade.

Consta na publicação que

⁷¹ “El Sector Defensa también ha identificado como objetivo el forjar alianzas con organizaciones internacionales. Es así como para el Sector será primordial fortalecer la cooperación con organismos multilaterales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Interpol o la Organización del Tratado del Atlántico Norte, entre otras. Lo anterior, no solo desde la perspectiva de buscar el fortalecimiento de la Fuerza Pública, sino también para lograr una mayor efectividad en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y otras amenazas”.

⁷² Após mais de 50 anos de conflito armado entre o governo colombiano e as FARC, um acordo de paz foi selado em 26Set.2016, como o objetivo de evitar mais vítimas e tornar o País mais seguro e estável. As FARC se comprometeram a entregar todas as suas armas à ONU; a não se envolver em crimes como sequestro, extorsão ou recrutamento de crianças; romper ligações com o tráfico de drogas; e cessar ataques contra as forças de segurança e civis. O texto assinado inclui um plano para o desenvolvimento agrícola integral, dando aos ex-guerrilheiros acesso à terra e a serviços, além de criar uma estratégia para a substituição do cultivo das drogas. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/09/entenda-o-acordo-de-paz-entre-o-governo-colombiano-e-as-farc>. Acesso em 21Jun.2017.

A existência do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), sob a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), cria um espaço para o diálogo político e coordenação dos ministérios de defesa da região, enquanto permite a construção de agendas regionais comuns no campo políticas públicas. O CDS é considerado de alto valor geopolítico pelo seu impacto estratégico para a preservação dos recursos naturais estratégicos e biodiversidade e a consolidação da América do Sul como uma zona de paz e cooperação (URUGUAY, 2014, p.10 – tradução nossa)⁷³.

O livro, ainda, leva em consideração uma possível crise Argentina-Reino Unido, pela posse das ilhas Malvinas e problemas fronteiriços entre países da região. Ambas as situações são consideradas ameaças latentes para o Uruguai, tanto pela falta de segurança no Atlântico Sul quanto pela quebra da confiança que vem sendo construída pelos Estados constitutivos da Unasul.

A Política de Defesa Nacional uruguaia considera como parte do seu planejamento estratégico: fortalecer os mecanismos políticos de cooperação do Mercosul e da Unasul; contribuir para o processo de integração regional; promover a participação do Uruguai e demais Estados da Unasul no Conselho de Segurança da ONU, como forma de promoção da paz; fortalecer os mecanismos de resolução de conflitos ao nível do Mercosul e da Unasul; consolidar o CDS como órgão de cooperação regional de defesa; publicar os gastos com defesa e aplicar demais medidas de confiança mútua na região, de acordo com o CDS (*Id.*, pp.29-31).

Dessa forma, verificamos a “boa vontade” oficial do Uruguai em participar e fomentar as ações da Unasul e do Mercosul, de forma a incrementar a integração regional, no aspecto “defesa” e contribuir para o aumento da confiança mútua entre os Estados.

4.3.3 A contribuição da Unasul para a integração regional nos campos estratégicos de segurança e defesa

A UNASUL, em seu tratado constitutivo, menciona que a organização tem como objetivo construir de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união entre os povos sul-americanos; tendo, ainda, como um de seus objetivos específicos, o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa.

Percebe-se, assim, que a troca de informação e de experiências há muito já ocorre

⁷³ “La existencia del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), genera un espacio de diálogo político y coordinación para los Ministerios de Defensa de la región, a la vez que permite la construcción de agendas regionales comunes en este campo de la Política Pública. El CDS es considerado de alto valor geopolítico por su impacto estratégico para la preservación de los recursos naturales estratégicos y la biodiversidad y la consolidación de Sudamérica como zona de paz y cooperación”.

no contexto sul-americano, conforme mencionado anteriormente. Verifica-se o grande interesse em realizar intercâmbios, não só nas Escolas Militares de formação e aperfeiçoamento, como em Escolas de Altos Estudos Militares.

Outra oportunidade para troca de experiências foi a criação do CEED, que possibilitou a geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico, em termos de defesa e segurança. Tendo como objetivos a identificação de desafios, fatores de risco e ameaças, oportunidades e cenários prospectivos para a defesa e a segurança regional e mundial.

Há ainda a ESUDE que é um centro de altos estudos do CDS para articulação das iniciativas nacionais dos Estados-membros para a formação e capacitação de civis e militares em matéria de defesa e segurança regional a nível político-estratégico. A Escola tem a intenção de promover a vinculação acadêmica e intercâmbios com institutos oficiais similares.

No tocante ao objetivo estabelecido na UNASUL, que aponta para gerar consensos no fortalecimento da cooperação regional em matéria de defesa, irá ocorrer naturalmente, a partir do momento no qual os Estados sul-americanos busquem aprofundar suas medidas de confiança mútua, como por exemplo, na intensificação de exercícios militares bi/multinacionais.

A cooperação em todas as expressões, entre os países sul-americanos, gera entendimentos e uma identidade própria, visando atuação dos países em missões de paz e ações em prol da segurança.

A contribuição dos países da região às missões de paz da ONU fomentou a necessidade da criação de uma organização regional que propiciasse o intercâmbio de conhecimentos na área. Nesse contexto, almejando o desenvolvimento latino-americano na área de Operações de Paz, foi criada, por iniciativa da Argentina, a Associação de Centros Conjuntos de Treinamento para Operações de Paz (ALCOPAZ). Tal Associação é constituída pelos centros de treinamento para missões de paz dos países latino-americanos e do Caribe.

A partir desse esforço integrado a nível regional, a Associação materializou a relevância da participação regional em missões de paz sob a égide da *International Association for Peace Training Centers* (IAPTC), formada por centros conjuntos e institutos especializados da América Latina e Caribe (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai) e por países observadores de outras partes do mundo.

A participação das FFAA sul-americanas em missões de paz da ONU é um fator que reitera esse empenho e postura conjunta, haja vista que a região apresenta uma elevada

participação em operações de manutenção de paz.

Observa-se que após o término da Guerra Fria, a América do Sul observou o surgimento de um projeto inédito na região: a criação de forças combinadas binacionais, visando uma maior eficácia de atuação nas operações de paz e o estreitamento de relações entre seus países. Em 2007, foi criada a *Fuerza de Paz Conjunta Combinada – Cruz del Sur*. Trata-se de uma força de paz combinada, constituída por meio de parceria entre Argentina e Chile, e se aplica a todos os componentes: terrestre, naval, aéreo e hospital militar. Segundo Rivera (2013), a *Cruz del Sur* é uma demonstração incontestável da maturidade política e diplomática entre os dois Estados da região.

Em 2008, de acordo com a Argentina (2015), foi criada a Companhia de Engenharia “Libertador Don José de San Martín”, que constitui uma Força de Paz Combinada Binacional (Argentina-Peru), para atuar à disposição das Nações Unidas na estabilização do Haiti (MINUSTAH). Tal companhia de engenharia contribuiu para distribuição de água, melhoria da infraestrutura das vias públicas, escolas e postos médicos da população haitiana.

Verifica-se, dessa forma, uma possibilidade de contribuição para integração regional, a partir do momento que um determinado Estado procure a complementaridade em outro, que por sua vez, possua tal especificidade.

Ademais,

A ciência e a tecnologia apresentam parte nessa empreitada e possuem um papel chave na integração da região. O estímulo à produção de cooperação internacional nessa área abrange, sobretudo, o fazer universitário e os centros de pesquisa, e deve ser visto como fator possibilitador e difusor das políticas públicas para o desenvolvimento regional (CARVALHO, 2014, p.74).

Dessa forma, percebe-se a preocupação com a base do desenvolvimento tecnológico, que é iniciada nas universidades e centros de pesquisa, que uma vez bem solidificada, passa a dar lugar a fortes políticas públicas, indispensáveis para o desenvolvimento sul-americano.

O tratado constitutivo da UNASUL incentiva os Estados-membros a realizarem

a integração industrial e produtiva, com destaque para as pequenas e médias empresas, sendo cooperativas ou em redes. O importante é definir e implementar políticas e projetos comuns, ou até mesmo, complementares, abrangendo pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios (BRASIL, 2008).

A integração das indústrias de defesa sul-americanas deve ser objeto de medidas que proporcionem desenvolvimento econômico mútuo, bem como capacitação e autonomia tecnológica. O estabelecimento de uma BID sul-americana é um objetivo primordial para o

Brasil, conforme descrito na END. A cooperação dos países da América do Sul, em projetos industriais, tem aumentado nos últimos anos, conforme podemos conferir nos exemplos abaixo.

Podem-se citar os seguintes avanços na área: a Colômbia, por meio de sua empresa COTECMAR, vendeu ao Brasil em 2014, quatro Lanchas-Patrolha Fluvial (LPR-40), para a fiscalização nos rios na região amazônica; a COTECMAR e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) firmaram convênio para a construção de um Navio-Patrolha amazônico; a EMBRAER certificou a Corporação da Indústria Aeronáutica da Colômbia (CIAC), a primeira autorizada na América do Sul para a manutenção e modernização da oficina de aeronaves de treinamento e ataque Tucano (T-27), que poderá apoiar outras aeronaves pertencentes à/ao Argentina, Brasil, Colômbia, Honduras, Paraguai, Peru e Venezuela.

Podemos inferir que, pela diversidade, complexidade e potencialidade dos serviços e manutenções realizadas entre os países sul-americanos, de certa forma, há confiança mútua na América do Sul, na área de segurança regional.

Sob a perspectiva de intensificar as parcerias estratégicas nas áreas nuclear, cibernética e espacial com as nações sul-americanas, a Argentina tem apresentado inovações e desenvolvimento nessas áreas.

O Brasil e o Peru têm parceria firmada com a empresa estatal argentina INVAP, para a construção de reatores nucleares de multipropósito. E atualmente, a empresa está desenvolvendo um reator nuclear de 100MW, denominado “KAREN-10”.

No setor cibernético, o Brasil formulou em novembro de 2013, por meio do então Ministro de Estado da Defesa, convite para que as FFAA argentinas enviassem oficiais e praças para a realização de cursos de guerra cibernética no país.

Alguns Estados sul-americanos estão avançados em sistema de comando e controle. A Argentina (satélite de comunicação e observação), Bolívia (satélite de observação), Chile (satélite de observação) e Venezuela (satélite de comunicação e observação), de acordo com Sá (2015), são países que possuem sua própria rede satelital.

