



Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak, nascida no Rio de Janeiro, em 1975, é formada em Direito pela Universidade de Brasília. Ingressou na carreira diplomática em 1997. Serviu nas Embaixadas do Brasil em Londres e Caracas. No Ministério das Relações Exteriores, participou das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e chefiava atualmente a Coordenação-Geral responsável pelo acompanhamento dos processos de integração da União de Nações Sul-Americanas e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Um dos elementos que diferencia a UNASUL de processos anteriores de integração regional é a cooperação em matéria de defesa, articulada por meio do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Criado em dezembro de 2008, o CDS marca uma inflexão na tendência, verificada durante a Guerra Fria, de estruturação da cooperação militar coletiva no Hemisfério em torno dos EUA. Sua criação foi uma iniciativa brasileira em resposta à deterioração do quadro estratégico regional após o ataque colombiano a Angostura, no Equador. Nesse contexto, o CDS tornou-se um canal de diálogo regional útil em situações de crise político-militar e um instrumento permanente de fomento de confiança, capaz de contribuir para o fortalecimento da capacidade dissuasória regional e a consolidação de uma identidade sul-americana de defesa. Ao constituir-se em espaço permanente de consultas e reflexão sobre temas estratégicos, o CDS articula dois objetivos diplomáticos tradicionais do Brasil: o fortalecimento da cooperação interestatal como forma de minimizar os riscos do uso da força em seu entorno geográfico e a consolidação da autonomia nacional e regional. Trata-se de uma visão que se orienta pela necessidade de prevenir, por meio da cooperação e da interdependência, situações de instabilidade e tensão regional, aumentando a previsibilidade nas relações entre os Estados da UNASUL e minimizando os riscos de intervencionismo externo.



## O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS)

Objetivos e interesses do Brasil

Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

O Curso de Altos Estudos (CAE) é mantido pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata, com o objetivo de atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao desempenho das funções exercidas pelos Ministros de Primeira e Segunda Classes, sendo a posse do diploma requisito indispensável à progressão funcional a Ministro de Segunda Classe. O candidato inscrito no CAE prepara e apresenta tese, a qual é submetida à Banca Examinadora, para arguição oral.

Ao final das arguições, o Diretor-Geral do Instituto Rio Branco publica no Diário Oficial da União e no Boletim de Serviço do Ministério das Relações Exteriores portaria de divulgação dos nomes dos diplomatas aprovados no CAE, destacando os aprovados "com louvor".

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) tem prioridade para a publicação das teses recomendadas pela Banca Examinadora do CAE.

A relação dos trabalhos já publicados pela Funag encontra-se no final desta publicação.



# O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS)

Objetivos e interesses do Brasil

Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



**O CONSELHO DE DEFESA  
SUL-AMERICANO (CDS)**  
Objetivos e interesses do Brasil

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado*    Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado  
*Secretário-Geral*    Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*                    Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor*                        Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Centro de História e  
Documentação Diplomática*

*Diretor*                        Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da  
Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente:*                    Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Membros:*                    Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg  
Embaixador Jorio Dauster Magalhães  
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão  
Embaixador José Humberto de Brito Cruz  
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna  
Professor Clodoaldo Bueno  
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto  
Professor José Flávio Sombra Saraiva

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak

**O CONSELHO DE DEFESA  
SUL-AMERICANO (CDS)**  
Objetivos e interesses do Brasil



Brasília, 2013

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@itamaraty.gov.br](mailto:funag@itamaraty.gov.br)

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro  
Jessé Nóbrega Cardoso  
Vanusa dos Santos Silva

**Projeto Gráfico e Capa:**

Yanderson Rodrigues

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2013

A136

Abdul-Hak, Ana Patrícia Neves

O Conselho de Defesa Sul-Americano : objetivos e interesses do Brasil (CDS) /

Ana Patrícia Neves Abdul-Hak. - Brasília : FUNAG, 2013.

280 p. - (Coleção CAE)

ISBN 978-85-7631-446-2

1. Conselho de Defesa Sul-Americano. 2. Cooperação militar. 3. Defesa militar - América Latina. 4. Relações exteriores - Brasil - América Latina. I. Título. II. Série.

CDD 327.98

Bibliotecária responsável: Ledit dos Santos Pereira, CRB-1/776

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Para Mariana, George, Sandra, Antonio e Ibrahim, pela paciência.





## Apresentação

Com esta publicação, resultante de sua dissertação apresentada no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, a Conselheira Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak traz importante contribuição à discussão de dois processos entrelaçados da estratégia nacional de nosso País: a retomada do debate nacional sobre a política de defesa e o aprofundamento do projeto de construção de um espaço de integração da América do Sul.

Neste trabalho, Ana Patrícia reforça a ideia de que a política de defesa e a política de integração regional devem articular-se. Paz e estabilidade conformam a condição indispensável ao bom curso da integração entre os doze Estados sul-americanos nas suas variadas vertentes – econômica, social e política. A defesa nacional do Brasil, cujas fronteiras terrestres se estendem por 16,5 mil quilômetros e são partilhadas com 10 vizinhos, tem muito a ganhar com a confiança que possa ser construída com eles e também entre eles. Costumo afirmar que, na América do Sul, a cooperação é a melhor dissuasão.

Em suas *Memórias*, Jean Monnet escreve que nada é possível sem os homens, mas nada é durável sem as instituições. Estas, quando bem construídas, acumulam sabedoria e as transmitem às

gerações sucessivas. Essa linha de pensamento está implicitamente refletida na abordagem favorecida nesta obra – focada no Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), instituição essencial da arquitetura da integração sul-americana. Sua gênese, suas oportunidades e também suas dificuldades são discutidos sob o ângulo da preocupação prospectiva que caracteriza a ação diplomática: que propostas novas são necessárias para fortalecer o CDS e, assim, quais os dividendos de paz e de confiança regionais?

A vertente política da análise é marca de todo o estudo. A análise sistemática das circunstâncias e percepções de cada um dos doze membros da União Sul-Americana de Nações (UNASUL) a respeito dos desafios de paz, defesa e segurança é valiosa como instrumento da ação diplomática.

Destaco, ainda, o que me parece um dos principais méritos da obra: a preocupação em enquadrar o modelo teórico do CDS, a partir de ampla pesquisa comparativa das iniciativas existentes em outras regiões do mundo.

Outro traço de qualidade do trabalho está na oferta de insumos indispensáveis à identificação dos caminhos que possam servir, dentro da diversidade e do respeito pela pluralidade, de denominador comum no processo de construção sul-americana. O realismo da descrição oferece, assim, elementos úteis para a concretização das propostas apresentadas.

No momento em que o Brasil resgata sua reflexão sobre a defesa nacional e a orienta cada vez mais para a defesa da Pátria frente às potenciais ameaças externas – e o faz de maneira transparente e democrática, por meio de instrumentos como a Estratégia de Defesa Nacional e o Livro Branco –, fica mais nítida a relação estreita entre Defesa e Relações Exteriores, entre “poder robusto” e “poder brando”.

Sem deixar de assegurar os meios operacionais para uma defesa robusta, que passa pelos projetos estratégicos – a exemplo

do submarino de propulsão nuclear –, a defesa nacional do Brasil beneficia-se dos dividendos de instituições como o CDS.

Como Ministro da Defesa, considero o Conselho de Defesa Sul-Americano um dos eixos prioritário, se não o prioritário, de nossa política de defesa em sua vertente internacional. O Conselho é o foro, por excelência, que possibilitará a edificação, no nosso entorno sul-americano, conforme a concepção de Karl Deutsch, de um “espaço onde a guerra seja inconcebível”.

Louvo, por isso, a Conselheira Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak pela iniciativa desta obra, e convido leitoras e leitores a percorrer as próximas páginas e a refletir sobre suas lições.

**Embaixador Celso Amorim**  
Ministro da Defesa  
Brasília, 11 de julho de 2013.



# Sumário

<b>Lista de abreviaturas .....</b>	<b>15</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>19</b>
<b>1. A Cooperação Militar Regional: referenciais .....</b>	<b>25</b>
1.1. Superação do dilema de segurança por meio da cooperação regional .....	25
1.1.1. O Realismo e o Neorrealismo.....	27
1.1.2. A perspectiva liberal .....	30
1.1.3. Teoria dos Complexos Regionais de Segurança .....	33
1.2. Principais modelos internacionais de cooperação militar regional .....	38
1.2.1. Sistema Interamericano de Defesa: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca .....	38
1.2.2. Sistema Transatlântico: Tratado do Atlântico Norte .....	46
1.2.3. Sistema Europeu: Organização de Segurança e Cooperação Europeia .....	53
1.2.4. Sistema Africano: União Africana .....	59
1.2.5. Sistema do Sudeste Asiático: Comunidade de Segurança e Reuniões dos Ministros de Defesa da ASEAN .....	65

1.3. Antecedentes de cooperação militar na América do Sul .....	72
<b>2. Visões nacionais sobre os desafios atuais de defesa na região e a conformação do CDS .....</b>	<b>81</b>
2.1. Visões nacionais .....	81
2.1.1. Brasil .....	81
2.1.2. Argentina .....	90
2.1.3. Bolívia .....	94
2.1.4. Chile .....	98
2.1.5. Colômbia .....	103
2.1.6. Equador .....	110
2.1.7. Guiana .....	117
2.1.8. Paraguai .....	119
2.1.9. Peru .....	126
2.1.10. Suriname .....	129
2.1.11. Uruguai .....	130
2.1.12. Venezuela .....	134
2.2. A criação do CDS .....	140
2.2.1. Origens da proposta e processo negociador .....	140
2.2.2. Estrutura e funcionamento .....	151
<b>3. Desafios à implementação do CDS .....</b>	<b>155</b>
3.1. O CDS e o Sistema Interamericano .....	155
3.2. Acordo Militar Colômbia-EUA .....	162
3.3. Diagnósticos variados sobre a ocorrência de corrida armamentista .....	179
<b>4. Os interesses do Brasil e possíveis formas para viabilizar o alcance dos objetivos do CDS .....</b>	<b>193</b>
4.1. Os interesses do Brasil no CDS .....	193
4.2. Propostas para equacionar os desafios do CDS.....	206
4.2.1. Convergência doutrinária .....	206

4.2.2. A incorporação dos temas de segurança na agenda do CDS: a separação entre temas de defesa e segurança pública .....	211
4.2.3. A cooperação industrial como forma de superação de temores sobre uma suposta corrida armamentista .....	222
<b>Conclusão – Rumos para o CDS .....</b>	<b>239</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>243</b>





## Lista de abreviaturas

ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares  
ABIMDE – Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança  
ADMM – Reunião dos Ministros de Defesa da ASEAN (ASEAN Defence Ministers’ Meeting)  
AEB – Agência Espacial Brasileira  
ALBA - TCP – Aliança Bolivariana para nossa América – Tratado de Comércio dos Povos  
ARF – Fórum Regional da ASEAN (ASEAN Regional Forum)  
ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático  
ASF – African Stand-by Force (União Africana)  
AUC – Autodefensas Unidas de Colombia  
Brics – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano  
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
CEED – Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do CD  
CID – Colégio Interamericano de Defesa

CMDA – Conferência de Ministros de Defesa das Américas  
CRS – Complexo Regional de Segurança  
CSCE – Conferência de Segurança e Cooperação na Europa  
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas  
CSSDCA – Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África  
DSN – Doutrina de Segurança Nacional  
ELN – Exército de Libertação Nacional  
EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica  
END – Estratégia Nacional de Defesa  
ENGESA – Engenheiros Especializados S. A.  
FAMAE – Fábricas y Maestranzas del Ejército de Chile  
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia  
GTBD – Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa  
IFI – Instituto de Fomento e Coordenação Industrial  
ISAF – International Security Assistance Force  
JID – Junta Interamericana de Defesa  
MAE – Mecanismo Permanente de Análise Estratégico  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MFC – Medidas de Criação de Confiança  
MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti  
MNNA – Major Non-Nato Ally da OTAN  
MPCC – Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação em Temas de Defesa e Segurança Internacional  
NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano  
OAU – Organização dos Estados Africanos  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica  
P&D – Pesquisa e desenvolvimento  
PCN – Projeto Calha Norte  
PDN – Política de Defesa Nacional  
PEFRON – Policiamento Especializado de Fronteira  
PNDAE – Política Nacional de Desenvolvimento das  
Atividades Espaciais  
PSC – Conselho de Paz e Segurança da União Africana  
SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia  
SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia  
SMI – Sistema Militar Interamericano  
TAMSE – Tanque Argentino Mediano Sociedad del Estado  
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca  
UA – União Africana  
UE – União Europeia  
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
UNMIK – United Nations Interim Administration Mission  
in Kosovo  
UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e  
Crime  
VANT – Veículo Aéreo Não Tripulado  
ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul



## Introdução

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado em dezembro de 2008, é uma iniciativa inovadora de cooperação militar na América do Sul. Desenvolvido no contexto da integração sul-americana e, em particular, sob o arcabouço institucional da União Sul-Americana de Nações (UNASUL), o CDS marca uma inflexão na tendência, verificada durante a Guerra Fria, de estruturação da cooperação militar coletiva no Hemisfério em torno dos EUA.

O Brasil foi ativo promotor da constituição do CDS. Desde 1999, sucessivos Ministros da Defesa brasileiros, como Geraldo Quintão e José Viegas Filho, expressaram, em maior ou menor grau, interesse em aprofundar a cooperação militar na América do Sul. A ideia do Conselho foi suscitada no contexto do ataque colombiano a um acampamento das FARC em Angostura, no Equador, em 2008, e de um debate amplo sobre a necessidade de recuperação e integração dos parques industriais na área de defesa, aproveitamento das demandas do mercado bélico sul-americano e estímulo a investimentos para o desenvolvimento tecnológico no setor.

Durante o processo de articulação e negociação do CDS, ao longo de 2008, identificaram-se visões distintas entre os países – em particular,

Colômbia, Venezuela e Brasil – sobre os objetivos da cooperação militar sul-americana, embora houvesse convergência entre a maioria dos Estados regionais sobre a oportunidade e a conveniência dessa iniciativa. O Brasil defendeu que o CDS articulasse medidas de criação e fortalecimento da confiança mútua, intercâmbio de militares em cursos de formação e – com particular ênfase – a integração industrial em defesa. A Venezuela ressaltou seu sentido de insegurança frente a ameaças de fora da região, defendendo uma aliança de defesa coletiva (“OTAN do Sul”). A Colômbia insistiu no tratamento, no âmbito de um eventual CDS, do combate às narcoguerrilhas e terrorismo, entre outros.

Em maio de 2008, na Cúpula de Brasília, que adotou o Tratado Constitutivo da UNASUL, o Presidente colombiano Álvaro Uribe não se juntou ao consenso para a criação do CDS. Foi, assim, preciso esforço adicional de negociação, para convencer o conjunto de países da região, em especial a Colômbia, sobre a capacidade de o futuro CDS atender a seus interesses específicos. Em dezembro de 2008, concluiu-se a negociação com a adoção, na Cúpula da UNASUL em Costa do Saúipe, do Estatuto do CDS, que buscou equilibrar, na medida do possível, a diversidade de interesses individuais das partes, em nome de um percebido interesse coletivo sul-americano.

Na fase de implementação, a partir de 2009, o CDS enfrentou questões que colocaram à prova a delicada conciliação de objetivos refletida no seu Estatuto. Em julho de 2009, o anúncio do Acordo Militar Colômbia-EUA, prevendo o uso de sete bases na Colômbia pelas Forças Armadas norte-americanas, interrompeu o cronograma de implementação do Plano de Ação 2009-2010 do CDS, que fora aprovado na I Reunião Ordinária dos Ministros de Defesa, em março de 2009. As tensões em torno do tema atingiram seu ápice durante a III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em agosto de 2009, em Quito. Na ocasião, Bolívia e Venezuela defenderam a condenação da presença de bases estrangeiras na América do Sul.