No caso dos atuais PRODE brasileiros, a aeronave KC-390 (construída pela EMBRAER, com componentes de fabricação argentina) já possui encomendas dos vizinhos sul-americanos (Argentina, Chile e Colômbia). Em relação aos PRODE idealizados no CDS, a aeronave de treinamento “UNASUR-1” e o Veículo Aéreo Não-Tripulado “FALCÃO”, ambos possuem encomendas na América do Sul. Tais empreendimentos são frutos de

pesquisa de quatro países sul-americanos.

Portanto, percebe-se a iniciativa dos países sul-americanos na busca da autossuficiência na área militar, por meio de intercâmbios militares entre as FFAA, aproveitando-se da abundância de recursos naturais e de tecnologias desenvolvidas nacionalmente e no contexto regional, e com uso dual, para que gradualmente, permita minimizar a defasagem tecnológica de seus produtos militares.

4.4 O Brasil no contexto do CRS Sul-americano

Como já comentamos anteriormente, para o fortalecimento regional, faz-se mister que um determinado país assuma a responsabilidade de promover a integração, no sentido de consolidar e fortificar em todos os campos do desenvolvimento regional, em especial nos das políticas públicas e econômicas, de infraestrutura e de segurança. Dessa forma, nesta seção será destacada a posição central do Brasil para a consolidação dos ideais de integração sul-americana.

A diminuição gradual da hegemonia pós-Guerra Fria dos EUA e o subsequente aumento da multipolaridade global dão lugar à abertura geopolítica e oferece às potências emergentes a oportunidade de influenciar a ordem internacional e ter mais voz ativa nos fóruns internacionais.

Na visão de Jaques Wagner, ex-ministro da Defesa (2014-15),

possuímos vastas reservas de água, de petróleo e de gás natural, além de importantes riquezas minerais. A produtividade agrícola e pecuária brasileira, resultado de ingentes investimentos em pesquisa, tecnologia e inovação aplicadas ao setor de *commodities*, contribui historicamente para a prosperidade do país e para a segurança alimentar do mundo. A matriz energética brasileira é significativamente diversificada, e possui o potencial de se diversificar ainda mais, para além da exploração da Pré-Sal, em direção a novos nichos de oportunidade alinhados aos imperativos ambientais do novo século (WAGNER, 2015, p. 23).

Nesse contexto, Trinkunas (2015) relata que o Brasil tem procurado desempenhar o papel de potência no cenário global desde o início do século XXI, mas não ganhará esse *status* apenas em virtude da sua dimensão, população e crescimento econômico. O País terá que implantar suas capacidades nacionais de forma mais eficaz para moldar as regras que regem a ordem internacional. O Brasil tem um conjunto de oportunidades sem precedentes: uma grande economia, considerável poder de persuasão, a falta de rivais regionais, e uma rede de parceiros entre outras potências emergentes e países em desenvolvimento.

O Brasil fez uma escolha, segundo Garcia (2010), na qual não pretende ser um

Estado próspero em meio a um entorno composto por países pobres e desesperançados quanto a seu futuro. A altivez não é incompatível com a solidariedade. E a solidariedade serve ao interesse nacional, que muitos invocam sem compreender o que venha a ser. Os processos de integração apresentam complexidade, como mostra a experiência europeia. Para a América do Sul, esse processo apresenta uma dificuldade em especial, o descompasso territorial e econômico entre o Brasil e seus vizinhos, o que de fato impõe ao Brasil maiores responsabilidades. Uma posição de destaque que o Brasil venha a ter no contexto internacional, não virá em caráter de premiação e bom comportamento, mas em função do poder e da liderança que o País vier a ter.

Da mesma forma, de acordo com o inciso III do parágrafo 4º da Constituição Federal, o Brasil conduz suas relações internacionais seguindo como um dos princípios o da “autodeterminação dos povos”. Este princípio garante o direito de um Estado de se autogovernar, de forma que suas escolhas e decisões sejam livres de influência e de intervenção de outros países. Assim, a tradição diplomática brasileira bem retratada em diversas votações na ONU, com abstenção, em vista de que tais sufrágios se transformariam em desrespeito a esse princípio, consolidou-se de forma positiva em nossa Carta Magna. Exemplo claro dessa política foi a abstenção, durante as votações, do Brasil na Convenção de Punta del Este, em 1962, com respeito a saída de Cuba da OEA e da JID, já citado no capítulo anterior.

4.4.1 A posição brasileira

Uma forma eficaz de se aferir a postura oficial de um Estado é por meio da análise de seus documentos oficiais relacionados ao assunto. Dessa forma, serão vistos nesta seção, a PND, a END e o LBDN.

Vale ressaltar que todos esses documentos estão de acordo com o parágrafo único do mesmo artigo 4º da Constituição Federal, anteriormente mencionado (Capítulo 1).

4.4.1.1 A Política Nacional de Defesa (PND)

É o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional e está voltado primordialmente para ameaças externas,

explicitando os conceitos de Segurança e de Defesa Nacional, analisando os ambientes internacional e nacional e estabelecendo os Objetivos Nacionais de Defesa.

Com relação à América do Sul, além de definir como o ambiente no qual o Estado brasileiro está inserido, está

distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiança mútua e a favorecer soluções negociadas de eventuais conflitos (BRASIL, 2012c, p.21).

Ademais considera como fator mitigador de conflitos regionais, o fortalecimento de organismos tais como o Mercosul, a OTCA e a Unasul, dentre outros. No entanto, o documento chama a atenção para as ameaças advindas das zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais e o possível *spillover* desses perigos para Estados vizinhos. Dessa forma, “a persistência desses focos de incertezas é, também, elemento que justifica a prioridade à defesa do Estado, de modo a preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência” (*Id.* p.22).

Dessa forma, o Estado brasileiro entende que o Brasil não deve crescer sozinho, descolado do seu cenário regional; ao contrário, o desenvolvimento nacional deve contribuir, de forma integral e harmônica, o desenvolvimento regional, a fim de mitigar/evitar os problemas de segurança e defesa do subcontinente.

Consequentemente, a PND prevê, ainda, a contribuição para a estabilidade regional como um dos onze Objetivos Nacionais de Defesa e estabelece como uma das Orientações, a integração da indústria de defesa sul-americana, como fomento do desenvolvimento mútuo. Essa opção brasileira pela estabilidade regional neutraliza o problema do “dilema de segurança”, evitando uma corrida armamentista no âmbito do CRS.

4.4.1.2 A Estratégia Nacional de Defesa (END)

Como documento decorrente da PND, a END “contribuirá para fortalecer o papel cada vez mais importante do Brasil no mundo” (BRASIL, 2012a, p.42).

A END se pauta em diretrizes. A 18ª preconiza o estímulo à integração da América do Sul, por meio da cooperação militar dos Estados da região, afastando a possibilidade de conflitos e consolidando a integração. Afirma, ainda, que o CDS é

um mecanismo consultivo que se destina a prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região. Orienta-se pelo princípio da cooperação entre

seus membros (BRASIL, 2012a, p.58).

Como decorrência do previsto na PND – contribuir para a estabilidade regional –, a END prevê que o MD e o MRE devem, conjuntamente, incrementar as atividades para alcançar tal estabilidade, intensificar as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e, buscar a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa.

Essas ações demonstram transparência, em especial no setor nuclear, e vontade política positiva para intercâmbio de conhecimento e *expertise* em assuntos considerados sensíveis. Se essa vontade política prosseguir, haverá, em breve, uma tendência à equidade tecnológica entre os Estados sul-americanos.

4.4.1.3 O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)

O LBDN traz uma nova visão para o Estado brasileiro, quando afirma que defesa e diplomacia deverão agir conjuntamente na arte e no ofício das relações internacionais, demonstrando um paralelismo inovador entre os dois campos nos assuntos externos brasileiros.

Na introdução do LBDN, o então ministro da Defesa declara:

O Livro Branco de Defesa Nacional soma-se à Estratégia Nacional de Defesa e à Política Nacional de Defesa como documento esclarecedor sobre as atividades de defesa do Brasil. [...] A ampla divulgação do Livro Branco de Defesa Nacional e a maneira clara com que seus capítulos procuraram expressar os objetivos de defesa do Estado brasileiro constituem medidas de construção de confiança mútua (com os países vizinhos) (BRASIL, 2012b, p.8).

Dessa forma, o LBDN procura, além de ser esclarecedor à sociedade e academia brasileiras, mostrar aos Estados vizinhos as reais intenções do país em termos de defesa e segurança, de forma clara e transparente, inclusive com dados orçamentários.

Como um complemento à PND e à END, o livro busca ampliar os objetivos e orientações contidos naquelas publicações normativas.

Logo de início, o LBDN dá ênfase à América do Sul, nas relações internacionais do Estado brasileiro e corrobora o já explicitado nos documentos anteriores sobre a contribuição da estabilidade regional.

Com relação à Unasul e ao CDS, ele afirma que

Vê-se surgir na América do Sul uma “comunidade de segurança”, motivada pelo fato de os países vizinhos compartilharem experiências históricas comuns, desafios de desenvolvimento semelhantes e regimes democráticos, que facilitam a

compreensão recíproca e propiciam uma acomodação pacífica dos diversos interesses nacionais (*Id.* p.29).

Ainda que seja cedo para tal afirmativa, o governo brasileiro “aposta” em uma crescente harmonização dos povos sul-americanos a ponto de chegarem nesse estado de integração regional, que depende, dentre outros fatores, de confiança mútua.

Isso pode ser inferido pela importância que o livro dá à Unasul e ao seu CDS, transcrevendo seus objetivos e enfatizando esses órgãos como instrumentos para a solução pacífica de controvérsias regionais, e para o fortalecimento do diálogo entre os Estados-membros.

Dessa forma, nota-se que os três documentos de Defesa apresentam claramente a posição do governo brasileiro com relação à Unasul.

Vale ressaltar que essas publicações encontram-se em processo de revisão, mas o escopo da relação Brasil – Unasul não deverá ser alterado, apesar da mudança ideológica que se sucedeu com a troca prematura do governo federal.

4.4.2 Discursos

Como a criação da Unasul e do CDS datam de 2008, as autoridades levadas em consideração serão desse momento até os dias atuais.

No entanto, faz-se mister expor as palavras do então Presidente Lula da Silva (2003-10), em julho de 2004, que, na verdade, já expõem o embrião de uma nova era no subcontinente:

O século XXI é o século que vai consolidar a integração da América do Sul. É o século que vai garantir que os países da América do Sul não tenham medo das suas relações comerciais, das suas relações políticas, das suas relações culturais. [...] Há pouco mais de um ano, era humanamente impossível qualquer cientista político imaginar que pudéssemos avançar, em apenas um ano, o que avançamos na construção da consciência de uma comunidade sul-americana de nações (SANTOS, 2014, p.176).

No ano da criação da Unasul, Nelson Jobim, então ministro da Defesa do governo Lula da Silva, iniciou pela Venezuela, um *tour* por todos os Estados do subcontinente, com os objetivos de expor a necessidade de uma identidade regional e a gênese de uma base industrial de defesa sul-americana. Com isso, os Estados poderiam realizar mais exercícios militares conjuntos e pensarem em uma estratégia de defesa comum (MONTEIRO, 2008).

O ex-ministro da Defesa Celso Amorim, na abertura Seminário Estratégias de Defesa Nacional, em novembro de 2012, declarou que

No plano da cooperação multilateral regional, destaca-se o Conselho de Defesa Sul-Americano (Aliás, estou embarcando para uma reunião do CDS, em Lima, em seguida à minha participação neste seminário). O CDS tem por objetivo prevenir crises, promover a transparência e criar confiança entre os Estados da América do Sul. [...] Seu raio de ação envolve a deliberação sobre normas de conduta dos Estados da América do Sul em temas de segurança e iniciativas referentes à integração das cadeias produtivas de defesa na América do Sul. A coordenação entre os países sul-americanos em todos os níveis da Defesa terá implicações positivas para a segurança da região. Terá também efeito dissuasório, desencorajando possíveis ações hostis de atores extra-regionais. **Na América do Sul, a cooperação é a melhor dissuasão**⁷⁴ (grifo nosso).

Esse pronunciamento, já com quatro anos de existência do CDS, demonstra mais que confiança do governo brasileiro no órgão regional, mas também assegura que a cooperação, derivada da integração regional, é o melhor meio de evitar os conflitos interestatais no subcontinente.

A posição do Brasil querer evitar qualquer conflito na região fica ainda mais clara nas palavras do mesmo Celso Amorim, na abertura da 1ª Jornada Estratégica da Chefia de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, ocorrida em Brasília, em 14 de novembro de 2014:

A formação da identidade sul-americana em defesa será uma decorrência gradual e natural do processo de aproximação, respeitada a pluralidade de visões e percepções na América do Sul. Mas, ao lado dessa pluralidade de visões – cada país é soberano para decidir como autogovernar-se (nós temos a nossa preferência claramente expressa, que é a democracia plena) –, há também interesses comuns, como a proteção de recursos naturais da América do Sul. A guerra entre os países sul-americanos é uma hipótese cada vez mais impensável. Vai conformando-se na América do Sul uma comunidade democrática de paz e segurança (AMORIM, 2016, p.314)

Essa postura demonstra a prioridade que havia no governo brasileiro até a mudança na Presidência em 2016⁷⁵.

4.4.3 Ações efetivas do Brasil

Como já comentado anteriormente, a existência de qualquer tipo de turbulência nos Estados vizinhos pode provocar *spillover* e desestabilizar a região, interferindo nos interesses do Brasil no subcontinente.

Dessa forma, o Brasil tem agido de modo prático para que os problemas

⁷⁴ Sítio do MD. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/novembro/palestra_defesa_nacional_pensamento_estrategico_27_novembro_2012.pdf>. Acesso em 23Abr.2016.

⁷⁵ Não vem sendo notada a mesma importância dispensada à integração regional como vinha sendo nos governos anteriores. Permanece uma dúvida de como vai ser conduzida essa política diplomática no pouco mais de ano e meio que restam para o atual governo.

diplomáticos, os crimes transfronteiriços e zonas de instabilidades não se espriam para outras áreas da região.

Um exemplo típico dessa ação brasileira são as operações policiais nas fronteiras, uma vez que já existem tratados bilaterais ou multilaterais que permitem executar ações pelos países do Cone Sul na luta contra dos crimes transnacionais. No entanto muitos deles não eram regulamentados⁷⁶.

Outra ação brasileira foi a de coordenar o acordo de paz entre Peru e Equador (Brasília, 1998) por uma disputa territorial de 57 anos que ocasionou dois confrontos armados (em 1981 e 1995) com a morte de soldados de ambos os lados. Os presidentes dos dois Estados aceitaram compartilhar a área considerada de soberania para ambos, Tiwinza. Pelo acordo, Peru e Equador compartilharam o território de Tiwinza, localizado na área disputada pelos dois na região do Alto Cenepa, na Amazônia, e que era o maior entrave nas negociações (COHEN, 2015).

As negociações iniciaram quando Peru e Equador, após os conflitos de 1995, aceitaram a supervisão da MOMEPE (Missão de Observadores Militares Equador-Peru), coordenada pelo Brasil. Os negociadores formavam um grupo chamado de “países garantes”, composto por Argentina, Chile e EUA, coordenados pelo Brasil.

Por fim, o apoio incondicional que o Brasil vem dando ao caso da soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas. O Brasil sempre defendeu a negociação e a solução da questão por meios pacíficos e diplomáticos. Entretanto, em 1982, durante a Guerra das Malvinas, o Brasil não deixou de dar o apoio político à Argentina, sem se envolver diretamente no conflito.

Há cinco anos, no início de 2012, ano que demarcou três décadas da Guerra das Malvinas, o Brasil anunciou, ao lado dos demais países do Mercosul, que iria fechar seus portos para barcos com bandeira das “Falklands”, em atendimento à solicitação de Buenos Aires, apesar das duras críticas oriundas de Londres, que alegou a ação como uma tentativa de isolar os habitantes das ilhas e prejudicar suas relações comerciais com o continente.

Segundo Benoni Belli, diplomata brasileiro, chefe da Divisão de América Meridional I do MRE: “O que nós queremos? Que haja uma solução para o tema das

⁷⁶ Em reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras, em novembro de 2016, Ministros do Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai que assinaram a Declaração de Brasília com o compromisso de fortalecer a cooperação no combate aos crimes transnacionais, dentre os quais, o tráfico de drogas, de armas, de pessoas, a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo e voos irregulares transfronteiriços. Os novos protocolos irão regulamentar os tratados já existentes.

Malvinas e preservar a nossa região como uma região de paz e prosperidade. Isso é uma questão importante” (BELLI, 2012).

4.5 Comparação entre os dois subcomplexos regionais

Baseado na obra de John Stuart Mill, Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva, de 1843, que propõe que as regras fundamentais do que deveria ser o raciocínio lógico e científico, vamos comparar os dois sub-CRS que compõem o CRS América do Sul.

Neste trabalho, iremos buscar as diferenças entre os dois sub-CRS e apresentar as consequências de tais diferenças para a integração regional da América do Sul.

4.5.1 Os dois subcomplexos regionais

Como vistas anteriormente, as mudanças no CRS sul-americano por meio da história recente se devem primordialmente à democratização dos Estados, pequena infraestrutura e integração interna, influência e presença dos EUA, equilíbrios de poder e dissuasão. O Brasil é visto ainda como um meio estabilizador, optando pela solução de controvérsias por via diplomática, com forças armadas fracas e demandando esforços para resolver os problemas de ordem interna, prioritariamente.

Para Buzan e Wæver (2007), a evolução do CRS sul-americano para uma zona sem guerra com reconhecidos avanços a uma zona de paz não decorre de todo o subcontinente, mas do subcomplexo do Cone Sul; haja vista que para os autores, o CRS da América do Sul seria composto por dois subcomplexos, o Norte Andino e o Cone Sul, com dois focos distintos, a questão das drogas na Colômbia e o futuro do Mercosul, respectivamente.

De forma semelhante, Flandes e Radseck (2009) afirmam que dentro do contexto de segurança sul-americano é necessário tratar de crises domésticas, conflitos fronteiriços e ameaças transnacionais. De fato, esses problemas são recorrentes nos Estados do Norte Andino, e a maior parte das ameaças são advindas do interior de cada país.

No Cone Sul três fatos relevantes transformaram uma região de formação de conflito que perdurou durante um longo período em algo próximo a uma comunidade de segurança. Iniciando com a aproximação entre Brasil e Argentina desenvolvendo uma cooperação econômica, que culminou na criação do Mercosul, e uma cooperação na área

tecnológica, em especial a nuclear, que mudaram o padrão de amizade e inimizade na região e resultando conseqüentemente em uma mudança na estrutura do subcomplexo. Em seguida, a integração regional no Mercosul, incorporando novos Estados membros. Por fim, a resolução de uma parte significativa dos conflitos transfronteiriços entre os países da região.

No subcomplexo Norte Andino, formado pelo Peru, Equador, Venezuela, Colômbia e Guiana, entretanto, as dinâmicas são diferentes – rivalidade e hipóteses de conflito não foram superadas, mas agravados com o problema das drogas e a presença dos EUA na região (BUZAN; WÆVER; 2007).

O interesse daquela grande potência está relacionado, especialmente, às fontes energéticas e à garantia das importações de petróleo advindas do Equador, da Colômbia e da Venezuela. Na Colômbia, grande parte das empresas que extraem petróleo é norte-americana e, durante muitos anos, sofriam constantemente ataques e sabotagens das FARC e do ELN (BANDEIRA, 2008).

Há de se considerar, também, a proximidade geográfica da Colômbia e da Venezuela com o Caribe e com a América Central. Deve-se lembrar de que essas duas porções do continente americano fazem parte do CRS América do Norte, o que, conseqüentemente, faz aumentar a influência e o interesse dos EUA no Norte Andino (BUZAN; WÆVER; 2007).

Os EUA têm um papel importante, como não poderia ser diferente, no CRS da América do Sul. Para Hurrell (1998), a presença do Estado no subcomplexo é um dos elementos que, juntamente com os conflitos transfronteiriços ainda não solucionados dificultam a noção de uma comunidade de segurança na região.

Retornando ao Cone Sul, além das mudanças positivas nas relações Brasil-Argentina, devem ser lembradas as relações bilaterais Chile-Argentina, que também fizeram parte dos grandes problemas da região, devido às disputas sobre o Canal de Beagle. No entanto, sofreram mudanças radicais por meio de diversas negociações diplomáticas. Vale relembrar que a crise chegou quase a se transformar, em 1978, em um conflito armado que prometia se espalhar para o resto da região, envolvendo a Bolívia e o Peru, aliados informais da Argentina (ou inimigos informais do Chile).

Já em 1995, os dois países assinaram um Memorando de Entendimento para o Fortalecimento da Cooperação em Matéria de Segurança e, em 2006, criaram a Força Militar Conjunta *Cruz del Sur*, citada anteriormente.