Na Cúpula Extraordinária, em Bariloche, dezoito dias mais tarde, a Colômbia admitiu a convocação de reuniões extraordinárias de Chanceleres e Ministros de Defesa, desde que as discussões não se limitassem às bases militares, mas também envolvessem questões de segurança – como tráfico de armas, armamentismo, atividades de grupos ilegais e terroristas, entre outros. Após duas reuniões, os Chanceleres e Ministros de Defesa sul-americanos aprovaram medidas de criação de confiança e deram instruções ao CDS para regulamentar sua implementação, bem como elaborar um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação na UNASUL.

O cumprimento dessas tarefas no âmbito do CDS tem enfrentado, porém, dificuldades derivadas do tratamento de questões de segurança pelo órgão. A Colômbia insiste que o CDS tem mandato ministerial para tratar dessas questões. Outras delegações no CDS, inclusive a brasileira, sustentam que o órgão não tem atribuições, segundo seu Estatuto, para examinar temas que, em seus países, são de responsabilidade de órgãos civis de segurança pública. O pano de fundo para esse debate são as diferentes percepções nacionais sobre a necessidade e os riscos da militarização do tratamento da segurança pública na América do Sul.

Nessas condições, tal como se viu durante a negociação do CDS, a diversidade de visões entre os países persiste como um desafio para o futuro do órgão. As diferentes leituras nacionais sobre a natureza das ameaças à preservação da segurança e da paz na América do Sul suscitam indagações importantes, com impactos significativos sobre os objetivos do CDS e os meios que deveriam ser empregados para atingi-los. As divergências de enfoques parecem convergir em torno de três eixos: a relação com o sistema interamericano, a incorporação dos temas de segurança na agenda do CDS e a percepção de corrida armamentista regional.

À luz do que precede, este livro propõe examinar formas para viabilizar o alcance dos objetivos do Conselho de Defesa Sul-Americano,

em particular em linha com os interesses do Brasil na matéria. O Brasil é autor da proposta do CDS e foi seu principal promotor. No primeiro semestre de 2008, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, com apoio do Itamaraty, percorreu todas as capitais sul-americanas em busca de apoio para a criação do CDS. Nas negociações do Estatuto do CDS, o Brasil assumiu papel ativo no sentido de conciliar diferentes visões sobre os objetivos da cooperação sul-americana em matéria de defesa.

A perspectiva a ser adotada pelo trabalho é eminentemente diplomática. O exame do CDS será feito sob o prisma de um instrumento diplomático na América do Sul, no contexto dos interesses do Brasil no quadro da União Sul-Americana de Nações. Não se trata de estudo focado em questões militares propriamente ditas, mas na dimensão política da cooperação regional em matéria de defesa. Aspectos militares serão tratados, porque são essenciais à compreensão abrangente e crítica dos objetivos do CDS e a uma avaliação dos interesses do Brasil com relação a ele, mas apenas nos limites de sua relação com o órgão sul-americano. O estudo tampouco se propõe a tratar detalhadamente da política interna dos países da América do Sul. Esses aspectos serão abordados na medida em que estejam relacionados aos trabalhos do CDS

No capítulo 1, serão apresentadas as definições de trabalho e será definido o marco conceitual da cooperação regional militar, em particular o dilema da segurança e as formas para sua superação. Em seguida, serão examinados alguns exemplos de cooperação militar em várias regiões. Não se propõe uma tipologia exaustiva dos modelos de cooperação possíveis, mas apenas a fixação de referenciais que sirvam de base comparativa para situar o CDS no plano internacional. Com o intuito de delinear o contexto regional em que se insere o CDS, serão analisados os antecedentes regionais para a cooperação militar.

No capítulo 2, será pesquisado o processo de concepção e negociação do CDS, no contexto da integração regional sob a UNASUL.



Inicialmente, serão identificados os principais interesses de cada Estado sul-americano na cooperação regional em defesa – em particular, os do Brasil. Em seguida, será estudado o processo de consultas, conduzido pelo Ministro da Defesa brasileiro em missão a todas as capitais sul-americanas entre março e maio de 2008; o processo de negociação do Estatuto do CDS, aprovado em dezembro de 2008; e seu Plano de Ação, adotado em março de 2009.

No capítulo 3, serão examinados os desafios à implementação do mandato do CDS, a partir de 2009. Haverá uma análise que contrapõe os objetivos do CDS ao formato de cooperação promovido no sistema interamericano e será discutida a controvérsia causada pela celebração de Acordo entre EUA e Colômbia, o qual incluiu a cessão de sete bases militares colombianas para uso pelas Forças Armadas norte-americanas. Em seguida, será discutida a variedade de avaliações sobre a ocorrência – ou não – de corrida armamentista na região, que levou à submissão de três propostas diferentes sobre formas para seu encaminhamento: uma proposta peruana, recomendando desarmamento, desmilitarização, um pacto de não agressão e a criação de uma Força de Interposição de Paz; uma proposta chilena, recomendando uma Força combinada de Defesa Sul-Americana; e uma proposta equatoriana, propugnando um código de conduta e mecanismos de redução de gastos militares.

No capítulo 4, que contém o foco do trabalho, serão discutidas formas para viabilizar o alcance dos objetivos do Conselho de Defesa Sul-Americano, em particular em linha com os interesses do Brasil na matéria.

A conclusão responderá à pergunta inicial, com propostas executivas para a ação diplomática do Brasil no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano.



## Capítulo 1

# A Cooperação Militar Regional: referenciais

### 1.1. Superação do dilema de segurança por meio da cooperação regional

A cooperação em defesa consiste na coordenação e no ajuste recíproco das políticas de dois ou mais Estados com relação à ameaça, ao uso e ao controle da força nas relações interestatais<sup>1</sup>. Pressupõe que cada parte modifique seu comportamento em função de mudanças no comportamento do outro. Contrasta, portanto, com o conflito ou a concorrência, em que os Estados buscam maximizar seus ganhos em detrimento dos demais, e com o unilateralismo, que pressupõe indiferença do ator estatal com os efeitos de seus atos sobre terceiros<sup>2</sup>.

A cooperação militar possui um escopo mais restrito do que a cooperação em segurança, pois a segurança abrange tanto aspectos militares quanto não militares. A segurança seria uma condição ou

---

1 TAMS (1999), pp. 81-82. Conforme afirma Keohane, "We can evaluate the impact of cooperation by measuring the difference between the actual outcome and the situation that would have been obtained in the absence of coordination". KEOHANE (1988), p. 380.

2 MILNER (1992), p. 468.

percepção coletiva de não exposição a riscos ou ameaças<sup>3</sup>, ao passo que a defesa é um conjunto de ações e medidas do Estado para assegurar a segurança por meios militares, voltados normalmente para ameaças externas. As modalidades de cooperação em defesa incluem exercícios combinados (com o intuito de promover a interoperabilidade de distintas forças militares nacionais), a formação de recursos humanos, o desenvolvimento de tecnologia militar e o intercâmbio de inteligência<sup>4</sup>. Seu objetivo, contudo, não é meramente técnico e operacional, mas também político, na medida em que contribui para gerar confiança e consolidar as relações entre os participantes. Nesse sentido, a cooperação militar pode ser um valioso instrumento diplomático, inclusive com efeitos demonstrativos e até dissuasórios para terceiros Estados<sup>5</sup>.

Embora o Tratado Constitutivo da UNASUL estabeleça expressamente que a organização tem por objetivo geral construir um espaço de integração (art. 2º), na vertente militar o objetivo é mais modesto e consiste apenas no intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa (art. 3º, alínea “s”). O Estatuto do CDS tampouco menciona a integração como objetivo específico, limitando-se a descrever como objetivos gerais do Conselho a consolidação da América do Sul como zona de paz, a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e a geração de consensos para fortalecer a cooperação regional na área (art. 4º). A integração regional é um conceito mais amplo do que a cooperação precisamente porque ultrapassa as ações intergovernamentais e abrange diversos interesses sociais. Também é mais difícil de reverter do que a cooperação, uma vez que os compromissos assumidos são de maior profundidade e abandoná-los geraria resistências dos setores beneficiados e custos elevados para as autoridades políticas.

---

3 A ameaça é a probabilidade enfrentada por um Estado de um ataque armado ou da ameaça do uso da força por motivos políticos. Quando o desafio à segurança do Estado não emana de um ator claramente identificado, dotado de intenção e capacidade de executar a ameaça, trata-se de um risco, e não de uma ameaça.

4 MORAES (2010), p. 32.

5 MORAES (2010), p. 35.

A cooperação entre Estados pode ser estabelecida de maneira tácita, negociada ou imposta<sup>6</sup>. Enquanto a cooperação tácita ocorre sem a necessidade de comunicação formal ou acordo explícito, a cooperação negociada decorre de um processo de barganha e baseia-se na manifestação expressa de consenso. Já a cooperação imposta tem um elemento coercitivo, na medida em que a parte mais forte impõe determinadas políticas aos demais, mas não se confunde com o conflito ou com o unilateralismo porque pressupõe que a parte mais forte também ajustará suas políticas e buscará gerar algum grau de benefício mútuo para todos os participantes<sup>7</sup>. A rivalidade não impede a cooperação, conforme demonstrado entre os EUA e a URSS durante a Guerra Fria na negociação dos acordos de controle de armas, desarmamento e não proliferação.

A forma e os objetivos dos processos de cooperação em defesa dependem em grande medida das premissas formuladas por líderes políticos e militares sobre a natureza das relações interestatais, as perspectivas duradouras de paz ou de conflito, a possibilidade sistêmica de mitigação ou superação de rivalidades e a importância de instituições, regras, valores e interesses na distribuição de poder entre os atores da ordem internacional. Cabe, portanto, refletir brevemente sobre os principais paradigmas de cooperação e conflito formulados pela teoria das relações internacionais.

### 1.1.1. O Realismo e o Neorrealismo

Influenciados pela popularidade da geopolítica como abordagem analítica nas décadas de 30 e 40, acadêmicos e políticos norte-americanos passaram a privilegiar o poder como o conceito fundamental para

---

6 Ver Milner (1992), p. 469 e KOŁODZIEJ (1992), p. 426.

7 O conceito de benefícios mútuos não se confunde com a distribuição equivalente ou simétrica de benefícios. A cooperação coercitiva ou imposta resulta com frequência na distribuição assimétrica de benefícios.

compreender as relações entre Estados<sup>8</sup>. Nesse contexto, o realismo tornou-se a teoria dominante das relações internacionais e fornece as premissas clássicas do estudo de temas de defesa e segurança.

Para os realistas, como Hobbes, o conflito é inerente à natureza humana e, por conseguinte, jamais pode ser eliminado – apenas mitigado. Em um ambiente anárquico, os Estados adotam estratégias de autoajuda para sobreviver, reduzindo expressivamente as perspectivas de cooperação. O principal mecanismo de segurança realista consiste no equilíbrio de poder<sup>9</sup>, baseado em coalizões de Estados mais fracos para evitar a ascensão de um possível rival hegemônico. 'As alianças tornam operacional o princípio da defesa coletiva, ao agregar capacidades materiais e coordenar estratégias contra um inimigo externo claramente identificado, assegurando que o poder de seus integrantes não seja colocado à disposição do adversário<sup>10</sup>.

Os realistas sustentam que a cooperação entre Estados é sempre conjuntural, instável e temporária. Tende a desfazer-se tão logo esteja superada a situação que lhe deu origem e, em geral, assume a forma de cooperação imposta, baseada na ameaça do uso da força e facilitada quando há uma potência hegemônica capaz não apenas de criar, mas de promover a adesão coletiva a instrumentos de seu interesse. Adler e Greve observam que o próprio equilíbrio de poder gera ordem internacional não por meio da criação de confiança, e sim pelo fortalecimento de uma “desconfiança racional” entre os Estados, obrigados a engajar em “rational calculation against taking risks on the behavior of others”<sup>11</sup>.

---

8 LEFFLER (1992), p. 10.

9 Adler e Greve recordam que o conceito permanece impreciso, na medida em que “it can denote an equilibrium or a particular distribution of power, it can describe a particular policy towards arriving at such a distribution, it can call for such a policy, or it can make analytical and theoretical claims as to the occurrence of balances of power in the international system”. ADLER e GREVE (2009), p. 67.

10 WALLANDER e KEOHANE (1999), p. 22. A aliança contrasta com os alinhamentos diplomáticos porque tem regras, normas e procedimentos formais para a identificação de ameaças e a escolha da retaliação apropriada.

11 ADLER e GREVE (2009), p. 68.

Após um período de relativo declínio na década de 60, o realismo foi revigorado com a teoria do neorrealismo ou realismo estrutural, formulada por Kenneth Waltz (1979). Para os neorrealistas, a estrutura do sistema internacional – e não a natureza humana – cria os constrangimentos e as oportunidades que definem os parâmetros de conflito e cooperação internacional. Os Estados seriam atores unitários, sendo, portanto, irrelevante levar em consideração diferenças de identidade na análise de seu comportamento<sup>12</sup>.

Os neorrealistas conferem maior valor às capacidades materiais de possíveis adversários do que a suas intenções ou motivações, que podem mudar com o tempo. O Estado pode aumentar suas capacidades materiais por meio da aquisição de armamentos, a expansão territorial, a ampliação da esfera de influência junto a países menores e a formação de alianças<sup>13</sup>. No entanto, essas medidas tendem a gerar insegurança em outros Estados, levando-os a também adotar medidas semelhantes, que são percebidas como ofensivas e possivelmente expansionistas pelos demais. Trata-se do dilema de segurança, caracterizado por um espiral de temores recíprocos e percepções crescentes de ameaças e antagonismos, no qual cada aumento de poder de um Estado provoca reações equivalentes em terceiros e gera maior insegurança para todos<sup>14</sup>.

Na área militar, em particular, neorrealistas como Kenneth Waltz enfatizam que qualquer vantagem é extremamente valiosa, o que torna as oportunidades de cooperação interestatal raras e de escopo restrito. Na tentativa de adquirir ou aumentar capacidades militares nacionais, a competição entre Estados é a regra e as principais formas de cooperação internacional seriam a conformação de alianças

---

12 Segundo Glaser, "they focus on other states' observable behavior, not their type of government, the quality of their decision-making, or particular features of their leaders". GLASER (1994-95), p. 55.

13 Para os neorrealistas, a concentração de poder em poucos Estados define a polaridade (unipolar, bipolar ou multipolar) do sistema internacional, que tende a ser mais estável no formato bipolar.

14 JERVIS (1988), pp. 69-72.

e o controle negociado de armamentos<sup>15</sup>. Os realistas ofensivos são os mais céticos com relação à cooperação, pois sustentam que em geral os países almejam tornar-se potências hegemônicas locais, com preponderância militar, econômica e política em sua região. Já os realistas defensivos argumentam que, quando a defesa é mais fácil para um Estado do que o ataque, há menos incentivos para a adoção de políticas expansionistas e maiores perspectivas de cooperação. Até as Grandes Potências poderiam aumentar sua segurança por meio de alianças ou de posturas militares defensivas, como o desenvolvimento de forças nucleares retaliatórias.

### 1.1.2. A perspectiva liberal

Uma das premissas básicas do liberalismo clássico é a universalidade dos valores como a democracia e o livre-comércio, que forjariam uma interdependência indutora da paz democrática. Em sua vertente idealista, o liberalismo almeja deslegitimar o uso da força nas relações internacionais, ao enfraquecer o monopólio do Estado sobre a segurança, por meio de instrumentos como as organizações internacionais, o desarmamento, a transparência na divulgação de informação militar e até a mobilização da opinião pública.

Entre os conceitos liberais que contribuíram para moldar o sistema internacional contemporâneo, o da segurança coletiva foi de particular relevância. A segurança coletiva promove a segurança e estabilidade de um grupo de Estados, cujos membros se comprometem a responder coletivamente a um ataque feito por um membro do grupo contra outro. Ao contrário da defesa coletiva, os Estados não se organizam em contraposição a um adversário externo claramente definido, e sim em função de uma ameaça mais difusa oriunda do

---

15 GLASER (1994-95), p. 57. Ver também WALT (1998), p. 31.



próprio grupo. Trata-se da premissa que orientou a conformação da Organização das Nações Unidas (ONU).

Karl Deutsch (1957) inovou no tratamento de questões de cooperação e do uso da força ao analisar as relações estabelecidas entre os países da região transatlântica. Observou que, se as normas de cooperação em matéria de segurança fossem tão difundidas numa comunidade política<sup>16</sup> que seus membros já não considerassem a força como um instrumento viável para a resolução de conflitos e não sentissem a necessidade de defender-se uns dos outros, estaria constituída uma comunidade de segurança. Essa abordagem enfatiza o processo de construção gradual de uma identidade comum entre os Estados, baseada em valores, normas e símbolos compartilhados, e não nacionais. O poder corresponde à autoridade para definir as práticas, as condições de acesso e as normas da comunidade de segurança. Trata-se, sobretudo, do poder de atrair pela confiança, ao invés de afastar por meio da rivalidade. Os objetivos da comunidade de segurança iriam além da preservação da ordem e consistiriam, acima de tudo, na consolidação de uma paz estável. Para alguns estudiosos, o Cone Sul seria uma comunidade de segurança incipiente.

A integração regional europeia foi movida por premissas liberais, em particular a de que a diluição da identidade nacional contribuiu para fortalecer a segurança. Influenciadas pelo federalismo<sup>17</sup> e pelo funcionalismo de David Mitrany<sup>18</sup>, iniciativas pioneiras de integração como o Plano Schumann e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) buscavam prevenir conflitos pelo fortalecimento da interdependência econômica, da transparência e da criação de confiança, ao retirar do exclusivo controle nacional da Alemanha

---

16 As comunidades políticas seriam "social groups with a process of political communication, some machinery for enforcement, and some popular habits of compliance". DEUTSCH (1957), p. 5.

17 Os federalistas pretendiam romper com o modelo westphaliano de Estados nacionais e criar uma constituição federativa europeia, com fortes elementos de supranacionalidade.

18 Para David Mitrany, a promoção da paz decorreria da progressiva erosão da soberania dos Estados por agências internacionais especializadas em funções técnicas, que envolveriam os Estados numa rede de atividades e agências internacionais, promovendo um enfoque cooperativo e menos nacionalista nas relações internacionais.

e da França os insumos indispensáveis para uma nova escalada armamentista.

Na década de 70, Keohane e Nye partiram de pressupostos pluralistas<sup>19</sup> para estudar o que denominaram de interdependência complexa, ou seja, as múltiplas conexões – muitas não estatais – que se estabelecem entre Estados e sociedades. Para Keohane e Nye, a crescente interdependência, especialmente econômica, entre os Estados estaria provocando a erosão gradual da soberania e reduzindo o emprego de instrumentos coercitivos (*hard power*) para dirimir conflitos, aumentando a probabilidade de cooperação internacional. Um desdobramento da interdependência é o conceito de regime internacional, que, na definição de Krasner, consistiria em princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores com relação a determinado tema<sup>20</sup>. Pressupõe, portanto, a aceitação e a obediência de todos os participantes às regras negociadas. Regimes na área de defesa e segurança são particularmente relevantes, pois têm o potencial de mitigar o unilateralismo e, portanto, evitar o agravamento do dilema do prisioneiro, facilitando a cooperação<sup>21</sup>. Ao mesmo tempo, são particularmente difíceis de lograr à luz do medo de traição e, subsequentemente, de comprometimento irreversível da segurança nacional.

A questão essencial é o que causa a moderação no comportamento de um Estado no uso da força: os regimes ou seu próprio interesse nacional? Para os realistas, a moderação no comportamento dos Estados decorre do equilíbrio de poder, no qual a tentativa de maximizar o próprio poder é contida pelo comportamento semelhante

---

19 Na década de 60 pluralistas como Richard Snyder e Dean G. Pruitt sustentavam que a política externa seria o resultado da disputa por influência de grupos e atores domésticos, e não de um ator único, abstrato e perfeitamente racional, denominado Estado.

20 KRASNER (1982), p. 185.

21 O dilema do prisioneiro ocorre quando a busca racional de um interesse individual por dois ou mais atores gera uma solução menos vantajosa para todos do que a que seria obtida caso eles cooperassem entre si.

dos demais Estados. O que explicaria ações estatais moderadas não seriam os regimes, e sim os interesses em jogo e o poder relativo das partes em determinada conjuntura. Conforme afirma Jervis, “states change or break the rules as their power and interests change” – o regime está sempre sujeito ao risco de colapso, caso as circunstâncias sejam particularmente propícias para algum de seus participantes<sup>22</sup>.

Em resposta ao pessimismo neorrealista, os liberais formularam o institucionalismo neoliberal, segundo o qual as instituições influenciam o comportamento dos Estados ao moldar as preferências nacionais e tornar irreversíveis arranjos cooperativos internacionais. Os Estados podem ser persuadidos a cooperar quando creem que os demais participantes respeitarão as regras acordadas e que a cooperação resultará em ganhos absolutos. Isso é facilitado pela criação de instituições que permitam uma interação recorrente dos Estados e tornem viável a aplicação de sanções futuras a comportamentos não cooperativos atuais (a chamada “sombra do futuro<sup>23</sup>”). Como recorda Milner (1992), o dilema do prisioneiro demonstra que a cooperação só é possível quando o jogo é repetido e há uma gradual convergência de expectativas dos participantes. No mundo real, essa convergência tende a basear-se na expectativa de reciprocidade, ou seja, de uma repartição relativamente simétrica de custos e benefícios da cooperação para todos, o que seria facilitado pelas instituições internacionais<sup>24</sup>.

### 1.1.3. Teoria dos Complexos Regionais de Segurança

Buzan e Waever (2003) fundiram elementos racionalistas (como a anarquia do sistema internacional e o predomínio do Estado como

---

22 JERVIS (1982), p. 373.

23 POWELL (1991), p. 1306.

24 O problema torna-se então aferir o que é um intercâmbio equilibrado e quando isso é de fato possível nas relações internacionais. Ver MILNER (1992), pp. 470-473.

principal unidade de análise) e construtivistas (a construção social de conceitos como segurança e ameaça) para elaborar a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, que será utilizada no presente trabalho para analisar o processo de conformação do Conselho de Defesa Sul-Americano. A Teoria baseia-se em três pilares: a) o processo de securitização; b) o conceito multissetorial de segurança; e 3) os complexos regionais de segurança.

No que diz respeito ao processo de securitização, Buzan e Waever (2003) sublinham que qualificar uma questão como uma “ameaça à segurança” – ou seja, securitizar um tema – é um ato político. O processo de securitização demonstra que não existem temas de segurança propriamente ditos – qualquer tema pode ser securitizado e tornar-se um tema de segurança, dependendo das circunstâncias políticas. O essencial é que a população de determinado Estado reconheça a excepcionalidade da ameaça e, por conseguinte, aceite que o tema receba tratamento prioritário e atípico. Isso pode incluir o desrespeito às regras políticas habituais, que seriam aplicáveis em situações normais, legitimando atos que potencialmente poderiam ser considerados ilegais.

O segundo pressuposto da Teoria é o reconhecimento da natureza multissetorial do conceito de segurança. No sistema internacional contemporâneo, além das tradicionais vertentes política e militar, a segurança possuiria três dimensões adicionais: a econômica, a “societal”<sup>25</sup> (que abrange as ameaças à identidade coletiva, inclusive aspectos culturais e étnicos) e a ambiental, que se refere tanto a desastres naturais, quanto ao impacto das ações do homem no meio ambiente. O conceito de segurança não apenas possui diversas dimensões simultâneas, como também pode mudar segundo a conjuntura histórica e política. De particular importância é o fato de que as ameaças são assimétricas, ou seja, o que é uma ameaça para

---

25 Em sua versão original, o setor é denominado de *societal*, para enfatizar que diz respeito à sociedade e não ao bem-estar econômico (que corresponderia à expressão *social*).

determinado ator pode não ser percebida da mesma maneira por outro<sup>26</sup>. Embora Buzan e Waever (2003) reconheçam cinco setores de segurança, outros autores defendem a incorporação de pelo menos uma dimensão adicional, a segurança humana<sup>27</sup>, que desloca o foco do Estado para o indivíduo e ressalta que as ameaças provêm não apenas das relações interestatais, mas também da conjuntura interna do Estado. Para evitar que todos os aspectos da vida política e social de um Estado sejam temas de segurança, contudo, Buzan e Waever (2003) defendem um processo paralelo de dessecuritização, ou seja, de constante reavaliação dos objetivos e da utilidade de cada processo de securitização aceito pela sociedade.

Finalmente, Buzan e Waever (2003) formulam o conceito de complexos regionais de segurança (CRS), definidos como áreas geográficas nas quais os processos de securitização e dessecuritização dos atores é de tal maneira interligado que não há como sua segurança individual ser considerada de maneira separada da dos demais vizinhos<sup>28</sup>. No contexto do pós-Guerra Fria, em que não existe mais uma ameaça global estatal, multiplicam-se “novas ameaças”, que tendem a ser difusas, não estatais e em grande medida transfronteiriças. A percepção de vulnerabilidade é aguçada pelas variações na distribuição de poder entre vizinhos e por padrões históricos de amizade, rivalidade e inimizade.

Em geral, os complexos regionais são do tipo padrão, no qual as relações entre as potências regionais definem as regras de funcionamento do CRS em torno de uma agenda político-militar. A América do Sul, por exemplo, é descrita por Buzan e Waever (2003) como um CRS padrão, composto por três potências regionais: o Brasil, a Argentina e a Venezuela. O CRS também pode ser centrado em

---

26 BUZAN e WAEVER (2003), p. 72.

27 O conceito constou do Relatório sobre Desenvolvimento Humano da ONU de 1994, segundo o qual a segurança humana teria sete dimensões: econômica, alimentar, saúde, meio ambiente, pessoal, comunitária e política. PAGLIARI (2009), pp. 30-31.

28 BUZAN e WAEVER (2003), p. 44.

torno de uma grande potência, superpotência ou instituição regional (no caso da UE). Nesses casos, o principal Estado-membro atua em função das demandas e possibilidades do sistema global, o que distorce e pode até suprimir a dinâmica regional. O CRS centrado será mais estável quando for percebido pelos demais participantes como legítimo, ou seja, quando não se baseia na coerção, e sim na aceitação da assimetria de poder pelos parceiros mais fracos. Os supercomplexos decorrem da dinâmica de segurança entre dois CRS centrados em grandes potências.

Para Buzan e Waever (2003), todo Estado pertence a apenas um CRS, pois a participação no CRS não é uma questão de escolha, e sim o resultado da dinâmica das relações de segurança que se estabelecem entre vizinhos geográficos. Quando os interesses de grandes potências externas inibem o surgimento de padrões regionais configura-se uma situação de sobreposição (*overlay*)<sup>29</sup>. No entanto, é possível que o equilíbrio de poder entre rivais locais estimule o alinhamento com uma potência extrarregional, configurando-se a penetração de interesses externos na dinâmica regional<sup>30</sup>. No caso da América do Sul, há penetração de interesses dos EUA no CRS Sul-Americano<sup>31</sup>, mas não há sobreposição, pois a região possui dinâmica endógena de segurança, como será demonstrado no Capítulo 2<sup>32</sup>.

O CRS não se limita a refletir padrões históricos de relacionamento, contudo, mas também altera o comportamento dos Estados que o integram<sup>33</sup>. As relações entre Estados em um CRS podem

---

29 O conceito de sobreposição não se confunde com o de subcomplexos, que consistem em padrões específicos e diferenciados de interdependência de segurança, firmemente inseridos num complexo maior. A América do Sul comporta dois subcomplexos: o andino e o do Cone Sul, ao qual pertence o Brasil.

30 BUZAN e WAEVER (2003), p. 47.

31 Cabe assinalar a observação de Buzan e Waever sobre as relações entre os EUA e o CRS sul-americano: "the fact of adjacency makes this relationship qualitatively different from a normal global power intervention into an RSC because the option of disengagement is not really available in the same way". BUZAN e WAEVER (2003), p. 60.

32 A sobreposição pode ser semivoluntária, na medida em que um Estado aceita subordinar-se a uma potência extrarregional.

33 "Although the RSC does not exist independently of the states and their vulnerabilities, the outcome of their interactions would be different if it were not for the existence of the RSC", BUZAN e WAEVER (2003), pp. 50-51.

refletir expectativas de conflito<sup>34</sup>, construção de regimes de segurança ou criação de comunidades de segurança. Os regimes de segurança são moldados pela expectativa de que a guerra e o uso da força nas relações políticas possam ser mitigados por regras de comportamento acordadas e pela expectativa de que essas regras serão respeitadas. Incluem alianças, instituições e outras formas de cooperação analisadas neste capítulo.

Além dos complexos regionais, a estrutura do sistema internacional de segurança também seria composta por estados insuladores (*insulators*). Os Estados insuladores estão localizados na “zona de indiferença” entre complexos regionais distintos, mantendo suas respectivas dinâmicas de segurança separadas. Em geral, ou participam simultaneamente de dois complexos regionais, porém sem conseguir uni-los, ou não participam de nenhum. No Hemisfério Ocidental, não haveria Estados insuladores pois o CRS da América do Norte inclui a América Central e o Caribe, enquanto os demais países integram o CRS sul-americano<sup>35</sup>. Trata-se de conceito distinto do de Estados-tampão (*buffer states*), que separam potências regionais em determinado CRS. No CRS sul-americano, Buzan e Waever (2003) classificam como Estados-tampão o Equador, a Bolívia, o Uruguai e o Paraguai.

O estudo da segurança a partir dos complexos regionais propostos por Buzan e Waever (2003) contempla quatro níveis de análise, que compõem a “constelação de segurança”. O primeiro corresponde ao âmbito doméstico, no qual são forjadas as percepções nacionais de vulnerabilidade e risco. No segundo nível, a ênfase recai nas relações entre os Estados que compõem a região. O terceiro tem por objetivo as relações inter-regionais, ou seja, as relações estabelecidas entre o

---

34 Os padrões conflituos são moldados pelo medo da guerra e a expectativa do uso da força nas relações interestatais.

35 Para Buzan e Waever, o CRS é definido a partir da prática de segurança dos atores. Não depende, pois, do discurso político dos Estados sobre regionalismo, e sim de seus processos de securitização. Em outras palavras, o que caracteriza o CRS norte-americano é a forma com a qual os Estados que o integram concebem suas ameaças e seu conceito de segurança, e não se de fato se consideram norte-americanos ou são considerados por terceiros como tal. BUZAN e WAEVER (2003), p. 48.

complexo regional estudado e outros complexos de segurança. O último nível abordaria a interação do complexo regional com os mecanismos de cooperação e administração de conflitos internacionais que operam no nível sistêmico global, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>36</sup>.

As modalidades de cooperação militar que poderão ser desenvolvidas no Conselho de Defesa Sul-Americano estarão vinculadas à dinâmica de segurança estabelecida no CRS sul-americano. Há múltiplos processos de securitização em curso nos países da região, que abrangem desde questões territoriais até temas tradicionalmente classificados como de segurança pública, como o narcotráfico. Igualmente, os processos de dessecuritização, como o ocorrido entre o Brasil e a Argentina na área nuclear, fortalecem as perspectivas de cooperação militar. Os próximos capítulos avaliarão a “constelação de segurança” sul-americana em maior detalhe, mas, para melhor compreender seus desafios e potenciais específicos, é necessário fazer uma breve recapitulação dos principais modelos de cooperação militar estabelecidos em outros complexos regionais.

## **1.2. Principais modelos internacionais de cooperação militar regional**

### **1.2.1. Sistema Interamericano de Defesa: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca**

O sistema interamericano abrange dois complexos regionais: o da América do Norte (centrado nos EUA) e o da América do Sul (um CRS padrão). As relações entre os dois complexos são fortemente assimétricas, conduzidas em relativo isolamento de potências

---

<sup>36</sup> PAGLIARI (2009), p. 44.



extrarregionais<sup>37</sup> e sujeitas às expectativas políticas e econômicas divergentes dos Estados hemisféricos.