Com relação aos conflitos regionais, a América Latina (englobando a América

Meridional) é a que mais recorre à Corte de Haia para resolver problemas de demarcação entre os Estados, haja vista que tais conflitos são mais retóricos e jurídicos do que militares.

As disputas no momento são:

a) Colômbia X Venezuela – disputa pelo Golfo no Caribe, importante pelas reservas de petróleo que contém. A Colômbia diz que o limite deveria ser determinado pelas ilhas Los Monjes, que projetam as posses colombianas para além do continente. Por outro lado, a Venezuela, defende que marcos no continente deveriam ser usados como referência, o que aumenta a posse venezuelana;

b) Chile X Bolívia – reivindicação de cerca de 400km sobre uma faixa costeira, anexada pelo Chile durante a Guerra do Pacífico, em 1879, deixando a Bolívia sem acesso ao mar;

c) Chile X Peru – o Peru também perdeu para o Chile na Guerra do Pacífico, só que no mar. Ambos divergem sobre como traçar a linha imaginária que determina o limite do mar territorial de cada um. Para o Peru, a linha deve avançar sobre o Pacífico seguindo como um prolongamento da linha em terra, na mesma inclinação, na direção sudoeste, o que tiraria parte do mar chileno. Para o Chile, esse prolongamento deve ser horizontal, paralelo ao Equador. Em 2014, a Corte de Haia decidiu que a linha segue como pedem os peruanos até a metade; daí em diante, continua como pediam os chilenos. A decisão não pôs fim ao impasse, que se mantém agora em relação a alguns marcos terrestres de apenas centenas de metros;

d) Argentina X Reino Unido – posse das ilhas Malvinas. A controvérsia diplomática persiste mesmo após a vitória do Reino Unido na Guerra das Malvinas, em 1982, permanecendo no topo da agenda argentina;

e) Venezuela X Guiana – parte do território da Guiana (cerca de $\frac{3}{4}$) é reivindicada pela Venezuela. A posse da área de 159 mil km², chamada Essequibo, é regulada desde 1899 por um pacto firmado entre a Venezuela e o Reino Unido, a quem a Guiana pertenceu até 1966, mas Caracas não reconhece o documento;

f) Guiana X Suriname – a região de selva chamada Tigri é disputada entre guianenses e surinameses, desde o século XIX, envolvendo uma área que também faz fronteira com o Brasil.

Dessa lista de conflitos, podemos tirar as seguintes conclusões: das seis disputas em curso, três (50%) são dentro do sub-CRS Norte Andino, um dentro do sub-CRS Cone Sul, um envolvendo um Estado do outro sub-CRS e um envolvendo Estado extra-regional (Reino Unido). Ou seja, a maior parte das demandas de fronteiras está no Norte Andino.

Segue o Quadro 7, com o resumo das principais diferenças entre os dois subcomplexos:

Quadro 7
Principais diferenças entre os sub-CRS

FATOR	SUB-CRS CONE SUL	SUB-CRS NORTE ANDINO
Crises domésticas	XXX	Colômbia (FARC ⁷⁷ e ELN) e Venezuela (crises institucionais)
Conflitos fronteiriços	Duas (uma interna ao sub-CRS e outra com um Estado do outro sub-CRS)	Quatro (três internas ao sub-CRS e outra com um Estado do outro sub-CRS)
Produção de drogas ⁷⁸	Menor escala, no entanto, com o 3º maior produtor mundial (Bolívia)	Grande escala, principalmente Peru e Colômbia
Presença militar estrangeira	XXX	Colômbia (EUA)
Organismo mediador (além da Unasul)	Mercosul	CAN (não possui os mesmos mecanismos de mediação que o Mercosul)

Fonte: o autor.

4.5.2 O Brasil como uma “ponte” entre os dois subcomplexos regionais

Para Buzan e Wæver, embora houvesse características bastante distintas que resultavam em reconhecer dois subcomplexos na região, o Brasil é um elemento central que mantém a América do Sul como um único CRS, sendo um Estado fundamental no Cone Sul, mas também com interesses no Norte Andino, preocupando-se com a questão das drogas, a intervenção dos EUA na região e a Amazônia (BUZAN; WÆVER; 2007), além da grande preocupação com o meio ambiente e com a bacia do rio Amazonas que corta diversos Estados Andinos e a região Norte brasileira.

A definição do entorno estratégico brasileiro, colocando a América do Sul como protagonista de suas relações diplomáticas não prioriza o Cone Sul nem o Norte Andino em sua agenda internacional. Ao contrário, o País tem buscado consolidar a ideia de unidade sul-

⁷⁷ Apesar do acordo de paz (dezembro de 2016) entre o governo colombiano e as FARC, aprovado pelo Poder Legislativo, com a promessa de que poderiam formar um partido político, disputar eleições e ocupar cargos públicos, ainda é muito cedo para tecer quaisquer comentários a respeito da manutenção de tal acordo e suas promessas, e considerar a questão totalmente pacificada.

⁷⁸ Dados do sítio da Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA). Disponível em <<https://www.cia.gov/index.html>>. Acesso em 05Jun.2017.

americana, como mostrado na seção anterior.

Para tal, parte do princípio da rejeição da imagem de potência regional hegemônica e parte da premissa de que os problemas da região devem ser resolvidos pelos Estados que a compõem, sem a intervenção de potências externas, como descrito anteriormente. Nesse sentido, sustentou um posicionamento crítico quanto à militarização do problema das drogas na Colômbia, a partir do apoio militar dos EUA que destinaram uma ajuda financeira considerável, dos quais grande parte foi investida na modernização e reforço das Forças Armadas colombianas.

Devemos nos lembrar, também, que o Brasil é um país continental que faz fronteira com a maioria dos demais do subcontinente e que possui uma agenda comercial diversificada que inclui Estados sul-americanos tanto do sul quanto do norte. Dessa forma, qualquer problema em um dos cantos da região vai refletir nos interesses brasileiros.

Há de ser considerada, ainda, a preocupação do Brasil com a Amazônia e com a ideia de sua internacionalização proposta por grupos ambientalistas norte-americanos e europeus (NUNES, 2016, p.223). A militarização das fronteiras amazônicas e as iniciativas para a criação da OTCA vêm ao encontro desse pensamento que reforça, ainda mais, as ligações do País com o Norte Andino.

4.5.3 A América do Sul pode se tornar uma Comunidade de Segurança a médio prazo?

Depois de analisarmos a situação do CRS sul-americanos, as possibilidades de integração regional mais eficaz, os óbices para tal e as ações e da Unasul e do Brasil no sentido de reforçar os laços no subcontinente e evitar ou mitigar ações conflituosas interestatais, chegamos às seguintes premissas que irão nortear a resposta à pergunta “se a América do Sul pode se tornar uma Comunidade de Segurança a médio prazo?”:

a) segundo Deutsch, em uma comunidade de segurança “há uma garantia real de que os Estados-membros dessa comunidade não entrarão em conflito armado uns com os outros, resolvendo suas disputas de outra forma” (1957, p.124 – tradução nossa)⁷⁹;

b) para Hurrell, é possível uma situação conflituosa se “esconder atrás da distinção entre guerras internacionais e outras formas de conflitos sociais” (HURRELL, 1998), o que ocorre com frequência no Norte Andino, e corroborar a dúvida sobre a existência de uma

⁷⁹ “there is real assurance that the members of the community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way”.

comunidade de segurança, pelo menos na sub-região Norte;

c) Hurrel, ainda percebe uma comunidade de segurança restrita no Cone Sul, uma vez que as duas principais díades (Brasil-Argentina e Argentina-Chile) sofreram mudanças substanciais, com o incremento significativo do grau de confiança entre esses Estados;

d) tanto Rivera quanto Flemes (2005) afirmam que há uma Comunidade de Segurança na região do Cone Sul. Um importante avanço nessa direção foi a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como uma Zona de Paz (Ushuaia – Argentina, 1998);

e) há ainda grande resistência interna nos Estados no sentido de uma condução positiva do processo de integração mais efetiva, mesmo com aumento do diálogo entre os países do subcontinente e maior abertura nas informações de segurança e defesa. Tal resistência deriva da solução de pendências políticas internas que impede uma coalizão das elites em torno da ideia de integração. Vale ressaltar que as experiências negativas recentes da União Europeia serviram para aumentar a resistência interna nos Estados;

f) a situação político-econômica brasileira na atualidade, a qual tem levado o País a uma fragmentação político-ideológica vem limitando sua capacidade de prosseguir de forma mais vigorosa na ideia de uma integração mais efetiva. O Estado brasileiro, na crise atual vem perdendo força tanto no âmbito interno quanto no externo. A consequência imediata dessa situação é a insegurança jurídica que está intrinsecamente relacionada com a falta de Segurança nos setores político, econômico e social (vide Capítulo 2); e

g) para Pagliari (2010), a UNASUL e o CDS constituem-se como esforços da região para produzir consensos e institucionalizar a aproximação regional, de modo que ela possa tratar dos seus problemas sem a participação de potências externas.

Levando em conta essas premissas, podemos inferir que o CRS América do Sul, como afirmado até então, é uma região que possui características e dinâmicas internas próprias, ainda que possa sofrer a interferência de potências externas e possuir dificuldade de promover uma identidade coletiva, mesmo com todos os esforços da Unasul e do Brasil. O principal obstáculo ainda é a definição dos problemas concretos de segurança que assegurem uma unidade em torno do tema.

Ao não considerar da América do Sul, hoje, como uma Comunidade de Segurança, apresentamos as seguintes assertivas:

a) o sub-CRS Cone Sul assemelha-se a uma Comunidade de Segurança, mas não completamente pelos fatores já elencados acima. Fica algo entre a Comunidade de Segurança e o Regime de Segurança, haja vista que eles já estão integrados o suficiente para se

comprometerem a resolver eventuais diferenças sem o emprego da força, corroborada pela Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como uma Zona de Paz;

b) por outro lado, o sub-CRS Norte Andino estaria no *step* abaixo, entre o Regime de Segurança e Formação Conflituosa, haja vista que propensão ao conflito não é alta, mas existe, e há mecanismos formais e regras para a solução pacífica, principalmente pela Unasul;

c) a criação do CDS e as iniciativas brasileiras criam expectativas e possibilidades de mudanças no CRS sul-americano, uma vez que se tem alcançado um nível maior de compartilhamento de valores e percepções nas áreas de segurança e defesa, apesar dos diversos óbices para construção de uma maior integração;

d) apesar de as instituições dos Estados sul-americanos estarem caminhando na direção de um amadurecimento, encontramos, ainda, diversos percalços no processo democrático de vários países, como desrespeito aos direitos humanos, fraudes eleitorais, corrupção governamental, restrição de liberdade de imprensa, dentre outros. Após um período de governos de ideologia de esquerda, alguns Estados têm eleito governos de tendência política diferente e essa mudança poderá vir a ser um empecilho na coesão regional, com aumento da polarização ideológica. O futuro dos Estados está incerto com relação às eleições que estão por vir. Soma-se a isso a situação caótica na Venezuela. Tudo ainda é uma incógnita que, com certeza, irá refletir nas relações sul-americanas.