As relações interamericanas de defesa e segurança podem ser organizadas em quatro fases históricas. A primeira, a do pan-americanismo clássico, estende-se de 1889 (quando se realiza a I Conferência Pan-Americana, em Washington) até 1933. Nesse período, os EUA intensificaram sua projeção de poder militar sobre a região do Caribe e da América Central<sup>38</sup>, para promover sua segurança territorial, o acesso a mercados hemisféricos e a proteção de seus investimentos<sup>39</sup>. Foi nesse contexto que os EUA desenvolveram o chamado Corolário Roosevelt, segundo o qual eventuais intervenções em países latinos no hemisfério ocidental seriam realizadas apenas pelos EUA, inclusive em benefício de investidores de outras potências<sup>40</sup>. Entre o final do século XIX e 1930, o país promoveu mais de trinta intervenções armadas na América Central e no Caribe<sup>41</sup>.

Para os Estados latino-americanos, o pan-americanismo apenas explicitava que, embora fossem formalmente independentes, dispunham de reduzida autonomia<sup>42</sup> em termos de inserção internacional. Sua segurança consistia em afastar o permanente risco de agressão externa, seja pelas Grandes Potências, seja por outros Estados latino-americanos fronteiriços<sup>43</sup>. Formularam, portanto, doutrinas e conceitos

---

37 BUZAN e WAEVER (2003), p. 267.

38 O Caribe e a América Central formavam o “Lago Americano”, de importância estratégica para a proteção militar da costa sul dos EUA; a preservação das principais rotas comerciais do país; e a garantia de rápido deslocamento de forças navais entre suas costas Pacífica e Atlântica. CHILD, p. 2.

39 Entre 1897 e 1908, os investimentos diretos dos EUA na América Latina passaram de US\$ 304,3 milhões para US\$ 1,06 bilhão. Entre 1890 e 1910, as exportações dos EUA triplicaram de US\$ 93 milhões para US\$ 263 milhões, enquanto suas importações de produtos latino-americanos duplicaram. LIPSON (1985), pp. 59-62, SCHOULZ (1998), pp. 188-193.

40 O Corolário atinge simultaneamente os principais objetivos dos EUA: alijava potenciais rivais europeus da região, preservava as regras internacionais sobre proteção da propriedade e dos direitos dos investidores e conferia legitimidade ao uso norte-americano da força no hemisfério.

41 HERZ (2008), p. 333.

42 A autonomia consiste na “capacidade e disposição para tomar decisões baseadas em necessidades e objetivos próprios sem interferências nem constrangimentos externos e para controlar processos ou acontecimentos que se produzem além de suas fronteiras”. PINHEIRO (2000), p. 313.

43 Ocorreram, no final do século XIX, a Guerra da Triplíce Aliança (1865-1870); a Guerra do Pacífico (1879-1884), as disputas da Venezuela com a Grã-Bretanha pelo controle da Faixa do Orinoco; a disputa fronteiriça entre a Colômbia

jurídicos para tentar reafirmar os princípios da não intervenção e da proteção de sua soberania jurídica, como as Doutrinas Drago e Calvo. Entre 1902 e 1935, onze convenções, tratados e protocolos nesse sentido foram negociados no âmbito das Conferências Pan-Americanas.

A segunda etapa das relações interamericanas abrange a Política de Boa Vizinhança (1933-45), por meio da qual a Administração FDR (Franklin Delano Roosevelt) deu continuidade à gradual redução do intervencionismo militar em benefício do fortalecimento de suas relações políticas e econômicas com a região. Em sua maioria, os Estados latino-americanos foram receptivos, dada a necessidade de obter divisas, tecnologia e insumos para estimular processos endógenos de industrialização. O agravamento da situação internacional a partir de 1935, no entanto, fez com que os EUA valorizassem sobretudo a cooperação militar e liderassem, na década de 40, a criação dos pilares do Sistema Militar Interamericano (SMI): a Junta Interamericana de Defesa (JID, 1942), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947), a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948) e o Pacto de Bogotá (1948).

A JID é um órgão consultivo e essencialmente político, desprovido da capacidade de tomar decisões vinculantes ou operacionais. Sua criação, que antecedeu a própria OEA, permitiu a convergência e a concertação entre as estruturas militares regionais, conferiu aos Estados latino-americanos e caribenhos um espaço de participação formal na defesa continental e complementou a cooperação militar bilateral estabelecida pelos EUA com Estados estratégicos (como o Brasil e o México)<sup>44</sup>. Para seus críticos, a JID era uma demonstração de

---

e a Costa Rica; a disputa entre o México e a Guatemala pela região de Chiapas e o intenso intervencionismo dos EUA no Caribe e na América Central. SOTOMAYOR (1996), pp. 763-64.

44 Seu caráter pouco operativo decorria, em parte, da preferência do Departamento de Guerra americano por acordos bilaterais, em detrimento da estrutura considerada opaca das negociações pan-americanas sobre segurança e defesa. A JID só foi incorporada à estrutura institucional da OEA em março de 2006. WEIDNER (1998), p. 6.

subordinação regional à visão estratégica dos EUA e de cerceamento da autonomia militar dos Estados latino-americanos<sup>45</sup>.

As origens do TIAR remontam a 1945, quando o México sediou a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz. A Resolução VIII (conhecida como Ata de Chapultepec) recomendava a celebração de um tratado destinado a prevenir e reprimir as ameaças e os atos de agressão contra qualquer país do Hemisfério. Dois anos mais tarde, ao término da Conferência Interamericana para a Consolidação da Paz, realizada no Rio de Janeiro, foi firmado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)<sup>46</sup>.

O TIAR estabeleceu um mecanismo de defesa coletiva ao formalizar uma aliança militar entre os EUA e os países latino-americanos, que poderia ser evocada em três hipóteses: a) em caso de ataque armado, de qualquer Estado contra um Estado Americano, ensejando o exercício do direito de legítima defesa coletiva (art. 3º); b) caso a inviolabilidade, a integridade do território, a soberania ou a independência política de qualquer Estado Americano fosse objeto de uma agressão que não fosse um ataque armado, ou por um conflito extracontinental ou intracontinental, cabendo ao Órgão de Consulta acordar medidas a serem tomadas em auxílio do agredido ou em defesa comum e para a manutenção da paz e da segurança no continente (art. 6º); e c) em caso de conflito entre dois ou mais Estados Americanos, cabendo às Partes Contratantes instar a suspensão de hostilidades, a restauração do *status quo ante bellum* e a resolução do conflito por meios pacíficos (art. 7º).

O Tratado evitou a obrigação de fornecer tropas, o estabelecimento de uma estrutura de comando centralizada ou o planejamento de operações militares comuns. Refletia, nesse sentido, a pouca importância atribuída pelos EUA às Forças Armadas latino-americanas em situações de combate. Na verdade, os EUA buscavam dois objetivos

---

45 MARTINS FILHO (1999), p. 69.

46 ARRIGHI (2004), pp. 61-62.

com o TIAR e o SMI, em geral: o Pentágono queria criar uma reserva de mercado bélico contra concorrentes europeus e o Departamento de Estado buscava preservar a estabilidade regional, facilitando a concentração de recursos militares americanos no Oriente Médio, na Europa e na Ásia-Pacífico<sup>47</sup>. Já os Estados latino-americanos almejavam apoio americano para estruturar e capacitar suas Forças Armadas<sup>48</sup>.

Segundo Xavier (2010),

o tratado possuía cinco importantes deficiências: (1) mesclava questões relativas à defesa coletiva com matérias relacionadas à segurança coletiva; (2) produzia um regulamento inteiramente assimétrico em termos militar, vista a disparidade entre o poderio bélico dos Estados Unidos e dos demais países; (3) tratava da mesma maneira conflitos intra e extracontinentais; (4) comprometia o funcionamento da OEA, uma vez que representava a celebração de um tratado de defesa quando ainda não havia uma organização regional formalmente constituída; e (5) utilizava conceitos imprecisos, como os de “agressão” e “agressão que não seja ataque armado”, o que favorecia a manipulação política dos assuntos de segurança no âmbito do Continente americano<sup>49</sup>.

O compromisso hemisférico com a segurança coletiva foi reiterado em 1948, com a adoção da Carta da OEA, que, em seus artigos 3, 28 e 29, segue as diretrizes consagradas no TIAR. Na mesma ocasião, foi adotado o Pacto de Bogotá, por meio do qual os Estados hemisféricos comprometeram-se em abster-se da ameaça, do uso da força ou de qualquer outro meio de coação para solucionar controvérsias, recorrendo apenas a procedimentos pacíficos. Com base nesses pilares, foi constituído um denso sistema de cooperação militar que, no final da década de 50, englobava:

---

47 YOPO (2000), p. 51 e MARTINS FILHO (1999), p. 70.

48 VARAS, p. 47.

49 XAVIER (2010), p. 20.

- 1) missões militares americanas em dezoito países, com quinhentos e cinquenta e oito assessores das três forças; 2) cerca de oitocentos oficiais americanos na América Latina (sem contar militares no Panamá); 3) intenso treinamento de oficiais do Sul em bases no Panamá e nos EUA; 4) amplas vendas de material militar, a vista ou a crédito; 5) visitas regulares aos EUA por parte de oficiais latino-americanos; e 6) um comando unificado americano para a América Latina, estabelecido na Zona do Canal: o SOUTHCOM<sup>50</sup>.

A terceira fase do sistema interamericano (entre os anos 50 e 90) foi marcada pelo desenvolvimento da doutrina da contrainsurreição<sup>51</sup>, que inclusive provocou um aumento temporário da ajuda militar americana para a América Latina. Enfatizava-se o alinhamento ideológico e doutrinário dos setores militares latino-americanos aos EUA. Em 1954, a X Conferência Interamericana adotou uma resolução condenando o comunismo, seguida em 1962 pela expulsão de Cuba da OEA e da JID e a criação do Colégio Interamericano de Defesa (CID), no qual se promoveu o condicionamento ideológico e doutrinário militar latino-americano com a difusão da Doutrina da Segurança Nacional (DSN)<sup>52</sup>. No entanto, os mecanismos de defesa e segurança interamericanos foram progressivamente enfraquecidos pela incapacidade da OEA em evitar ou sequer mitigar o uso da força pelos próprios EUA, conforme demonstrado na invasão da República Dominicana em 1965, a desestabilização da América Central na década de 80 e as intervenções armadas na Granada (1983) e no Panamá (1989).

---

50 CHILDS apud MARTINS FILHO (1999), p. 69.

51 Desenvolvida pelo governo Kennedy, a doutrina da contrainsurreição combinava esforços militares, guerra psicológica, reorganização das Forças Armadas (por meio de unidades de forças especiais) com programas limitados de ação cívica, sendo o mais conhecido a Aliança para o Progresso, para reduzir o apelo popular do comunismo nas sociedades latino-americanas. MARTINS FILHO (1999), p. 73.

52 A DSN baseava-se na necessidade de defesa dos valores cristãos e democráticos ocidentais contra a ameaça comunista, que decorreria sobretudo de um "inimigo interno" difuso - basicamente, qualquer movimento organizado contrário ao regime vigente, inclusive setores progressistas da Igreja Católica, militantes de Direitos Humanos, estudantes e sindicatos de trabalhadores. A violência preventiva, até na forma de golpes de Estado, seria justificada para impedir o avanço comunista. FERNANDES (2009), pp. 838-9.

A credibilidade do TIAR foi colocada à prova com o apoio dos EUA ao Reino Unido durante a Guerra das Malvinas, em 1982. Sua perda de relevância foi acentuada pelo Canadá, que, ao aderir à OEA em 1990, pediu dispensa de filiar-se ao TIAR. A invocação do instrumento em 2001 pelo Brasil, após os atentados terroristas nos EUA, não produziu efeitos práticos e foi a última vez em que o Tratado foi acionado. Em 2002, o México denunciou o TIAR, numa demonstração de que, como afirmara o Embaixador João Clemente Baena Soares ainda em 1998, o Tratado “já concluiu seu ciclo de vida útil, estando hoje completamente desatualizado, sem validade, um verdadeiro cadáver insepulto”.

No início da década de 90, inicia-se a quarta fase do SMI, que perdura até hoje, na qual se busca uma redefinição do sistema interamericano à luz do colapso da ameaça soviética e a subsequente dificuldade em lograr consenso sobre as principais ameaças à segurança regional. Havia uma expectativa de recomposição das relações interamericanas, estremecidas na segunda fase da Guerra Fria (1979-89). Com a ascensão de liberais-institucionalistas para o alto escalão da diplomacia americana, houve algum esforço para buscar maiores convergências hemisféricas. A OEA buscou redefinir o conceito de segurança, culminando com a adoção do princípio da multidimensionalidade, esboçado na Declaração de Bridgetown (2002) e consolidado na Declaração sobre Segurança nas Américas (2003). A segurança multidimensional era um conceito abrangente, que, além das ameaças tradicionais (relacionadas à defesa), refletiu preocupações com fenômenos de segurança transfronteiriça, como o tráfico de drogas e de armas, a lavagem de ativos, o terrorismo e até os desastres naturais. Passou a incluir, ainda, a promoção da democracia e o respeito aos direitos humanos. No entanto, como assinalou o Embaixador Valter Pely Moreira em 2004, “para que o consenso fosse possível, foi necessário abandonar a ideia de se adotar um instrumento vinculante, optando-se por uma declaração, e deixar de fora assuntos que pudessem dar origem a impasses paralisantes”,

como a possibilidade de reforma do TIAR ou de negociação de um novo instrumento mais pertinente no atual contexto regional.

Embora o SMI tenha avançado pontualmente em temas como a adoção de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança (2003) e a implementação de um processo regular de Conferências entre Ministros da Defesa (CMDA, iniciada em 1995, embora não formalmente vinculada à OEA), persiste a percepção de falta de relevância de seus principais instrumentos, acentuada por uma crescente divergência de enfoques entre os EUA e a América Latina<sup>53</sup>. Houve, inclusive, uma progressiva perda de controle dos EUA sobre a agenda da CMDA, que foi inicialmente uma iniciativa norte-americana. A IX CMDA (Santa Cruz, 21-25/11/2010) não apenas serviu de palco para um duro discurso do Presidente da Bolívia contra o governo norte-americano, como também permitiu que o Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, recordasse as “assimetrias flagrantes” na repartição de tarefas militares no hemisfério, cabendo aos EUA a defesa regional e aos demais países funções policiais, que impedissem o transbordamento das novas ameaças “em direção ao território norte-americano”. A seu ver, “o Brasil não pode aceitar que esses desequilíbrios se reflitam em uma agenda tão enviesada”, o que levou o país a propor a cisão da CMDA em duas conferências: uma dedicada a temas de defesa e outra, relacionada a temas de segurança.

No vácuo conceitual gerado pelo término da Guerra Fria, os EUA limitaram-se a formular respostas *ad hoc* para a securitização dos dois temas prioritários de sua agenda regional – o terrorismo e o narcotráfico. Os atentados de 11 de setembro acentuaram o unilateralismo americano, sua inclinação pela militarização de complexos problemas políticos e sua impaciência com o multilateralismo. Esse comportamento acentuou os históricos temores latino-americanos com a possibilidade de que o SMI possa contribuir para legitimar a

---

53 Essa percepção motivou, inclusive, um processo de revisão dos instrumentos e componentes do sistema interamericano, a pedido da IX Conferência de Ministros de Defesa das Américas.

interferência dos EUA na região, sendo portanto preferível manter a pouca eficácia do atual sistema, não obstante suas visíveis limitações. Nesse contexto, permanece atual a observação do Embaixador Valter Peçly, feita em 2004, de que a

ausência de paradigmas comuns de segurança entre os EUA, superpotência hegemônica com interesses globais e em estado de guerra; o Canadá, país-membro da OTAN e mais voltado para a Europa e Ásia do que para a região; os pequenos Estados da América Central e do Caribe, preocupados com questões como desastres naturais e lavagem de dinheiro; e os demais países latino-americanos, muitos deles com estruturas militares complexas herdadas de períodos autoritários, impediu o acordo em torno de temas como, por exemplo, a própria definição de ameaça.