Por fim, a transformação do CRS América do Sul em uma Comunidade de Segurança depende da interação entre a situação dos Estados vizinhos, da relação do Brasil com seus vizinhos bem como da própria situação interna, assim como da saúde da Unasul e de seu CDS.

Com relação ao Brasil, será necessário um amadurecimento institucional interno para que os propósitos de integração sejam efetivamente parte dos projetos do Estado e não apenas políticas partidárias com prazo de validade. O Brasil precisa, ainda, exercer o *soft power*⁸⁰ necessário para ser seguido pelos demais Estados, continuar a ser atuante na política de não permitir / mitigar conflitos entre os Estados do subcontinente para que, juntos, congreguem os interesses comuns e mitiguem as diferenças dentro do foro da Unasul.

⁸⁰ O *soft power* é a capacidade de obter resultados desejados fazendo com que os outros queiram o que você deseja. É a capacidade de alcançar metas por meio da atração, em vez da coerção. Isso funciona convencendo os outros a seguir ou fazendo com que eles concordem com as normas e instituições que produzem o comportamento desejado. O *soft power* recai no apelo que as ideias ou a cultura cria em outrem ou a capacidade de definir a agenda através de padrões e instituições que dão forma aos seus desejos (KEOHANE e NYE JR, 1998).

5 CONCLUSÃO

A percepção de ameaças, a partir do fim da Guerra Fria, tornou-se mais próxima de cada Estado, dentro de seu entorno estratégico ou área de influência, em contraste com o que ocorria na era da bipolaridade e da ameaça nuclear Leste-Oeste.

Assim, a forma de estudar a segurança tornou-se mais voltada ao regionalismo em detrimento a uma visão mais globalizante. Da mesma forma, os estudos passaram a analisar setores outros além do militar, incluindo o econômico, o político, o social e o ambiental.

Nesse sentido, surge a teoria dos CRS que são uma boa forma para o tratamento das ameaças comuns em uma região. Assim, os Estados de uma região procuram colaborar com seus vizinhos de forma a mitigar diferenças e maximizar as peculiaridades, os anseios e os objetivos comuns.

A existência das organizações regionais voltadas para a integração seja econômica, seja social ou cultural, seja militar pode levar os Estados a um estágio no qual poderão “falar a mesma língua” em uma série de assuntos, inclusive segurança.

O subcontinente sul-americano, formado por 12 Estados soberanos que, apesar das semelhanças marcantes entre eles, possui processos de independência muito diversos entre si. Tais diferenças causaram desconfianças históricas e várias disputas fronteiriças.

Baseado nesse contexto mundial e regional, este trabalho se fundamentou na argumentação de que “a despeito das diferenças entre os dois subcomplexos de segurança existentes no subcontinente, as ações da política brasileira juntamente com as dos organismos regionais podem mitigar ou impedir a ocorrência de conflitos armados na região e, até mesmo, consolidar tais subcomplexos, transformando o subcontinente em uma comunidade de segurança”.

A América do Sul possui um perfil geográfico marcado, principalmente, pela Cordilheira dos Andes e bacias Amazônica e do Prata e a área do Pantanal/Chaco. Esses acidentes bem caracterizam a divisão do subcontinente em dois sub-CRS.

O perfil político da região é marcado pelos contrastes ideológicos entre os Estados e pela fragilidade institucional em muitos de seus países.

Com relação ao seu perfil socioeconômico, nota-se que a defasagem berrante entre a riqueza e os índices sociais facilita o surgimento de instabilidade social em muitos países, o que, por conseguinte, aumenta a insegurança regional.

Quanto à segurança interna o subcontinente é marcado por poucos conflitos. No entanto, há sérios problemas de pobreza extrema, corrupção institucionalizada, carência de segurança pública, tráfico de drogas e de armas. Deles, o narcoterrorismo, após o fim da Guerra Fria, foi o grande responsável pela presença militar norte-americana em alguns países da região, especialmente na Colômbia, causando desconforto na maioria dos demais Estados.

A partir do grande exemplo de integração regional marcado pela União Europeia, considerada como um modelo, podemos visualizar a situação da América do Sul. O histórico da integração sul-americana começa com os ideais de Simón Bolívar e conta com a criação da OEA, sob a coordenação dos EUA, e suas grandes conferências sobre segurança continental, chegando à celebração do TIAR; no entanto, com o final da Guerra Fria, o papel da OEA foi esvaziado.

Acrescenta-se, ainda o papel da ALALC e, a partir de 1980, da ALADI, com a assinatura do novo tratado, o TM80.

Juntam-se a esses a OTCA, com uma agenda que inclui a segurança da região amazônica.

Em 2000, é lançada a IIRSA que inclui os doze Estados do subcontinente, sendo um passo para acertar os mecanismos de infraestrutura da América do Sul. Decorrente dessa iniciativa, em 2009, foi criado o COSIPLAN, como parte integrante da Unasul.

Cabe, ainda, ressaltar a criação da CAN, entre os países cortados pela Cordilheira dos Andes e do Mercosul, entre os Estados do Cone Sul. Esse último facilitou sobremaneira as discussões e diálogos, no tocante à segurança, entre os membros do bloco e, ainda, com os Estados associados, proporcionando acordos e treinamentos militares conjuntos.

A América do Sul, desde antes da formação do CRS, foi estudada por suas características anteriores à Guerra Fria, passando por este período histórico, em que a agenda principal consistiu em barrar o possível avanço soviético no continente. Foi um período no qual se reafirmou a rivalidade político-militar entre Brasil e Argentina. Com o fim da Guerra Fria, por outro lado, com a distensão das animosidades leste-oeste, a agenda de segurança voltou-se para a defesa dos direitos humanos, preocupações com o narcotráfico e o terrorismo.

A partir de então, a presença norte-americana foi mais marcante, como citado acima, em alguns Estados da região. Primeiramente como forma de ajuda militar aos países produtores de drogas, com apoio logístico e de inteligência ao combate à sua produção. Essa presença é a mais ressentida pelos demais Estados do subcontinente que a veem como um possível perigo à sua segurança.

No último capítulo foram tratados os óbices para uma maior integração regional no CRS América do Sul: de ordem histórica; de ordem de infraestrutura de transporte e energia; de fragilidade de suas instituições democráticas; e os decorrentes da influência norte-americana na região e da falta de uma liderança efetiva no subcontinente.

Os óbices históricos estão relacionados às diferenças idiomáticas, ao expansionismo português na época colonial, e às tradições monárquicas brasileiras.

Os de ordem de infraestrutura estão ligados à grande falha de transportes e vias de comunicações no subcontinente, ou seja, à baixa integração logística da região. Conta também com a falta de distribuição equitativa e subaproveitamento de seus recursos.

Os óbices decorrentes da fragilidade institucional dos Estados são decorrentes da imaturidade democrática na região, consequência de seguidos períodos ditatoriais em seus Estados.

A presença norte-americana na região também se traduz em outro tipo de óbice, haja vista a intromissão daquela potência em assuntos regionais, com a utilização de sua força militar que, no mínimo intimida determinados Estados. No entanto, verifica-se a diminuição da influência daquela potência após o fim da Guerra Fria, ficando reduzida, principalmente, ao combate ao narcotráfico. Por outro lado, a falta de uma liderança efetiva no subcontinente, em especial do Brasil ou Argentina, também diminui a possibilidade de uma integração mais efetiva.

Por outro lado, a criação da Unasul e de seu CDS foram fatores primordiais para se conseguir uma integração mais completa do subcontinente e mitigar os problemas de segurança que o aflige. O CDS que surge com os objetivos gerais de consolidação da América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos, e contribuição à paz mundial; e construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, tem, desde 2008, contribuído sobremaneira para a integração regional, sobretudo pela transparência com que são tratados assuntos tão sensíveis, como os de segurança e defesa.

Dentre as contribuições da Unasul para a integração regional nos campos estratégicos de segurança e defesa, destacam-se a criação do CEED, que possibilitou a geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico, a intensificação de exercícios militares bi/multinacionais, a atuação dos países em missões de paz e ações em prol da segurança, e a integração das indústrias de defesa sul-americanas, visando desenvolvimento mútuo e a capacitação e a autonomia tecnológica regional.

O Brasil, no contexto do CRS América do Sul, tem se destacado como pivô para a consolidação dos ideais de integração sul-americana. O Brasil fez uma escolha na qual não pretende ser um Estado próspero em meio a um entorno composto por países pobres e desesperançados quanto a seu futuro; pretendendo sim que o crescimento e o desenvolvimento ocorram em todos os Estados sul-americanos de forma paralela.

Dessa forma, a posição brasileira, segundo a PND, a END e o LBDN e, ainda, sob a forma de pronunciamentos oficiais, desde 2004, também serviram de base para corroborar a posição do País em relação ao contexto sul-americano.

De forma prática, podem ser discriminadas algumas ações nacionais que visaram a paz e a segurança regional. Primeiramente, as ações de fortalecer a cooperação no combate ao tráfico de drogas, de armas, de pessoas e também à lavagem de dinheiro. Outro exemplo observado foi a coordenação do acordo de paz entre Peru e Equador pela disputa territorial de 57 anos que provocou dois confrontos armados (em 1981 e 1995), na região do Alto Cenepa, na Amazônia. Por fim, o apoio incondicional que o Brasil vem dando ao caso da soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas, desde a época da guerra, em 1982, até os dias de hoje com o fechamento dos portos para navios que dão apoio à administração daquele arquipélago.

Finalmente, tratou-se da comparação entre os dois subcomplexos regionais. Foi feito um paralelismo entre os dois sub-CRS, tendo, de uma maneira geral, sido constatado que o Norte Andino e o Cone Sul, possuem dois focos distintos, a questão das drogas na Colômbia e o futuro do Mercosul, respectivamente. A partir desses focos, as diferenças se apresentam, mostrando-nos os tipos de CRS que cada um é.