Essas assimetrias de poder e divergências de percepções, associadas à baixa prioridade estratégica da América Latina para os EUA, podem, contudo, ser uma valiosa oportunidade para o fortalecimento de novos mecanismos, como o CDS. A valorização de diálogos sub-regionais permitirá aos países identificar com maior clareza suas prioridades em matéria de segurança e defesa, reforçando a confiança mútua e a integração, sem tutela de mecanismos conformados em grande medida para atender interesses alheios à própria região.

### **1.2.2. Sistema Transatlântico: Tratado do Atlântico Norte**

O CRS da Europa Ocidental é o mais institucionalizado do sistema internacional contemporâneo e nele convivem duas organizações regionais, a OTAN e a UE. A origem de ambas remonta à Guerra Fria, um período em que os fatores determinantes da segurança europeia foram definidos externamente, a partir da forte securitização da



rivalidade bipolar<sup>54</sup>. A tradicional dinâmica de segurança entre as grandes potências regionais foi suprimida pela necessidade de lograr um equilíbrio estável de forças nucleares e convencionais entre os blocos ocidental e soviético. Nesse contexto, foi forjada uma aliança militar transatlântica, na qual os EUA ocupavam a posição estratégica de garantidores da segurança da Europa Ocidental contra a União Soviética. Assinado em abril de 1949, o Tratado do Atlântico Norte baseava-se no princípio da defesa coletiva contra uma agressão externa a qualquer um de seus membros. Para apoiar a implementação do Tratado, foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com sede na Bélgica.

Embora fosse essencialmente uma aliança militar defensiva, a OTAN inseria-se no contexto de uma relação transatlântica mais ampla, conforme afirmou o Secretário de Estado americano Dean Acheson (1949 a 1953), “the North Atlantic Treaty is far more than a defensive arrangement. It is an affirmation of the moral and spiritual values we hold in common”<sup>55</sup>. Entre seus princípios constitutivos constam a democracia, a liberdade individual e o Estado de Direito. A gradual convergência de seus Estados-membros em torno de valores liberais permitiu que Karl Deutsch, em 1957, considerasse a OTAN uma provável comunidade de segurança pluralista em formação, conforme analisado anteriormente.

Além de servir como instrumento de dissuasão contra o Pacto de Varsóvia, a OTAN tornou possível uma distensão política e militar na Europa Ocidental, contribuindo para a reconciliação e dessecuritização regional por meio da integração comunitária. Os EUA apoiavam a integração como um instrumento de defesa avançada contra a influência soviética, mas temiam, ao mesmo tempo, o enfraquecimento da OTAN e do sistema transatlântico. O amadurecimento da Comunidade Europeia, no entanto, não fortaleceu a capacidade

---

54 BUZAN E WAEVER (2003), p. 352.

55 WILLIAMS (2009), p. 26.

defensiva conjunta de seus membros. Serviu, sobretudo, para introduzir maior heterogeneidade estrutural na vertente econômica do sistema internacional, que se tornou efetivamente multipolar, com a consolidação da CE como uma grande potência comercial.

Ao longo da Guerra Fria, a relação transatlântica sofreu oscilações que não chegaram a comprometer o papel central dos EUA na segurança intrarregional. De uma maneira geral, pode-se afirmar que, desde a década de 70, há uma constante tensão nos EUA entre, de um lado, a necessidade de limitar gastos e, de outro, evitar que a segurança e a prosperidade americana dependam de decisões tomadas por terceiros. Na visão americana, a segurança do país decorre da preservação da interdependência econômica global e da estabilidade geopolítica garantida pela projeção de poder militar em áreas estratégicas. Conforme afirma Chrysschoou, “if Washington cannot or will not solve others’ problems for them, the world order strategy will collapse. Compelled to provide for their own security, others would have to emerge as great or regional powers and behave as independent geopolitical actors”<sup>56</sup>, colocando em risco a ascendência americana.

A ambivalência produzida por essa tensão levou os EUA a periodicamente tentar redefinir os termos da relação de defesa transatlântica, ora incentivando que a UE adotasse postura mais ativa em sua própria defesa e criticando seu comportamento de *free rider*, ora advertindo sobre os riscos de enfraquecimento da OTAN caso a UE formulasse uma política de defesa comum. Os europeus, por sua vez, também manifestavam descontentamento com o predomínio americano na aliança, sendo o exemplo mais dramático a decisão do governo francês de retirar-se da estrutura militar integrada da OTAN, em 1966, e desenvolver uma capacidade autônoma de defesa por meio de uma força dissuasória nuclear e convencional própria<sup>57</sup>. No entanto,

---

56 CHRYSSOCHOOU et al (2003), p. 136.

57 A certeza de que suas ações não a impediriam, na prática, de continuar sob o guarda-chuva nuclear americano

a tentativa de articular forças armadas estritamente pan-europeias por meio da Comunidade de Defesa Europeia, em 1954, fracassou à luz das resistências dos próprios franceses em ceder soberania sobre o setor militar para uma entidade supranacional europeia.

O colapso da União Soviética privou a OTAN de sua principal ameaça externa e obrigou-a a redefinir-se no novo contexto estratégico europeu que se delineava. Não obstante resistências enfáticas russas, recebidas com alguma simpatia pela França e a Alemanha (receosas de novas polarizações na Europa), a OTAN iniciou em 1999 um processo de adesão de Estados do Leste Europeu<sup>58</sup>. Ademais, em abril de 1999, apenas um mês após o início da controvertida campanha de bombardeio aéreo da OTAN no Kosovo, sem autorização prévia do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a Aliança adotou uma nova versão de seu Conceito Estratégico, no qual se reservava o direito e a liberdade de atuar sempre que seus Membros consensualmente decidissem ser necessário<sup>59</sup>. No mesmo documento, a área de atuação da OTAN era expandida, englobando, além do Atlântico Norte, “a área euro-atlântica e a possibilidade de crise regional na periferia do Atlântico”<sup>60</sup>. Igualmente, houve uma ampliação das tarefas conferidas à Aliança, que, além da defesa coletiva, poderia atuar na prevenção e administração de crises, no que passariam a ser denominadas *non-Article V missions*<sup>61</sup>. Fortalecia-se, assim, a chamada doutrina extrarregional (*out-of-area*) da OTAN, que lhe permitia atuar não apenas no Leste Europeu, mas também no Oriente Médio e no norte da África. As inovações consolidavam a tendência delineada no início da década de 90 de deslocar o foco da organização da tradicional proteção territorial dos Aliados para a defesa de seus interesses e valores.

---

mitigava os riscos reais que a França correria ao adotar esse gesto de independência político-militar. Ver MENON (1995), pp. 19-34.

58 Foram três rodadas de adesão de novos membros: em 1999 (Polônia, Hungria e República Checa); em 2004 (Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia, Eslovênia); e em 2009 (Albânia e Croácia).

59 LEGAULT (2000), pp. 63-66.

60 MARTINS (2010), pp.1-2.

61 O artigo V do Tratado versa sobre a defesa coletiva dos aliados.

A reconfiguração do perfil da Organização foi possível não obstante a persistência de tensões na relação transatlântica. A Europa demonstrava-se incapaz de conter os efeitos desestabilizadores da desintegração da ex-Iugoslávia sem a liderança dos EUA, reforçando a percepção de assimetria operacional e política entre os Aliados. Ao mesmo tempo, os europeus manifestavam desconforto com o unilateralismo militar americano nos bombardeios do Iraque, Sudão e Afeganistão ao longo dos anos 90. A solidariedade demonstrada pela invocação imediata do Artigo V após os atentados de 11 de setembro foi rapidamente suplantada pela divisão em torno dos planos de invasão do Iraque, que enfrentavam resistência na OTAN por parte da Alemanha, da França e da Bélgica, e culminaram na afirmação do Secretário de Defesa americano, Donald Rumsfeld, de que as preparações militares seriam finalizadas apenas com alguns integrantes da Aliança (a notória *coalition of the willing*) caso fosse impossível lograr consenso na OTAN.

Essa ruptura não ocorreu e a Organização, em um gesto de reaproximação entre os aliados, assumiu em 2003 o comando da *International Security Assistance Force* (ISAF) no Afeganistão, estabelecida pela Resolução 1386 do Conselho de Segurança. Tratava-se da primeira vez que a Organização assumia essa função fora da região geográfica do Atlântico Norte. A experiência sinalizou a crescente tendência da Aliança de fortalecer suas operações extrarregionais, explicitada em seu mais recente Conceito Estratégico, adotado em 2010. Nesse documento, a OTAN atribui, de maneira inédita, a mesma importância às tarefas de defesa coletiva, administração de conflitos e promoção da segurança cooperativa. Enfatiza, ainda, que a defesa coletiva não se limita à defesa do território dos Aliados, mas abrange também suas populações, que podem estar dispersas geograficamente. Reforça, ademais, o desenvolvimento de capacidades expedicionárias e propõe a reforma das estruturas de comando e controle, com ênfase em operações extrarregionais. A antiga aliança defensiva assume novos contornos e configura-se cada vez mais como uma aliança ofensiva,

direcionada para a proteção militar dos interesses ocidentais fora do continente europeu.

Para alguns analistas, a experiência da ISAF parecia indicar limitações a essa pretendida expansão do escopo das operações da OTAN. Após quase uma década de envolvimento militar ocidental no Afeganistão, a fadiga das classes políticas, das forças armadas e das sociedades dos Aliados com esse engajamento parecia sugerir uma maior preferência por atividades de capacitação de forças locais (no Afeganistão em particular) e prevenção de conflitos, em detrimento de operações de combate. No entanto, em março de 2011, a OTAN novamente assumiu o comando de uma operação de combate, desta vez na Líbia. Autorizada pela Resolução 1973 do CSNU, tratou-se de uma operação naval e aérea conduzida pelos europeus, com apoio americano.

Em junho de 2010, o Secretário de Defesa americano Robert Gates reconheceu que tanto a ISAF, quanto a operação na Líbia haviam demonstrado as limitações de vontade política e capacidade operacional dos membros da OTAN<sup>62</sup>. No Afeganistão, a OTAN teria enfrentado consideráveis dificuldades para não apenas disponibilizar 40.000 tropas para a ISAF, mas também para fornecer equipamento militar essencial à operação. Dificuldades semelhantes estariam sendo enfrentadas na Líbia: segundo Gates, embora todos os Aliados tivessem votado a favor da missão, menos de um terço participaram efetivamente das operações. Na avaliação americana, a assimetria em termos de capacidades militares impede que os europeus assumam maiores responsabilidades pelas operações da OTAN, mesmo quando a missão é de interesse estratégico da UE.

Em parte, essa assimetria decorre da falta de prioridade atribuída pelos governos europeus ao setor militar. De 2001 a 2011, teria havido um declínio de 15% nos gastos europeus com defesa, sendo que boa

---

62 GATES (2011), pp. 1-2.

parte dos gastos efetuados foram destinados a equipar e apoiar tropas para missões no Afeganistão. Em 2010, no âmbito da OTAN, apenas EUA, Reino Unido, França, Grécia e Albânia gastavam mais de 2% do PIB no setor de defesa. Com o agravamento da crise financeira europeia em 2011, países particularmente vulneráveis, como a Grécia, não lograrão manter o mesmo patamar de gastos. Atualmente, os EUA respondem por 75% dos gastos da OTAN em defesa, mas essa situação não será sustentável no curto prazo: a Administração Obama anunciou em 2010 sua intenção de cortar US\$ 400 bilhões do orçamento do Pentágono ao longo de doze anos. A lenta recuperação da economia americana e os graves problemas fiscais enfrentados pelo país agravam o que Gates classificou de “dwindling appetite and patience in the U.S. Congress – and in the American body politic writ large – to expend increasingly precious funds on behalf of nations that are apparently unwilling to devote the necessary resources or make the necessary changes to be serious and capable partners in their own defense”<sup>63</sup>.

No curto prazo, não parece haver alternativas operacionais concretas à OTAN na arquitetura de segurança e defesa europeia. Não obstante os avanços logrados na definição de uma Política Europeia de Segurança e Defesa, muitos analistas – e governos de países como o Reino Unido e as novas democracias do Leste Europeu – consideram que a relação transatlântica ainda é indispensável para a preservação da estabilidade do CRS da Europa Ocidental<sup>64</sup> e que apenas a OTAN reúne as capacidades operacionais necessárias para tratar de questões de *hard security* de interesse do continente. O maior desafio enfrentado pela Aliança, portanto, não é sobreviver, e sim evitar que se perpetue uma divisão desigual de funções, que concentre apenas em mãos americanas os deveres – e os poderes – inerentes à defesa dos interesses da região transatlântica.

---

63 GATES (2011), p. 4.

64 “The internal stability of the EU still rests significantly on ‘keeping the US in’, and if Washington forced European countries to choose between it and the EU, several countries, and the EU itself, would face a grave political crisis”. BUZAN e GONZALEZ-PELAEZ (2005), p. 44.

### 1.2.3. Sistema Europeu: Organização de Segurança e Cooperação Europeia

A dinâmica das relações de segurança intraeuropeias é definida pela coexistência no continente de dois complexos regionais distintos, mas que podem vir a constituir um supercomplexo, possivelmente conflitivo, no médio prazo: o primeiro, ocidental e centrado na UE; o segundo, oriental e centrado na Rússia<sup>65</sup>. Durante a Guerra Fria, cada complexo possuía uma forte dinâmica de segurança interna própria, mas a dinâmica inter-regional era limitada pela sobreposição da rivalidade bipolar entre os blocos ocidental e soviético. Por conseguinte, foi possível formar apenas um fraco regime de segurança pan-europeu, com base no processo de Helsinki, iniciado em 1973.

O processo de Helsinki remonta às preocupações soviéticas com a segurança europeia ao término da Segunda Guerra Mundial, em particular com a repartição da Alemanha. Com a distensão provocada pela *Ostpolitik* a partir de 1970, a convocação de uma conferência interestatal sobre segurança foi gradualmente aceita pelos governos da Europa Ocidental, mas enfrentava resistências dos EUA, que preferiam uma conferência entre o Pacto de Varsóvia e a OTAN para lidar com temas estritamente militares. A anuência de Washington foi possível apenas em 1972, após a aceitação por Moscou de negociações paralelas sobre o controle de armas convencionais e a inclusão na agenda da conferência de temas relativos a direitos humanos e contatos entre pessoas das porções ocidental e oriental da Europa.

Em 1973, realizou-se em Helsinki a Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). Ao término de dois anos de negociação, foi aprovado pelos Chefes de Estado, em 1975, o Ato de Helsinki, do qual constava uma declaração de dez princípios norteadores das

---

65 BUZAN E WAEVER (2003), p. 437.

relações entre os signatários<sup>66</sup>. As principais recomendações foram agrupadas em três cestas que versavam, respectivamente, sobre aspectos político-militares, econômico-ambientais e humanos. Esta última cesta evitou que a segurança fosse abordada exclusivamente sob a ótica estatal e permitiu a vinculação dos direitos humanos com a cooperação em setores de defesa. Essa abordagem abrangente da segurança tornou-se o maior diferencial da CSCE com relação a outros mecanismos regionais da época.

No contexto da Guerra Fria, a CSCE representava uma garantia de respeito às esferas de influência geopolíticas na Europa e, talvez precisamente por esse motivo, tornou possível a participação de países dos blocos ocidental e soviético na mesma organização. Por ser um processo de Cúpulas e não dispor de estrutura institucional permanente, impunha a preservação de canais de comunicação constante entre seus membros para não perder impulso político. Logrou, assim, moderar as rivalidades ideológicas de seus integrantes, para promover uma agenda mínima de paz e estabilidade regional<sup>67</sup>. Essa ênfase na comunicação era reforçada pela adoção do consenso como processo decisório. A natureza política dos compromissos assumidos dava margem de manobra para que diferentes países adaptassem as decisões a suas circunstâncias particulares, conferindo uma necessária flexibilidade ao processo de implementação dos consensos logrados.

O fim da ameaça de conflito militar bipolar provocou temores na Europa de novas ameaças difusas e ambíguas, de natureza trans-fronteiriça e não estatal. A questão da identidade voltou a tornar-se um elemento essencial no debate sobre a segurança europeia. Na Europa Ocidental, a integração foi defendida por muitos como a única maneira de evitar os erros do passado, ou seja, as pretensões

---

66 Constam como princípios do Decálogo: 1) igualdade soberana dos Estados; 2) abstenção da ameaça ou do uso da força; 3) inviolabilidade das fronteiras; 4) integridade territorial dos Estados; 5) resolução pacífica de controvérsias; 6) não intervenção nos assuntos internos dos países; 7) respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; 8) autodeterminação dos povos; 9) cooperação entre Estados; e 10) cumprimento de obrigações de direito internacional.

67 MERLINGEN, MIREANU e STAVRESVSKA (2009), p. 115.



hegemônicas nacionais<sup>68</sup>. Essa ênfase no supranacionalismo gerou um movimento paralelo de oposição à integração, seja por motivos societais (preservação da identidade nacional), seja por motivos políticos (proteção da soberania estatal). No Leste Europeu, a etnia passou a ser vista por alguns governos como um elemento comprometedor da unidade do Estado-nação, provocando violentos conflitos intraestatais, que culminaram em processos de fragmentação territorial.

Nesse contexto, a CSCE concentrou seus esforços na promoção da democracia, proteção de minorias, prevenção e resolução de conflitos e desenvolvimento de uma abordagem comum e abrangente de segurança. As novas atribuições demandavam um expressivo esforço de institucionalização do mecanismo, iniciado com a adoção, em 1990, da Carta de Paris para a Nova Europa, que formalizou o processo de consultas políticas, por meio de reuniões bianuais de Chefes de Estado e de Governo e anuais de Chanceleres. Foram previstas igualmente reuniões regulares de autoridades diplomáticas, no âmbito do Comitê de Altos Funcionários (*Committee of Senior Officials*). O apoio logístico e técnico necessário a essas instâncias era proporcionado por uma pequena Secretaria permanente (sediada em Praga), um Centro para a Prevenção de Conflitos (com sede em Viena) e um Escritório para Eleições Livres (com sede em Varsóvia). Essa estrutura foi complementada, em abril de 1991, por uma Assembleia Parlamentar.

Em 1992, uma nova Cúpula de Helsínki avançou na consolidação institucional ao criar um Foro para a Cooperação em Segurança (que se ocupa do controle de armamentos e das medidas de criação de confiança), o Alto Comissariado para Minorias Nacionais, a Corte de Conciliação e Arbitragem, um Foro Econômico e um Comitê Financeiro Informal. À luz desses desenvolvimentos institucionais<sup>69</sup>,

---

68 BUZAN e WAEVER (2003), p. 356.

69 Outro desenvolvimento institucional relevante foi a criação de um Conselho Permanente, presidido por uma triócia, na reunião ministerial de Roma, em 1993.

era evidente que a CSCE havia gradualmente se constituído em uma nova organização internacional e, na Cúpula de Budapeste, em 1994, foi tomada a decisão de denominá-la a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)<sup>70</sup>.

Além de fortalecer-se institucionalmente, a OSCE também se consolidou como o principal mecanismo de negociação, verificação e implementação de medidas de controle de armamentos não nucleares na Europa. Na Conferência de Paris, em 1990, foram adotados um tratado sobre forças convencionais na Europa entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia e um acordo ampliado sobre medidas de fomento e criação da segurança (MFCS)<sup>71</sup>. A Conferência de Helskinki de 1992 aperfeiçoou o arcabouço normativo de controle regional de armamentos, ao expandir o escopo desses dois acordos e negociar um acordo adicional para facilitar o sobrevoo do território dos Estados signatários por aeronaves militares. Na Cúpula de Budapeste (1994), foi adotado um Código de Conduta sobre os Aspectos Político-Militares da Segurança, que versava sobre relações civis-militares e a conduta das forças armadas em situações de conflito. Esse Código serviu de inspiração para a proposta do governo equatoriano de um Código de Conduta sul-americano no CDS, como será analisado na seção 3 do Capítulo III deste trabalho.

A OSCE também dispõe de uma rede de missões de campo, divididas geograficamente, que buscam prevenir conflitos, administrar crises, promover a resolução de conflitos e a reconstrução pós-conflito<sup>72</sup>. A maior operação dessa natureza foi a Missão da OSCE ao Kosovo, estabelecida em 1999 para apoiar a Administração

---

70 Apenas quatro anos após a Conferência de Budapeste, a organização já dispunha de orçamento anual de US\$ 180 milhões, sendo que 82% desse valor financiavam missões e projetos no Kosovo, na Croácia e na Bósnia. Seus quadros incluíam 250 funcionários, sendo 180 integrantes do secretariado. O maior contribuinte individual, os EUA, respondiam por 9% do orçamento geral (US\$ 21 milhões anuais).

71 HOPMANN (1999), p.11.

72 Há missões da OCDE no Sudeste da Europa (Kosovo, Bósnia Herzegovina, Croácia, Sérvia, Albânia e a antiga República Iugoslava da Macedônia), Leste Europeu (Moldávia, Bielorrússia, Ucrânia), Cáucaso (Geórgia, Azerbaijão, Armênia) e Ásia Central (Cazaquistão, Turcomenistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Uzbequistão).

Interina da ONU (UNMIK) em atividades como treinamento policial, administração judicial e civil, desenvolvimento da sociedade civil, organização e supervisão de eleições e o monitoramento, a proteção e a promoção de direitos humanos. Foram estabelecidas, ainda, missões na Letônia (1993), na Geórgia (1992), na Chechênia (1995, mas sediada em Moscou desde 1998) e no Tajiquistão (1993). O Presidente da OSCE também pode indicar representantes pessoais ou grupos de especialistas *ad hoc* para auxiliá-lo em iniciativas de distensão ou resolução de conflitos.

O otimismo dos anos 90 sobre as perspectivas de cooperação pan-europeia cederam espaço, contudo, a uma relação crescentemente conflitiva entre os CRS da Europa Ocidental e da Rússia. De um lado, houve um aumento da projeção da UE no campo de influência russo, sobretudo por meio da adesão de países do Leste Europeu ao processo de integração europeia. De outro, o esvaziamento da Rússia como ameaça político-militar tradicional e potência econômica global gerou temores sobre migrações, crime organizado, conflitos étnicos, fragmentação territorial e tráfico de material e conhecimento nuclear. Para a UE, a relação com a Rússia tornou-se cada vez mais uma questão de “desenvolvimento” e promoção de boa governança, sendo necessário “europeizar” a Rússia para estabilizá-la.

No entanto, as políticas de segurança e defesa russas partiam de pressupostos muito diferentes. A partir da presidência de Vladimir Putin (2000-08), a Rússia buscou conter a penetração ocidental em seu espaço de influência, herdado da antiga União Soviética, sobretudo na Ásia Central e no Cáucaso. A fragilidade do país na década de 90 foi revertida graças à recuperação da economia após o bom desempenho do setor petrolífero e de gás, à melhoria da governabilidade provocada pela centralização de poder em Moscou e à reconfiguração do setor militar do país. O setor energético, aliás, provocou uma intensa securitização das relações europeias com a Rússia. A possibilidade de interrupção no fornecimento de gás e petróleo para Estados

européus suscitou temores de que os russos estariam se aproveitando da vulnerabilidade da Europa para praticar uma suposta “chantagem política” com seus recursos naturais.

Embora tenha assinado um acordo de cooperação com a OTAN em 1997 e criado um Conselho Conjunto Permanente com a Aliança, há evidente relutância russa em permitir que a OTAN seja o único, ou sequer o principal, regime de segurança europeu. Em visita a Viena em junho de 2009, o Chanceler russo, Sergei Lavrov, reiterou a necessidade de transformação da OCSE no eixo da segurança no espaço euro-atlântico e euro-asiático. Trata-se de uma posição tradicional, manifestada também pelo Presidente Dmitry Medvedev em Evian em 2008, quando insistiu que “nenhum Estado ou organização tem direitos exclusivos para garantir a paz e a estabilidade na Europa”<sup>73</sup>. Cabe recordar, no entanto, que a eficácia da OSCE foi colocada em questão em 2008, quando dois Estados-membros da OCSE – Geórgia e Rússia – enfrentaram-se em um conflito armado.

A realidade, portanto, é que há consideráveis diferenças, pelo menos por enquanto, entre as potências ocidentais e a Rússia, que impedem que se logre a coesão necessária para fortalecer a OSCE. Os “conflitos congelados” – provocados por intervenções russas em conflitos separatistas no Azerbaijão (Nagorno-Karabach), na Moldávia e, sobretudo, na Geórgia – continuam a dividir politicamente a Organização e demonstram suas limitações reais na administração de crises e na mobilização de reações rápidas em situações conflitivas, inclusive por não dispor de capacidade operacional militar. A mais recente Cúpula da OSCE (Astana, 2010) foi caracterizada pela rejeição russa tanto de compromissos adicionais na área de segurança humana quanto da ampliação do escopo das operações de campo da OSCE. O único ponto de consenso possível foi a reiteração dos princípios norteadores do Processo de Helsinki, um uma declaração

---

73 MERLINGEN, MIREANU e STAVRESVSKA (2008), p. 109.

política amplamente considerada banal e que pouco contribuiu para o fortalecimento da Organização.

#### 1.2.4. Sistema Africano: União Africana

A criação da Organização da União Africana (OAU) em 1963 refletiu um meio-termo entre os defensores da união imediata da África em torno de um projeto pan-africano (o chamado Grupo de Casablanca) e os que preferiam uma abordagem mais gradual, com ênfase na consolidação dos Estados africanos dentro dos limites territoriais definidos na colonização (o Grupo de Monróvia)<sup>74</sup>. Não obstante a retórica ambiciosa sobre união étnica e supranacional que marcou os documentos constitutivos da OAU, na prática o resultado foi uma organização que conferiu prioridade à defesa de princípios como a integridade territorial, a não intervenção e o respeito absoluto à soberania. Evitou, portanto, disputas territoriais entre os novos Estados africanos, porém ao custo da legitimação de regimes vigentes e relativa indiferença com os graves conflitos separatistas que ameaçavam a segurança doméstica de seus membros. Por conseguinte, a OAU teve atuação discreta na manutenção da paz e da segurança no continente, limitando-se a iniciativas pontuais de mediação e ao envio de observadores.

A partir da década de 90, mudanças importantes ocorreram no cenário regional africano, com repercussões para a OAU. O final do regime de *apartheid* na África do Sul em 1994 permitiu que o país aumentasse sua influência regional ao adotar uma cuidadosa política de reforço do multilateralismo regional, de maneira a evitar desconfiâncias sobre suas possíveis pretensões hegemônicas<sup>75</sup>. Com base nas negociações sobre a dívida externa regional empreendidas

---

74 MOLLER (2009), pp. 5-6.

75 ESCOSTEGUY (2009), pp. 30-33.

pelos presidentes sul-africano e argelino em 1999, a África do Sul gradualmente desenvolveu a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), baseada na erradicação da pobreza e no desenvolvimento sustentável, em cujo marco foi desenvolvida a Iniciativa de Paz, Segurança, Democracia e Governança Política. Parte dessa Iniciativa seria aproveitada pela futura União Africana (UA) em seu Conselho de Paz e Segurança.

Avanços significativos também estavam sendo impulsionados pela Nigéria no mesmo período, ao liderar operações de paz na Libéria (1990-98 e 2003) e em Serra Leoa (1997-2000), e organizar a Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África (CSSDCA). Incorporada à OAU em 2000, a CSSDCA teve início no Documento de Kampala (1991), que de maneira inovadora flexibilizou o conceito de soberania estatal ao reconhecer uma responsabilidade africana compartilhada de proteção dos direitos humanos. A CSSDCA foi precursora da incorporação do conceito de segurança humana na OAU e da valorização da boa governança como requisito para a paz e a estabilidade<sup>76</sup>. Seus princípios e suas práticas – como a assinatura de pactos de não agressão entre Estados africanos, a política de defesa comum, apoio coletivo para operações de manutenção de paz, cooperação policial, estabelecimento de sistemas de alerta e medidas de criação de confiança – foram reiteradas durante a Cúpula da União Africana em Durban, em 2002.

O adensamento desses mecanismos sub-regionais não impediu a proliferação de conflitos no continente, sendo que dois foram de particular relevância para a transformação da OUA na União Africana (UA): Somália (1993) e Ruanda (1994). Na Somália, a tentativa frustrada de capturar o líder guerrilheiro Mohamed Farah Aideed resultou na morte de dezoito soldados americanos e levou os EUA a impor unilateralmente restrições à participação americana em

---

76 ESCOSTEGUY (2009), pp. 27-29.

operações de paz. A experiência na Somália contribuiu para a débil reação da ONU ao genocídio em Ruanda, iniciado em abril de 1994, no qual 800.000 tutsis morreram em apenas três meses. Embora quase metade das 73 operações de paz da ONU desde 1948 tenha ocorrido na África, a tragédia de Ruanda reforçou a percepção dos líderes africanos dos riscos de depender preponderantemente da vontade política das grandes potências para pacificar conflitos regionais.

De 1999 a 2002, portanto, houve uma gradual convergência dos projetos regionais de três atores importantes para a integração africana: a África do Sul, a Nigéria e a Líbia, que defendia um projeto de integração profunda pan-africana que “transcendesse diferenças culturais, ideológicas, étnicas e nacionais”<sup>77</sup>. O resultado foi a transformação da OAU na UA, cujo Ato Constitutivo foi assinado em 2000 e cuja inauguração solene ocorreu em Durban, em 2002. Em seu preâmbulo, o Ato Constitutivo atribui à UA o direito de intervir nos assuntos internos de seus Estados-membros em casos de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, a partir de uma decisão tomada pela Assembleia por maioria de 2/3. Intervenções também podem ser baseadas em graves ameaças à ordem legítima. Rompendo com o paradigma anterior de estrita observância da soberania e da não ingerência, a UA incorporou plenamente em seus documentos constitutivos o princípio da responsabilidade de proteger, com resultados ainda incertos em termos de promoção efetiva de maior estabilidade e paz no continente.

Ações humanitárias dessa natureza tomadas pela UA, sem autorização prévia do CSNU, provavelmente não seriam consideradas legais perante o direito internacional, uma vez que o Capítulo VIII da Carta da ONU explicitamente assinala que organizações regionais devem promover a resolução pacífica de disputas regionais ou agir sob autorização do CSNU. Igualmente preocupantes foram as prerrogativas

---

77 MOLLER (2009), p. 8.

atribuídas à UA pelo Pacto de Não Agressão e Defesa Comum, adotado em 2005, no qual seus Estados-membros assumiram compromissos de assistência mútua em casos de agressão. Embora essa cooperação seja possível sob o direito de autodefesa coletivo previsto no capítulo VII da Carta da ONU, o conceito de agressão utilizado pela UA é muito mais amplo do que o conceito tradicional, pois inclui qualquer forma de apoio a grupos armados, mercenários e outros grupos organizados do crime transnacional que possam promover atos hostis contra um Estado-membro. Além de fundir aspectos de segurança e defesa coletiva em um único mecanismo, o Pacto da UA parece mitigar a primazia do CSNU em temas de paz e segurança, pois não alude ao fato de que, nos termos da Carta da ONU, o uso da força só será admissível até que o CSNU adote as medidas necessárias para restaurar a paz e à segurança.

Para implementar seus objetivos, a UA foi dotada de uma complexa organização institucional, que inclui instâncias executivas, legislativas e judiciárias. Além dos órgãos políticos maiores – como a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho Executivo (composto de Chanceleres) e a Comissão – a UA dispõe de instituições específicas para lidar com questões relativas a conflitos armados e segurança: o Conselho de Paz e Segurança (conhecido por sua sigla em inglês, PSC) e a Direção de Paz e Segurança (subordinada à Comissão). Nos termos de seu Ato Constitutivo, o PSC é a maior autoridade da UA para temas de paz e segurança e suas atribuições abrangem “conflict prevention, peace-making, peace support operations and intervention, as well as peace-building and post-conflict reconstruction”.