No Cone Sul, a aproximação entre Brasil e Argentina desenvolveu uma cooperação econômica, que culminou na criação do Mercosul, e uma cooperação na área nuclear, mudando a relação de amizade e inimizade na região, resultando conseqüentemente em uma mudança na estrutura do subcomplexo. Enquanto isso, no sub-CRS Norte Andino, as rivalidade e hipóteses de conflito não foram superadas, mas agravadas com o problema das drogas e a presença norte-americana na região. Ademais, das seis disputas de fronteiras no momento, três ocorrem totalmente no interior dessa região.

No entanto, verificamos que o Brasil é um Estado chave para a ligação dos dois sub-CRS, uma vez que reúne condições de se ligar aos dois subcomplexos com facilidade política, militar e econômica.

Resultante do processo de pesquisa, procuramos responder à pergunta: a América do Sul pode se tornar uma Comunidade de Segurança a médio prazo? Para tal, foram

enumeradas sete premissas que deram suporte à resposta: a) em uma comunidade de segurança, os Estados-membros (dessa comunidade) não entrarão em conflito armado entre si, resolvendo suas disputas de outra forma; b) é possível uma situação conflituosa se “esconder atrás da distinção entre guerras internacionais e outras formas de conflitos sociais”, como ocorre, normalmente, no Norte Andino; c) o incremento do grau de confiabilidade entre os Estados do Cone Sul, sobretudo, Brasil, Argentina e Chile, faz-se perceber o surgimento de uma proto-Comunidade de Segurança; d) outro grande avanço para a transformação o Cone Sul em uma Comunidade de Segurança foi a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como uma Zona de Paz (Ushuaia); e) há uma oposição interna forte nos Estados com relação ao processo de integração regional; f) a crise brasileira seria um fator limitador da política de integração regional – o Estado brasileiro vem perdendo força tanto no âmbito interno quanto no externo –; e g) a UNASUL e o CDS são o caminho para institucionalizar a aproximação regional, sem interferência externa ao subcontinente.

Considerando o conteúdo do trabalho e as premissas supracitadas, apresentamos as seguintes assertivas, como resposta à **hipótese**: o sub-CRS Cone Sul assemelha-se a uma Comunidade de Segurança; o sub-CRS Norte Andino encontra-se em uma situação entre o Regime de Segurança e Formação Conflituosa; a criação do CDS e a política brasileira na região criam expectativas e possibilidades de mudanças no CRS, no entanto, no momento atual, as ações do Estado brasileiro estão paralisadas devido à crise institucional pela qual está passando; o subcontinente está na direção de um amadurecimento institucional, no entanto, há, ainda, diversos óbices no processo democrático de alguns Estados que dificultariam a seriedade na condução do processo de integração regional e a transformação do CRS sul-americano em uma Comunidade de Segurança.

Dessa forma, alcançamos os objetivos do trabalho. O primeiro deles, qual seja, o de “verificar a influência dos organismos regionais e a ação da política externa brasileira na manutenção do estado de não conflito armado nas relações entre os países do subcontinente” fica facilmente visualizado, haja vista as propostas de integração regional, visando, inclusive a segurança, na maioria dos organismos regionais (vide o Mercosul que é uma OR de viés comercial, mas que também lida com o aspecto de segurança regional). Da mesma forma, encontramos na política externa do Brasil, por meio de documentos, discursos de autoridades e ações concretas, uma tendência a manter o “estado de não conflito armado” no subcontinente, uma vez que qualquer alteração no status quo da região afetará diretamente os

interesses brasileiros, principalmente os comerciais e de defesa, além de “abrir uma porta” para a intromissão de potências estrangeiras no interior de seu entorno estratégico.

Com relação ao objetivo de “analisar a possibilidade de, a médio prazo, com o fortalecimento dos organismos regionais e da liderança mais efetiva do Brasil, os dois subcomplexos se consolidarem em uma Comunidade de Segurança, transpondo as diferenças”, também ficou bem visualizado o seu atingimento, mesmo sem a garantia de que, a médio prazo, o CRS se transformará em uma Comunidade de Segurança, uma vez que os óbices existentes não são fáceis de transpor. No entanto, não resta dúvida de que o Brasil é a ponte que une os dois sub-CRS e o Estado-chave para que as OR, especialmente a Unasul e o CDS, possam atuar no sentido de elevar a América do Sul, a uma condição de paz e segurança próximo ao *status* desejado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, Adriana Erthal. A China na América Latina: investimento em infraestrutura portuária. International Centre for Trade and Sustainable Development. *Pontes*, v.9, n. 2, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-china-na-am%C3%A9rica-latina-investimento-em-infraestrutura-portu%C3%A1ria>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: IPEA, 2011.

ACTIS, Esteban. De Brasília a Pekín: en el último tiempo, China consolidó su liderazgo en América del Sur; los países encuentran en el gigante asiático lo que antes les ofrecía Brasil. *La Nación*, 10 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1767048-de-brasilia-a-pekín>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ACUERDO de las reuniones de los Ministros de Defensa de las Américas. In: CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS, 1., 24-26 jul., 1995, Williamsburg. Disponível em: <https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/24.07.1965_Managua.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2017.

ALADI. Asociación Latinoamericana de Integración. 2016. Disponível em: <<http://www.aladi.org/sitioAladi/normativaInstTM80P.html>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

ALEIXO, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso anfitrião do Panamá. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.43, n.2, p.170-191, jul./dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7329200000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 maio 2017.

AMORIM, Celso. *A Grande estratégia do Brasil: discursos, artigos, entrevistas da gestão do Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: Ed. Unesp. 2016.

_____. Desafios e oportunidades para a Defesa no entorno estratégico brasileiro. Sítio eletrônico do Ministério da Defesa - Pronunciamentos do Ministro. 2014. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/pronunciamentos/ministro/novembro/defesa_no_entorno_estrategico_brasileiro.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Desafios nacional e pensamento estratégico brasileiro. In: SEMINÁRIO ESTRATÉGIAS DE DEFESA NACIONAL, 27-28 nov., 2012. Brasília, DF. *Revista Política Hoje*, Recife, v.21, n.2, p. 330-349, 2012.

ARAUJO, Assilio Luiz Zanella; FERRARI FILHO, Fernando. O processo de integração na América do Sul: da ALALC à UNASUL. *Ensayos de economía*, Colombia, v. 25, n. 46, p. 99-120, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/53627/53075>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

ARCE, Lucas. Riscos e oportunidades da integração produtiva sul-americana: um olhar a partir dos países pequenos. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; TEIXEIRA, Rodrigo Alves (Org.). *Perspectivas para a Integração da América Latina*. Brasília: IPEA; CAF, 2014.

ARGENTINA. *Ministerio de Defensa. Libro Blanco de la Defensa 2015*. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2017.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). 2016. Disponível em <<http://www.aladi.org/sitioAladi/index.html>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 50, p. 7-35, jul/dez. 2008.

BELLI, Benoni. Malvinas: apoio brasileiro à Argentina é antigo, diz governo. *Veja.com*. 2012. Entrevista concedida a Vitor Pamplona. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/mundo/malvinas-apoio-brasileiro-a-argentina-e-antigo-diz-governo>>. Acesso em 19 mar. 2017.

BERTONHA, João Fábio. *Geopolítica, defesa e desenvolvimento: a primeira década do século XXI na América Latina e no mundo*. Maringá: Eduem, 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999. v.1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Etapas do processo de integração econômica do Mercosul*. 2017. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oqueomercosul.html/mercosulpolitico>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

_____. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). 2008a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/cds>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 24. jul. 2015.

_____. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional>. Acesso em: 24. jul. 2015.

_____. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, 2012c. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 24. jul. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *União das Nações Sul-Americanas*. 2015a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Departamento do Mercosul: dados gerais*. 2015b. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 8 jul. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)*. 2015c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=691:organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca&catid=146&lang=pt-BR&Itemid=434>. Acesso em: 8 jul. 2015.

_____. Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. *Relatório de 1842* (2A, p.6). 1842. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1479/000006.html>>. Acesso em: 27 nov. 2015e. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Tratado Constitutivo da UNASUL. 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRICK, Eduardo Siqueira. O planejamento da defesa para um futuro incerto. *Revista do Clube Naval*, Rio de Janeiro, v. 122, n. 371, p.14-19, jul/set. 2014. Disponível em: <<https://www.clubena-val.org.br/Informativos/LerInformativos.php?Id=208>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRIGAGÃO, Clóvis (Org.). *A América Latina e os conflitos fronteiriços*. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2010.

BOLÍVAR, Simón. Carta da Jamaica. *Revista do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (Imea)* - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, vol. 2, n.1, p. 28-35, 2014.

BUENO, Clodoaldo. *O Brasil e o integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-americana. A América do Sul e a integração regional*. Brasília: FUNAG, 2012.

BULL. Heddley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

BUZAN, Barry. *People, states and fear: the national security problem in international relations*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1983.

_____. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Colchester: ECPR Press, 2008.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *A Evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: Unesp, 2012.

____; WÆVER, Ole. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

____; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CABRAL, Ricardo Pereira. *O Complexo regional sul-americano: uma análise comparada*. 2013. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

CARVALHO, Glauber Cardoso. *A integração sul-americana: cooperação, redes e produção do conhecimento*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2014.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO. União das Nações Sul-Americanas. Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa: Edição Especial 2006-2015. Buenos Aires: 2016. Disponível em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/RSGAD-2011-2013-PORT-WEB.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. IUPERJ/UCAM, Análise de Conjuntura OPSA. *Observatório Político Sul-Americano*, Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, n. 9, 2005. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/15379434/82555027/name/CEPIK_Seguranca_na_America_d_o_Sul.pdf>. Acesso em: 18 Jul. 2015.

CHACON, Vamireh (Org.). *O livro na Rua 7: Azeredo da Silveira*. Brasília: FUNAG, 2008.

CHILE. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*. Santiago: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, 2010. Disponível em: <<http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010>>. Acesso em 12 fev. 2017.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COHEN, Saul Bernard. *Geopolitics: the geography of international relations*. 3. ed. Maryland: Rowman & Littlefield Pub., 2015.

COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*. 2015. Disponível em: <https://www.incorporacion.mil.co/sites/default/files/politica_defensa_para_la_nueva_colombia_2015-2018.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2017.

COMUNIDAD ANDINA. 2010. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS (CNI). 9 Causas da baixa integração logística na América do Sul. 2016. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/03/9-causas-da-baixa-integracao-logistica-na-america-do-sul/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

COSIPLAN. 2016. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=81>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

COSTA, Darc. América do Sul: integração e infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

DALLARI, Pedro B. A. A Comissão de Verificação de OEA para as relações entre Colômbia e Equador. In: BRIGAGÃO, Clóvis (Org.). *A América Latina e os conflitos fronteiriços*. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2010. p.49-65.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

DEUTSCH, Karl Wolfgang et al. A Integração Política: condições fundamentais e processos. In: BRAILLARD, Philippe. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Nationalism and its alternatives*. New York: Random House, 1969.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. et al. *Political community and the north american area*. 1957. In: NELSEN, Brent F.; STUBB, Alexander. (Org.). *The European Union: readings on the theory and practice of European Integration*. London: Lynne Rienner Pub., 3ed., 2003. Disponível em: <https://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971_1s2009/deutsch1957.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2016.

ETCHEGOYEN, Sérgio Westphalen. O Conselho de Defesa Sul-Americano. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Org.). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: IPEA, 2011. p. 167-190.

FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 217-231, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100014&script=sci_arttext&tlng=en#nt01>. Acesso em: 05 mar. 2017.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 8. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FRANCHINI NETO, Hélio. A Política externa independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.48, n.2, p.129-151, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a07v48n2.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

FREUND, Julien. *Sociología del conflicto*. Madrid: Ediciones Ejército, 1995.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas P. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.1, jan./jun. 2013.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013.

GARCIA, Marco Aurélio. *O Brasil entre o passado e futuro*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo/Boitempo Editorial, 2010.

GENEST, Marc A. *Conflict and cooperation: evolving theories of international relations*. Belmont, CA: Wadsworth, 1996.

GÓES, Guilherme Sandoval. Por onde andará a “Grande Estratégia” brasileira? (Estados Unidos e Brasil em estudo comparado). *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v.24, n. 50, p. 36-67, jul/dez. 2008.

GONÇALVES, Alcindo. *O que é governança*. 2012. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2016.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método comparativo e a ciência política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, vol. 2, nº 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/1464/1097>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

HAAS, Ernst. *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH (HIK) – *Methodological Approach*. 2016. Disponível em <<http://www.hiik.de/en/>>. Acesso em 02 jan. 2017.

HURRELL, Andrew. Os blocos regionais nas Américas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo, v. 8, n. 22, p.98-118, 1993. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_22/rbcs22_06.htm>. Acesso em: 09 abr. 2016.

_____. Security in Latin America. *International Affairs*, London, v. 74, n. 3, p. 529-546, jul. 1998.

_____. Sociedade internacional e governança global. *Lua Nova* [online], São Paulo, n. 46, p. 55-75, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 mar. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI). *Estatísticas para o estudo das relações internacionais*: maio de 2016. Brasília: FUNAG, 2016.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua*: um projecto filosófico (1795). Tradução: Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/kant/1795/mes/paz.htm> Acesso em: 09 abr. 2016

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. *Power and interdependence*. 4. ed. New York: Longman, 2012.

_____. Power and Interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 5, set./out. 1998. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1998-09-01/power-and-interdependence-information-age>>. Acesso em: 2 set. 2016.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado*: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, Editora PUC-RJ, 2006.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, vol. 65, n. 3, p. 682-693, set. 1971. Disponível em: <http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Lijphart1971/0.pdf> Acesso em: 2 set. 2016.

MATTOS, Carlos de Meira. *Brasil, geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, José Olympio, 1975.

MEARSHIMER, John. Disorder restored. In: ALLISON, Graham e TREVERTON, Gregory (ed.). *Rethinking america's security*: beyond cold war to new world order. New York: Norton, 1992.

_____. *A tragédia das grandes potências*. Lisboa: Gradiva, 2007.

_____. *The tragedy of great power politics*. New York: Norton, 2001.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Breve panorama de segurança na América do Sul. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico*: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 1.

MERCOSUL. 2017. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>. Acesso em: 7 maio 2017.

MILL, John Stuart. *A system of logic, ratiocinative and inductive, being a connected view of the principles of evidence, and the methods of scientific investigation*. New York: Harper & Brothers Publishers, 1882. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/files/27942/27942-pdf.pdf?session_id=4fafbfc62ed3c9c612d4c3bb911293d4f5da451>. Acesso em: 8 fev. 2016.

MORAVCSIK, Andrew. Robert Keohane: political theorist. In: MILNER, Helen V.; MORAVCSIK, Andrew. *Power, interdependence, and nonstate actors in world politics*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

MONTEIRO, Tânia. Jobim quer política regional de defesa. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 24 fev. 2008, p. A 13.

MUNHOZ, Sidnei José; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (Org.). *Relações Brasil - Estados Unidos: séculos XX e XXI*. Maringá: EDUEM, 2011.

NIEBUHR, Reinhold; EDDY, Sherwood. *Doom and Dawn*. New York: Eddy and Page, 1936. *apud* WALTZ, Kenneth N. *O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO). *Strategic concept for the defence and Security of the members of NATO*. 2010. Disponível em: <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2017.

NUNES, Paulo Henrique Faria. A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 220-243, 2016. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/4037/pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2017.

NYE Jr., Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Ed. Gente, 2009.

_____. *International regionalismo: readings*. Boston: Little Brown, 1968.

_____. *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em: 25 jan. 2016.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI). *Reunião de Presidentes da América do Sul*. Brasília, ago./set. 2000. Disponível em: <<http://www.oei.es/oeivirt/cimeira0.htm>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

ORGANIZACIÓN DE TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (OTCA). 2015. Disponível em: <<http://www.otca.org.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o regionalismo aberto e a iniciativa para a integração de infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA). In COSTA, Darc. *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

_____. A disputa pela agenda de segurança regional e o Conselho de Defesa Sul-Americano. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p.221-262, jul./dez. 2015.

PAGLIARI, Graciela De Conti. Segurança e defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil. *Diálogo Canoas*, Canoas, RS, n.16, p. 13-29, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo/article/view/68/86>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

PARLASUL. 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

PAZ, André da. Em busca da integração interna: diagnóstico da matriz de transporte de integração sul-americana. In COSTA, Darc. *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 29-98.

PENA FILHO, Pio. O Itamaraty nos anos de chumbo: o Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.52, n. 2, p. 43-62, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/358/35814269003.pdf>>. Acesso em: 4 jun.2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Manual do candidato: política internacional*. 2. ed. ed. atual. Brasília: FUNAG, 2012.

PERU. *Ministério de Defesa*. Disponível em <https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/24.07.1965_Managua.pdf>. Acesso em 4 jun.2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. 2016. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO. 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/apresentacao_iirsa_18.08.2009.pdf>. Acesso em: 7 maio 2017.

REIS, Reginaldo Gomes Garcia dos. *Geopolítica, defesa e desenvolvimento: a primeira década do século XXI na América Latina e no mundo*. Maringá: Eduem, 2011.

_____. Atlântico Sul e Amazônia Azul: um desafio geopolítico para a sociedade brasileira? *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.134, n.4/6, p. 29-45, abr./jun. 2014.

RISSE, Thomas. Neo-functionalism, European identity, and the puzzles of European integration. *Journal of European Public Policy*, v. 2, n. 12, p. 291-309, 2005. Disponível em: <http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/haas_jepp_tr.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2016.

RIVERA, Jorge Riquelme. La relación entre integración y seguridad en el Mercosur y sus proyecciones hacia sudamérica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Colombia, v.8, n.1, p.279-308, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v8n1/v8n1a13.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2014.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. *The American Political, Science Review*, Cambridge, v. 64, n. 4, p.1033-1053, dez. 1970.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.43, n.1, p.138-169, jan./jun. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 maio 2017.

SCHMITTER, Philippe C. A Experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova* [online], São Paulo, n. 80, p. 9-44, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n80/02.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2017.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. As dimensões de segurança e defesa nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos em face do 11 de setembro de 2011. In: MUNHOZ, Sidnei José; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (Orgs.). *Relações Brasil - Estados Unidos: séculos XX e XXI*. Maringá: EDUEM, 2011. p. 525-576.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2011.

_____. *UNASUL: a América do Sul e a construção de um mundo multipolar*. CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA, 4., 2009, Rio de Janeiro. In: *O Brasil no mundo que vem aí*. Brasília: FUNAG, 2010.

SOARES, Rodrigo de Lima Baena. A política externa brasileira: sua atuação no contexto da defesa sul-americana. In: SEMINÁRIO DE DEFESA NACIONAL/ESG, 18 jul. 2014, Rio de Janeiro. [Apresentação]. Rio de Janeiro: ESG, 2014.

SOUSA, Ranier Gonçalves. Caudilhismo. *Mundo Educação*. 2017. Disponível em <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historia-america/caudilhismo.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Uma política para o continente? reinterpretando a Doutrina Monroe. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online], Brasília, v. 57, n. 2, p. 115-132, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200115&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 jun. 2017.

TRINKUNAS, Harold. Brazil's Global Ambitions The world's seventh-largest economy needs a foreign policy that matches rhetoric with capabilities. *Americas Quarterly*. 2015. Disponível em: <<http://www.americasquarterly.org/content/brazils-global-ambitions>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

UNASUL. Centro de Estudos Estratégicos de Defesa. Conselho de Defesa Sul-Americano. 2015. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Portugues/01-CEED-port/01-CEED-port.html>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

URUGUAY. Política de Defesa Nacional: un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo. Montevideú, 2014. Disponível em:

<http://www.calen.edu.uy/noticias/2014/05_mayo/pdf/Politica-de-Defensa-Nacional-CODENA-Uruguay-2014.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2017.

UNITED STATES. Department of Navy. A Cooperative Strategy In: Century Seapower 21., 2015, Washington, D.C., 2015a. Disponível em: <<http://www.navy.mil/local/maritime/>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

UNITED STATES. Central Intelligence Agency (CIA). 2017. Disponível em: <<https://www.cia.gov/index.html>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

UNITED STATES. National Security Strategy 2015b. Washington, D.C.: The White House, 2015. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

VAN EVERA, Stephen. *Guide to methods for students of political science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VIEIRA, Mauro. Abertura do XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos, Brasília, 11 maio 2015. In: *Repertório de Política Externa: 2015-2016*. Brasília: FUNAG, 2016. p. 144. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/repertorio/repertorio_Jan2015aMai2016.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

VILLAÇA, Mariana. Estados Unidos: “farol” e “polícia” da América Latina. In: MUNHOZ, Sidnei José; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (Orgs.). *Relações Brasil - Estados Unidos: séculos XX e XXI*. Maringá: EDUEM, 2011. p. 65-101.