O PSC também deve implementar a política de defesa coletiva da UA, partindo de uma ampliação do conceito de defesa, que se mescla com a segurança humana. Nos termos de uma Declaração solene sobre o tema adotada pela Assembleia da UA em 2004, a defesa deve abranger não apenas a proteção territorial e a soberania nacional, mas também aspectos não militares, como a proteção de valores políticos, culturais, sociais e econômicos, além de modos de vida tradicionais.



O conceito reflete a percepção africana de que as maiores ameaças à paz e a segurança regionais são intraestatais e societais<sup>78</sup>. O PSC, que pode sugerir à Assembleia intervenções humanitárias específicas, é o órgão responsável pela coordenação da UA com as organizações sub-regionais que proporcionam tropas para as operações de paz da UA. Ademais, um Conselho de Sábios foi criado pela Assembleia para apoiar o PSC e realizar operações de verificação de fatos e mediação diplomática. A estrutura do PSC baseia-se no CSNU, porém sem características como assentos permanentes ou poder de veto. Seus quinze membros são eleitos, sendo dez por um período de dois anos e cinco por mandatos de três anos, respeitados critérios de representatividade geográfica e pagamento tempestivo das contribuições à organização (o que tende a favorecer as maiores economias regionais, como a África do Sul e a Nigéria).

A Direção de Paz e Segurança da Comissão, por sua vez, está desenvolvendo instrumentos importantes para aprofundar a cooperação militar regional, em particular no que concerne à criação de uma *African Stand-by Force* (ASF), composta de contingentes multinacionais civis e militares. Um gabinete militar especial – o *Military Staff Committee* – também está sendo negociado, com o intuito de promover a homogeneização dos equipamentos e da doutrina militar das forças armadas regionais, facilitando sua participação conjunta em operações de paz. Embora esses instrumentos estejam fase de conformação, a UA já implementou quatro operações de paz desde 2003 (uma em Burundi, duas em Darfur/Sudão e uma na Somália).

A turbulência política provocada pelas rebeliões populares no norte da África em 2011 testaram as bases políticas e institucionais da UA, em particular no que concerne à Líbia. Potências regionais, como a África do Sul, lideraram as críticas aos bombardeios da

---

78 MOLLER (2009), p. 13.

OTAN, autorizados pela Resolução 1973 do CSNU. Em discurso proferido no Parlamento do Burundi, em agosto de 2011, após quase cem dias de ataques aéreos, o Presidente Jacob Zuma afirmou que a Resolução estaria sendo “abusada de maneira totalmente inaceitável” para promover uma mudança de regime<sup>79</sup>. A campanha da OTAN intensificou a percepção em alguns círculos africanos de que as grandes potências ocidentais continuam a agir seletivamente, impondo soluções com indiferença às sensibilidades locais sempre que lhes é conveniente. Segundo essa visão, indiciamentos de líderes como os Presidentes do Sudão e da Líbia por parte do Tribunal Penal Internacional demonstraria preconceito contra líderes africanos<sup>80</sup>.

Para seus críticos, no entanto, a UA está exibindo os mesmos problemas da OUA em termos de legitimação da má governança na África. A designação de Gaddafi para presidir a Assembleia da UA em 2009, por exemplo, teria enfraquecido a credibilidade da organização. No passado, o PSC tentou mediar conflitos na Etiópia e no Sudão quando ambos eram membros eleitos do próprio Conselho, dificultando o exercício de atuação neutra e isenta pelo órgão<sup>81</sup>. A relativa ineficácia e fragilidade do PSC, e da UA em geral, seria demonstrada pelo fato de que, em 2009, quatro países africanos sofreram golpes de Estado: Madagascar, Mauritânia, Guiné e Guiné-Bissau.

O fato de a UA constituir um regime de segurança relativamente fraco, dependente de ajuda financeira internacional para manter a paz e prevenir conflitos, não invalida o mérito de sua conformação, contudo. Ao enfatizar que a África pode produzir soluções próprias para seus graves conflitos, os Estados africanos aumentam sua responsabilidade na gestão da própria agenda de segurança regional e têm a oportunidade de forjar uma identidade inovadora de defesa coletiva, que lhes permita ressaltar os aspectos não militares de sua

---

79 Zuma hits out at NATO over Libya. News 24, 11/08/2011.

80 African Union Takes Issue With US Role In Libya. NPR, 27/6/2011.

81 WILLIAMS (2010), pp. 2-3.

segurança, muitas vezes pouco enfatizados pelas Grandes Potências. Conforme sintetiza Moller (2009),

It would be surprising if the world's poorest continent were able to solve the world's most frequent and widespread as well as most deadly conflicts. However, this neither means that the endeavour is completely futile nor that it should not be undertaken. Both the AU and the subregional organisations have actually succeeded in bringing at least relative peace to countries such as Burundi, Liberia, Sierra Leone and Sudan (with the significant exception of Darfur) in situations where the rest of the "global community" procrastinated<sup>82</sup>.

### **1.2.5. Sistema do Sudeste Asiático: Comunidade de Segurança e Reuniões dos Ministros de Defesa da ASEAN**

O único regime de segurança regional da Ásia desenvolveu-se no âmbito do CRS do Sudeste asiático<sup>83</sup>. Trata-se de um complexo regional composto por Estados multiétnicos, cujos processos de descolonização foram fortemente penetrados por pressões de alinhamento soviéticas e norte-americanas. O sudeste asiático reteve, contudo, uma dinâmica de segurança própria, que se manifestava em processos de securitização político-militares (como as disputas fronteiriças) e societais, por meio de movimentos separatistas, guerrilhas, conflitos étnicos e religiosos<sup>84</sup>.

Um ponto de inflexão importante ocorreu em 1965, quando um novo governo na Indonésia pôs fim a sua confrontação com a Malásia e passou a valorizar a estabilidade política regional como um elemento indutor do desenvolvimento econômico. Essa distensão permitiu a

---

82 MOLLER (2009), p. 16.

83 O CRS do Sudeste asiático é composto por: Indonésia, Tailândia, Malásia, Filipinas, Laos, Vietnã, Camboja, Cingapura, Austrália, Nova Zelândia, Brunei, Mianmar e Timor-Leste.

84 Tentativas de forjar regimes de segurança regionais (SEATO, 1954; ASA, 1961; MAPHILINDO, 1963) fracassaram pois a perspectiva de cooperação regional não era suficiente para atenuar rivalidades políticas e conflitos interestatais, sobretudo entre a Malásia, as Filipinas e a Indonésia. KHONG (1997), pp. 323-324 e CARRANZA (1993), p. 62.

criação, em 1967, da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Embora não coincidissem em suas percepções de ameaças externas, seus Estados fundadores compartilhavam temores sobre a ameaça de insurgência comunista doméstica, o que facilitou a cooperação dos órgãos de inteligência nacionais<sup>85</sup>. A estrita observância do princípio da não intervenção e as diferentes estratégias de alinhamento de seus Estados-membros com as superpotências<sup>86</sup> contribuíram para que a ASEAN se dedicasse na prática a evitar conflitos, ao invés de resolvê-los, e lograsse poucos avanços expressivos até 1976, quando realizou sua primeira Cúpula e adotou o Tratado de Amizade e Cooperação<sup>87</sup>.

A retração soviética nos anos 90 levou o Vietnã a aderir à ASEAN em 1995, seguido por Camboja, Laos e Mianmar. A expansão numérica aumentou a representatividade da organização (que passou a contar com todos os países do sudeste asiático), porém ao custo de maior heterogeneidade política de seus integrantes, que passaram a incluir países socialistas (Vietnã e Laos) e um regime militar (Mianmar). Para alguns analistas, diluiu-se a perspectiva de coesão da ASEAN no tratamento de temas como direitos políticos e sociais, Estado de Direito e promoção da democracia representativa, que ganharam relevância no período pós-Guerra Fria<sup>88</sup>.

Com o fim das estratégias de contenção bipolar no sudeste asiático, surgiram preocupações com a perda relativa de importância estratégica da região para os EUA. Ao mesmo tempo, o aumento do poder relativo e da margem de manobra chinesa na Ásia fortaleceram temores de que o país se revelasse um Estado revisionista, indiferente

---

85 Essa cooperação perdura até hoje no contexto do combate ao terrorismo. Em termos de ameaças externas, até os anos 80 Indonésia e Malásia temiam sobretudo o Vietnã, ao passo que Tailândia e Cingapura desconfiavam da China. Telegrama 198, Embaixada em Jacarta, 2/6/2010.

86 As estratégias nacionais abrangiam desde a política externa “independente e ativa” da Indonésia até a aliança militar bilateral da Malásia com os EUA.

87 Denoon e Colbert recordam que os mecanismos de solução de controvérsias da ASEAN, acordados em 1976, não foram invocados para lidar com problemas como as tensões transfronteiriças entre a Tailândia e a Malásia em decorrência de movimentos de insurgência, tráfico de drogas, contrabando e conflitos religiosos; disputas por direitos de pesca; ou tensões decorrentes da demarcação de zonas econômicas exclusivas. DENOON e COLBERT, (1998-99), p. 506.

88 TOMOTAKA (2008), pp. 22-23.

à ordem internacional vigente, autoritário e suscetível tanto ao nacionalismo, quanto ao militarismo agressivo<sup>89</sup>. À luz da incapacidade de a ASEAN servir como contrapeso à potência chinesa no sudeste asiático, restava como alternativa tentar “socializar” a China, engajando o país em um processo formal e regular de diálogo sobre segurança<sup>90</sup>. Em 1994, portanto, foi criado o *ASEAN Regional Forum* (ARF), que reunia a ASEAN e seus sete parceiros de diálogo (Canadá, EUA, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Coreia do Sul e UE).

O ARF não marcou, no entanto, uma nova etapa de cooperação militar entre os Estados do sudeste asiático, pois seu objetivo era assegurar a liderança da ASEAN em um diálogo político-diplomático sobre segurança travado com as principais potências extrarregionais. A cooperação regional em defesa foi possível apenas no início do novo século, depois que a crise econômica de 1997 suscitou dúvidas sobre o modelo de integração econômica regional. A crise foi seguida pelos ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA, que intensificaram os processos de securitização sociais dos Estados asiáticos, em particular os religiosos e étnicos, gerando tensões com grupos islâmicos regionais radicais, como o Jemaah Islamiah e Abu Sayyaf, vinculados à rede terrorista Al Qaeda<sup>91</sup>.

Para evitar a perda de relevância política e diplomática da organização nesse novo contexto, os mandatários da ASEAN reunidos em Bali, em 2003, adotaram a ambiciosa meta de criar uma Comunidade da ASEAN até 2020, a partir de um tripé composto por uma Comunidade de Segurança, uma Comunidade Econômica e uma Comunidade Sociocultural. A Comunidade de Segurança abrangeria a negociação de normas, a prevenção e a resolução pacífica de conflitos e a construção da paz (*peace building*) pós-conflitos, no entendimento de que a fragilidade regional para administrar questões de segurança

---

89 BUZAN e WAEVER (2003), p. 169.

90 BUZAN e WAEVER (2003), pp. 157-159.

91 SUKMA (2006), p. 2.

poderia contribuir para possíveis intervenções externas<sup>92</sup>. Persistem dúvidas sobre a possibilidade de a ASEAN consolidar-se como uma comunidade de segurança, na medida em que a heterogeneidade política, as tensões étnicas e religiosas e a persistência de disputas territoriais e sobre direitos de navegação marítima impediriam a formação de expectativas confiáveis e duradouras de relações pacíficas entre seus membros<sup>93</sup>. Indiferentes aos cétricos, em 2007 os mandatários concordaram em acelerar o processo e antecipar para 2015 a entrada em vigor da Comunidade de Segurança, novamente movidos pela necessidade de assegurar um papel central para a ASEAN em meio às mudanças em curso na arquitetura institucional regional<sup>94</sup>.

Um Plano de Ação para a Comunidade de Segurança foi aprovado na X Cúpula da ASEAN, em 2004. Sua principal medida foi a convocação anual de reuniões dos Ministros de Defesa da ASEAN (conhecida por suas sigla em inglês, ADMM) a partir de 2006. A iniciativa surgiu após a intensificação dos contatos informais e bilaterais estabelecidos entre autoridades militares regionais nos últimos dez anos e logrou superar a tradicional reticência da ASEAN em promover a cooperação formal em matéria de defesa durante a Guerra Fria, devido ao temor de que uma aliança militar provocasse intervenções das superpotências no sudeste asiático, agravando tensões regionais e acentuando polarizações ideológicas.

O Plano de Ação trianual da ADMM, aprovado em 2007, estruturou-se em torno de cinco eixos: a defesa regional e a cooperação em matéria de segurança; a negociação de um arcabouço normativo coletivo (*shaping and sharing of norms*); a prevenção de conflitos; a

---

92 A Indonésia queria que a CSA também abrangesse o desenvolvimento político dos Estados-membros. Embora o tema não tenha sido incluído na Declaração de 2003, foi incorporado um ano mais tarde no Plano de Ação da CSA. Ao lançar a proposta em 2003, o Chanceler indonésio afirmou que o objetivo da Comunidade de Segurança seria evitar situações como a do Iraque, "where the failure to establish a regional mechanism for political cooperation had brought on intervention by third-party countries". SUKMA (2006), p. 3 e TOMOTAKA, p. 25.

93 BUZAN e WAEVER (2003), p. 173.

94 ASEAN Political Community Security Blueprint, p.1, parágrafo 3.

resolução de conflitos; e a criação de paz pós-conflitos (*post-conflict peace building*). Questões politicamente sensíveis, como a criação de uma força de paz da ASEAN, foram excluídas<sup>95</sup>. Na avaliação de alguns analistas, o Plano de Ação carece da especificidade necessária para fortalecer efetivamente o arcabouço de cooperação regional a médio prazo. Essa generalidade, no entanto, atendeu à necessidade política de iniciar a cooperação em torno de temas relativamente consensuais, como forma de gerar gradualmente maior confiança entre os setores militares.

Ao contrário das reuniões do Conselho Sul-Americano de Defesa, houve consenso na ASEAN de que a cooperação militar no sudeste asiático será norteadada pelo princípio da segurança abrangente (*comprehensive security*), que abrange a segurança econômica do Estado (em particular, as dimensões energética e alimentar), a estabilidade política doméstica e a preservação dos regimes vigentes<sup>96</sup>. Trata-se de uma visão que privilegia o nível estatal, conferindo pouca ênfase à segurança humana ou da comunidade, dificultando a securitização de temas como os direitos humanos e a liberdade individual<sup>97</sup>. A segurança abrangente evita reduzir a segurança à defesa contra ameaças externas, mas continua a privilegiar a defesa militar como um elemento central na reação dos Estados às múltiplas causas de insegurança às quais estão expostos.

Em 2010, foi convocada a primeira ADMM com a participação de Estados extrarregionais. Prevista para realizar-se a cada três anos e conhecida como “ADMM mais oito”, a reunião contou com a participação

---

95 A Indonésia pretendia fortalecer consideravelmente os instrumentos de solução de controvérsia, inclusive por meio da conformação de uma força de paz regional, que seria operacional em 2012, e poderia atuar extrarregionalmente com a anuência dos Estados-membros. Receios quanto à proteção da soberania nacional e do princípio da não intervenção, bem como resistências à tentativa da Indonésia de retomar a liderança do processo de integração, impediram, no entanto, que a proposta fosse adotada.

96 Há diferentes definições internacionais do que seria a segurança abrangente. O uso do termo na ASEAN difere da interpretação japonesa de segurança abrangente, que consistiria na proteção de interesses econômicos, inclusive de sua base industrial, mercados de exportação, investimentos e propriedades no exterior. Desde 1998, o Pentágono usa o termo como sinônimo de proteção contra o terrorismo, degradação ambiental, a proliferação de doenças, o narcotráfico, a energia e a ajuda humanitária.

97 ACHARYA (2001), pp. 10-11.

dos Ministros da Defesa dos EUA, da Rússia, da China, do Japão, da Coreia do Sul, da Índia, da Austrália e da Nova Zelândia. Dadas as rivalidades político-militares que persistem entre a maioria desses Estados, a reunião evitou controvérsias e concentrou-se em cinco ameaças não tradicionais sobre as quais há amplo consenso regional: desastres naturais, operações de manutenção de paz, medicina militar, segurança marítima (contra a pirataria) e contraterrorismo.