VISENTINI, Paulo Fagundes. As relações Brasil-EUA durante o Regime Militar (1964-1985). In: MUNHOZ, Sidnei J.; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (Orgs.). *Relações Brasil - Estados Unidos: séculos XX e XXI*. Maringá: EDUEM, 2011. p. 245-271.

WAGNER, Jaques. Inovações em prol da defesa e do desenvolvimento do Brasil. In: *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 21, n. 1, p. 15-32, ago. 2016. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/175/137>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

_____. *O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

YOUNG, Oran R. International governance: protecting the environment in a stateless society. Ithaca: Cornell U.P., 1994, p.15 *apud* HURRELL, Andrew. *Sociedade internacional e governança global*. Lua Nova, São Paulo, n. 46, p. 55-75, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 mar. 2016.

ANEXO – FIGURAS



FIGURA 1 – Mapa político da América do Sul

Fonte: Geomapas. Disponível em <http://www.geomapas.com.br/nossos-produtos/ref.211-07-america-do-sul-politico-211-esc.07.html>. Acesso em 24Mai.2017.

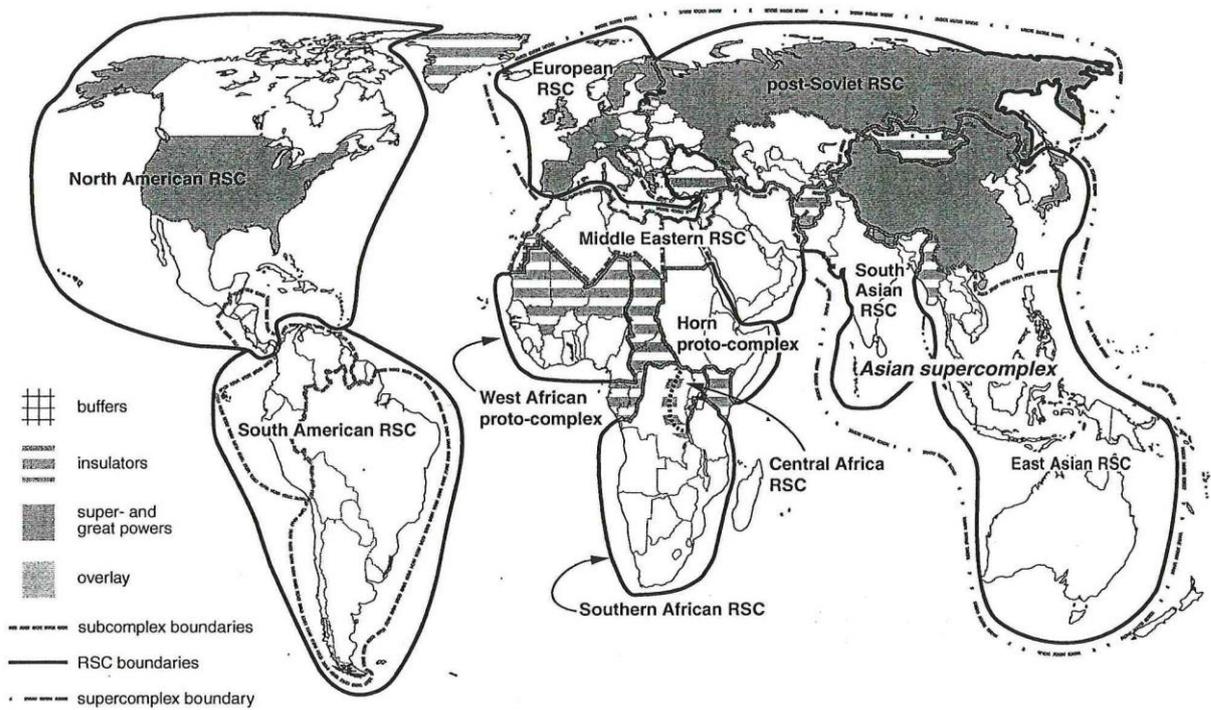


FIGURA 2 – Padrões de Segurança Regional pós-Guerra Fria
 Fonte: BUZAN e WÆVER, 2007, p.xxvi.

MATRIZ SÍNTESE DO PLANO

VISÃO DA AMAZÔNIA E DA OTCA			
CONTEÚDO TEMÁTICO GERAL	EIXOS DE ABORDAGEM TRANSVERSAL		
	Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis	Desenvolvimento sustentável	
AGENDA SETORIAL	Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis.	<ul style="list-style-type: none"> • Florestas. • Recursos hídricos. • Gestão, monitoramento e controle de espécies da fauna e da flora selvagens ameaçadas pelo comércio. • Áreas Protegidas. • Uso sustentável da biodiversidade e promoção do biocomércio. • Pesquisa, tecnologia e inovação em biodiversidade amazônica. 	MISSÃO E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
	Assuntos Indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Povos Indígenas em isolamento voluntário e em contato inicial. • Proteção dos conhecimentos tradicionais dos Povos Indígenas e outras comunidades tribais. • Terras e territórios indígenas e outras comunidades tribais. • Novos temas. 	
	Gestão do conhecimento e intercâmbio de informação.		
	Gestão regional de saúde.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação com outras iniciativas. • Vigilância epidemiológica. • Saúde ambiental. • Desenvolvimento de sistemas de saúde. • Tecnologias para melhorar a eficiência e eficácia de intervenções em saúde. • Determinantes de saúde na Amazônia. • Políticas de recursos humanos para a Amazônia. • Impulso, fortalecimento e consolidação da investigação na Amazônia. • Financiamento da agenda de saúde. 	
	Infraestrutura e transporte.	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestrutura de transporte. • Navegação comercial. 	
	Turismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematização da informação turística na Amazônia. • Criação de circuitos regionais integrados. • Desenvolvimento do turismo de base comunitária ambientalmente sustentável. • Fortalecimento da imagem turística da Amazônia. • Proposta para contar com um mecanismo de financiamento regional de turismo. 	
	Fortalecimento institucional, financeiro e jurídico.		
	Temas emergentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças Climáticas. • Desenvolvimento Regional. • Energia. 	
MAPA DE ATIVIDADES E PAPEL DA SPI/OTCA			

FIGURA 3 – Matriz Síntese do Plano Estratégico da OTCA
 Fonte: sítio da OTCA. Disponível em http://otca.info/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_prt.pdf. Acesso em 15Jan.2017



FIGURA 4 – Eixos de Integração e Desenvolvimento
 Fonte: HIRT, **Carla**. O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. In: *Espaço e Economia* (Online), Ano II, n.3, 2013. Disponível em <https://espacoeconomia.revues.org/423>. Acesso em 15Jan.2017

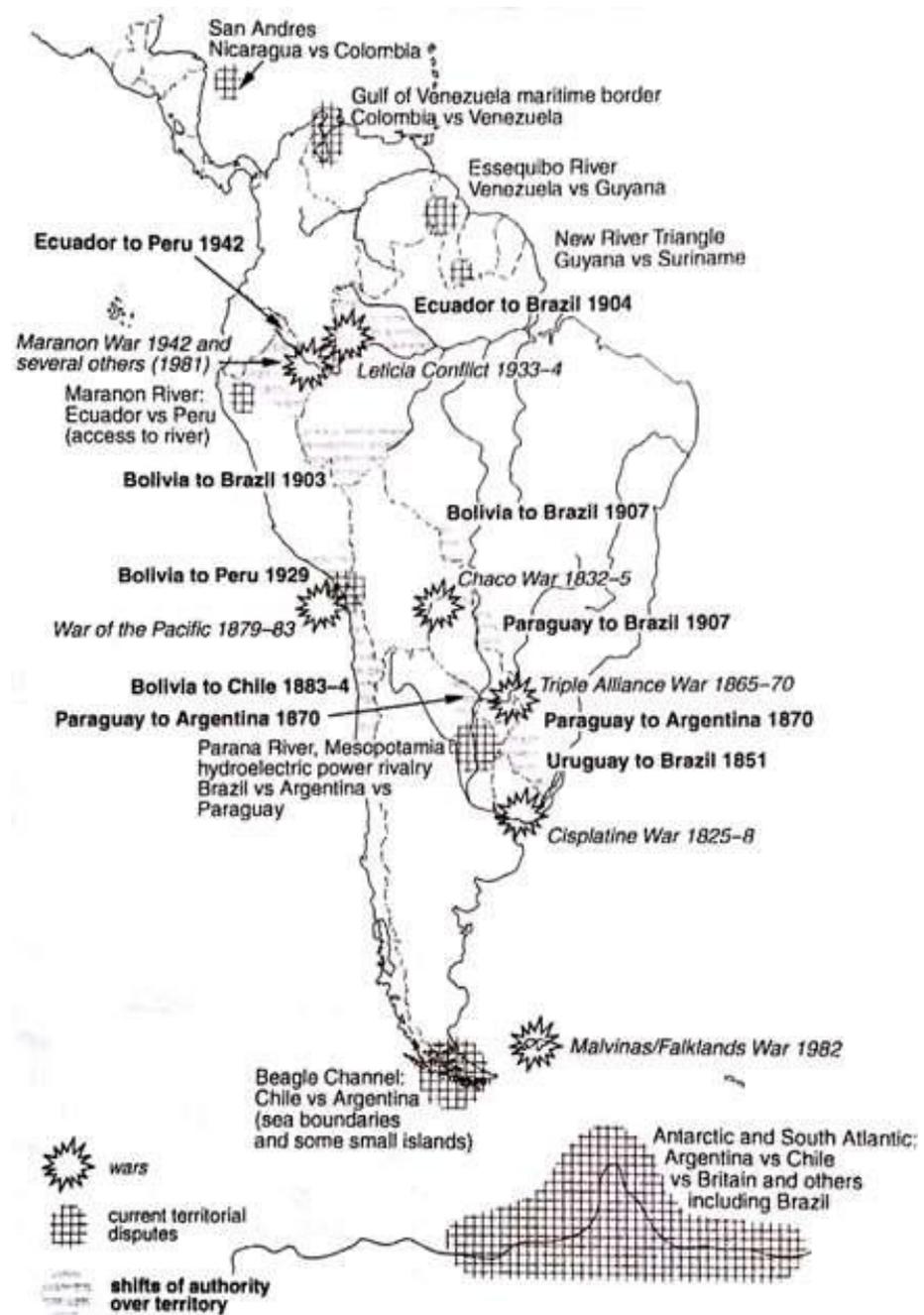


FIGURA 5 - Guerras e disputas de fronteiras na América do Sul

Fonte: BUZAN e WÆVER, 2007, p.306.