A duplicação temática das agendas do ARF e da “ADMM mais oito” suscita dúvidas sobre as relações futuras entre os dois mecanismos. A criação da “ADMM mais oito” foi uma reação dos setores militares ao ARF, considerado um foro diplomático e civil, de participação excessivamente ampla e cujos resultados foram relativamente modestos<sup>98</sup>. No entanto, a exclusão de temas estrategicamente sensíveis como disputas territoriais, projeção de poder naval no Mar do Sul da China e o risco de proliferação nuclear na Coreia do Norte apontam para algumas limitações do processo “ADMM mais oito”, que dificilmente deve avançar no tratamento regional dessas questões além do que for possível politicamente no ARF.

Os desafios à cooperação em defesa na ASEAN são tanto políticas, quanto militares. Persistem obstáculos operacionais na convergência das Forças Armadas do sudeste asiático, que abrangem desde a heterogeneidade do equipamento utilizado por cada país até diferenças de doutrina e de idioma. As Forças Armadas da região permanecem estritamente voltadas para temas nacionais e possuem capacidade muito limitada de resistir a ameaças de maior porte<sup>99</sup>. Porém, dadas as condições políticas propícias, seria possível superar gradualmente essas dificuldades.

A natureza da cooperação militar que se almeja, no entanto, é uma questão mais difícil de equacionar. Há consenso de que não se

---

98 O Diretor de Cooperação Política e de Segurança da ASEAN revelou publicamente em 2010 que as autoridades militares sentiam-se desconfortáveis com seu papel secundário no ARF. DEFENCE DIPLOMACY IN SOUTHEAST ASIA CONFERENCE REPORT (2010), p. 6.

99 ACHARYA (1990), pp. 24-29.



trata da conformação de uma aliança militar. Nenhum Estado-membro parece crer que a cooperação desenvolvida no âmbito da ASEAN possa substituir a presença norte-americana como fiel do equilíbrio de poder regional e proteção contra ameaças externas. Segundo Buzan e Waever (2003), no entanto, enquanto a segurança do complexo regional couber, em última análise, a uma potência extrarregional é possível argumentar que não existe um regime de segurança de fato no sudeste asiático<sup>100</sup>.

Trata-se, no entanto, de uma visão um tanto pessimista sobre os desenvolvimentos recentes em matéria de cooperação militar na região. Como os próprios autores admitem, um regime de segurança não pressupõe a ausência de conflitos, e sim a disposição em cooperar para tentar solucioná-los. Haverá necessariamente limites ao que se poderá lograr, sobretudo a curto prazo. No entanto, a ADMM poderá consolidar-se politicamente ao promover a cooperação entre autoridades militares do sudeste asiático em torno de medidas concretas, como o intercâmbio de pessoal; a participação conjunta em exercícios multilaterais de busca e resgate; o treinamento em operações de contraterrorismo e segurança marítima; e a troca de experiências em matéria de assistência humanitária e apoio militar após desastres naturais. Esses contatos serviriam de base para a cooperação futura em questões estratégicas mais delicadas, como exercícios conjuntos terrestres, marítimos e aéreos ou parcerias em operações de paz.

É importante ressaltar, a propósito, que a ADMM foi concebida como um instrumento de “diplomacia de defesa” (*defence diplomacy*), uma variação da diplomacia preventiva no âmbito militar. A eficácia operacional da cooperação é, na verdade, aspecto secundário nesse contexto. As interações regulares entre autoridades militares têm por objetivo aumentar gradualmente a franqueza no intercâmbio de opiniões e informações e gerar maior familiaridade com as diferenças

---

100 BUZAN e WAEVER (2003), p. 176.

de estilos políticos, normas culturais, valores e crenças que permeiam a região. Trata-se sobretudo de um mecanismo político estabelecido entre militares para criar confiança e prevenir conflitos, ajudando a construir uma ordem regional mais estável, cooperativa e consensual.

### 1.3. Antecedentes de cooperação militar na América do Sul

O CRS da América do Sul divide-se em dois subcomplexos: o Cone Sul (Brasil Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai) e o Andino (Peru, Equador, Colômbia, Venezuela)<sup>101</sup>. A Guiana e o Suriname não chegam a formar um subcomplexo próprio, mas tampouco integram o subcomplexo andino, demonstrando sua fraca articulação com o restante da América do Sul. A Bolívia parece gravitar recentemente em direção ao complexo Andino, embora tradicionalmente fosse considerada um Estado-tampão mais ligado ao subcomplexo do Cone Sul. Desde o final da Guerra Fria, os subcomplexos seguem trajetórias divergentes. O Cone Sul passa por mudanças estruturais, com a dessecuritização de várias dimensões das relações interestatais, que podem culminar na conformação de uma efetiva comunidade de segurança sub-regional. O subcomplexo andino, ao contrário, manteve o padrão conflitivo de fragilidade institucional e tensões fronteiriças, agravado por novas securitizações de temas como o narcotráfico, aumentando a penetração de interesses norte-americanos na região.

Soares (2008) identifica dois fatores que impulsionaram a cooperação militar no Cone Sul: os processos de redemocratização e a busca por maior autonomia<sup>102</sup>. A securitização da ameaça de subversão interna comunista nos anos 50 e 60 reduziu o risco de conflitos interestatais na América do Sul por motivos ideológicos, mas acentuou

---

101 BUZAN E WAEVER (2003), p. 317. A Bolívia, a exemplo do Equador, é um Estado-tampão na área de transição entre os subcomplexos do Cone Sul e andino. Sob seus atuais governos e após sua adesão à ALBA, seria possível argumentar que a Bolívia e o Equador atualmente se aproximam mais do subcomplexo andino do que do Cone Sul.

102 SOARES (2008), p. 167.

as rivalidades geopolíticas entre os governos militares, gerando instabilidade regional e dificultando a cooperação sul-americana em defesa<sup>103</sup>. A animosidade começou a ser contornada na década de 70, quando os regimes militares do Cone Sul enfrentaram crescentes dificuldades de inserção internacional e de legitimidade interna.

No contexto da retomada do intervencionismo americano durante a Administração Reagan (1981-89)<sup>104</sup>, a política externa brasileira voltou a enfatizar a cooperação para o desenvolvimento como meio de contribuir para a paz e a segurança regional. Promoveu inicialmente a criação de confiança com a Argentina, mediante a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979. Seguiu-se, em 1980, a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. A aproximação em matéria nuclear foi particularmente simbólica porque sinalizou a autolimitação de soberania em nome da construção da confiança mútua numa área estratégica da defesa nacional dos dois Estados<sup>105</sup>.

A “neutralidade imperfeita”<sup>106</sup> cuidadosamente adotada pelo governo brasileiro no conflito das Malvinas (1982) fortaleceu a projeção brasileira de uma política regional mais cooperativa. Ao enfatizar a necessidade de contenção das hostilidades, de maneira a evitar que o território continental argentino fosse objeto de agressão militar, e ao destacar que a situação das Malvinas não constituía precedente para o equacionamento de outras questões territoriais na América do Sul, o Brasil ajudou a conter os efeitos regionais do conflito. A Guerra das Malvinas enfraqueceu decisivamente a credibilidade do

---

103 A Operação Condor, que promoveu a cooperação entre serviços de inteligência para fins de repressão de militantes de esquerda no Cone Sul, não pode ser classificada propriamente como cooperação em defesa, pois tinha objetivos de repressão política interna. MIYAMOTO (2009/2010), pp. 82-83 e URT, (2010), pp. 26-30.

104 O intervencionismo americano ocorria tanto no formato militar tradicional (Granada, 1983), quanto por operações especiais (Nicarágua, 1982).

105 Em termos de cooperação concreta em temas nucleares, avanços mais expressivos só seriam logrados a partir de 1985, com a assinatura da Declaração Conjunta sobre Política Nuclear.

106 A neutralidade imperfeita consistiu na cooperação prestada pelo Brasil aos argentinos tanto de maneira ostensiva (ao proibir que aeronaves britânicas reabastecessem em aeroportos brasileiros ou ao permitir que portos brasileiros funcionassem como entreposto para exportações argentinas), quanto secreta (por meio do fornecimento de dois aviões de guerra Bandeirantes EMB-111). URT (2010), p. 110.

sistema interamericano de defesa coletiva e, dessa maneira, também contribuiu para a reorganização dos padrões de confiança regionais.

Romper o isolamento diplomático pós-Malvinas consistia na prioridade de política externa do governo civil de Alfonsín (1983-89), levando a Argentina inclusive a tentar aproximar-se do Chile – um país ainda sob o regime militar de Pinochet (1974-1990) e orientado por uma política externa tão irredutivelmente anticomunista que havia alijado até os EUA<sup>107</sup>. A distensão, contudo, foi bem-sucedida e, em 1984, os dois países puseram fim à disputa territorial sobre o Canal de Beagle. Sete anos mais tarde, os presidentes Menem e Alwyn encerraram vinte e três litígios territoriais bilaterais, sendo que o litígio remanescente foi decidido por laudo arbitral em 1995. Seguiram-se tratados de complementação econômica e contra a proliferação química e biológica. A partir de 1995, foram institucionalizados mecanismos regulares de consultas militares e políticas e, em 2001, os dois países adotaram uma metodologia padronizada comum, definida pela CEPAL, para medir gastos de defesa. O passo mais ambicioso foi a criação, em 2005, de uma força de paz combinada (*Fuerza de Paz Cruz del Sur*), a cargo de um Estado-Maior Conjunto Combinado. Além de promover a criação de confiança bilateral, a Força de Paz seria colocada à disposição da ONU para atuação com a anuência dos Estados-membros. No entanto, o fato de não ter sido empregada até hoje pode sinalizar a persistência de inseguranças sobre seu papel nas relações bilaterais e regionais<sup>108</sup>.

O eixo da emergente comunidade de segurança do Cone Sul é o MERCOSUL. Criado em 1991, buscava um duplo objetivo: promover a estabilidade sub-regional após a redemocratização e fortalecer a inserção internacional de seus Estados-membros. Com o Protocolo de

---

107 O assassinato de Orlando Letelier em Washington, em 1976, levou as autoridades americanas a acusarem o Chile de terrorismo de Estado. As tensões bilaterais, agravadas pela proibição americana de venda de material militar para a região e as críticas ao desrespeito aos direitos humanos pelo governo Pinochet, só seriam contornadas após a redemocratização do Chile, na década de 90.

108 PINO (2008), pp. 61-62.

Ushuaia, o MERCOSUL tornou a proteção da democracia condição de participação no próprio bloco. No contexto do liberalismo econômico da década de 90, com sua ênfase em blocos de comércio regionais, era visto como um instrumento importante para evitar a marginalização econômica em face da globalização econômico-financeira internacional. Embora não tenha tido como objetivo central a cooperação em defesa e segurança, consolidou a dessecuritização das relações Brasil-Argentina, em torno das quais gravitaram o Uruguai e o Paraguai.

Durante a década de 90, houve um sensível adensamento da cooperação militar no Cone Sul. Ampliaram-se os exercícios combinados das Forças Singulares<sup>109</sup>, movidas essencialmente por objetivos técnico-operacionais. Também houve intenso intercâmbio de pessoal para treinamento e formação, bem como a manutenção de unidades militares – como submarinos argentinos e um sistema de lançadores de mísseis brasileiros – em instalações militares de outros países da sub-região. Um fato interessante é que a cooperação da Marinha brasileira com a Argentina no emprego de meios aeronavais (a operação ARAEX, realizada desde 1993), foi motivada, em parte, por uma divergência interna nas Forças Armadas brasileiras<sup>110</sup>. Moraes (2010) inclusive conclui que a relação entre as Marinhas da Argentina e do Brasil foi “melhor, em alguns aspectos, do que a relação entre a Marinha e a FAB, entre as quais havia muita rivalidade”<sup>111</sup>.

O Brasil tem promovido uma forte institucionalização da cooperação de defesa, sobretudo com a Argentina, com a qual possui mecanismos formais tanto na área nuclear (com a criação da Agência

---

109 A Marinha foi a primeira força singular a promover um exercício militar combinado autônomo com a Argentina (Operação FRATERNAL, 1978). Foi complementada, em 1993, pela operação ARAEX (envolvendo o porta-aviões brasileiro Minas Gerais) e, em 2001, a operação TEMPEREX (com o porta-aviões São Paulo). O Exército realizou sua primeira operação de manobras combinadas com a Argentina em 1996, na Operação CRUZEIRO DO SUL, seguida pelas operações SACI (2004, 2005), DUENDE (2004, 2005) e LAÇO FORTE (2002, 2004), algumas das quais contaram com participação de outros Estados regionais. As Forças Aéreas dos dois países realizaram operações em 1997 e em 2001 (Operação PLATA).

110 A FAB desejava operar com exclusividade as aeronaves de asa fixa no porta-aviões Minas Gerais. Por conseguinte, “os pilotos da Marinha do Brasil foram treinados na Argentina e no Uruguai e não pela FAB”, MORAES (2010), p. 98.

111 MORAES (2010), p. 98.

Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC), quanto na convencional, com a criação do Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação em Temas de Defesa e Segurança Internacional (MPCC, 1997<sup>112</sup>), o Mecanismo Permanente de Análise Estratégico (MAE, 1997<sup>113</sup>) e o Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa (GTBD, 2000<sup>114</sup>). No entanto, com exceção da ABACC, os mecanismos políticos criados com países da América do Sul demonstraram pouca relevância estratégica e raramente se reuniram, prevalecendo os entendimentos no nível das Forças Singulares, com aparente resistência à ampliação do diálogo entre os Ministérios de Defesa. Dos seis instrumentos que regem a cooperação bilateral em defesa com o Paraguai, por exemplo, o único que está sendo utilizado atualmente é o Memorando relativo à incorporação de um contingente militar paraguaio ao batalhão brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Avanços no plano estratégico foram condicionados pelas oscilações das relações políticas. Nos anos 90, a decisão argentina de buscar um relacionamento privilegiado com os EUA, inclusive por meio da concessão da condição de *Major Non-Nato Ally* (MNNA) em 1997<sup>115</sup>, provocou desconfiças políticas regionais. Temia-se que a decisão provocasse mudanças na equação estratégica regional ao influenciar as percepções dos pesos relativos dos Estados sul-americanos. A negociação do MPCC e do MAE em 1997 pode ser interpretada como uma medida de distensão bilateral, assegurando canais de diálogo sobre cooperação militar e concertação política regional em matéria estratégica.

Embora a preservação da autonomia das Forças Singulares na definição dos termos da cooperação técnico-operacional com seus contrapartes no Cone Sul atendesse aos interesses militares, a partir

---

112 Também conhecido *Processo de Itaipava*, resultou em uma reunião ministerial no mesmo ano.

113 Criado para dar seguimento às decisões do MPCC, reuniu-se quatro vezes, sendo a última reunião em 2005.

114 Criado por declaração dos Ministros de Defesa, reuniu-se uma vez.

115 Embora o *status* de MNNA não implicasse uma obrigação de defesa mútua, acesso a armamento avançado ou a linhas de crédito especiais para a compra de material bélico.

de 2000 tornou-se necessário enquadrar esse processo em um marco político mais consistente, inclusive para consolidar o controle civil sobre as forças armadas. Com esse intuito foi assinado, em 2005, com a Argentina, o Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa e o Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica na Área de Tecnologia Militar. O foco da cooperação passou a ser a cooperação industrial, de pesquisa e desenvolvimento na área militar<sup>116</sup>, além da coordenação política, do fomento à transparência e da articulação de posições comuns em organismos internacionais. Acordos bilaterais semelhantes foram negociados pelo Brasil ao longo da década de 2000 com todos os países da América do Sul, com exceção da Venezuela<sup>117</sup>.

O processo de adensamento da cooperação militar no Cone Sul avançou muito nesses trinta anos e não encontra paralelos no subcomplexo andino, no qual persistem tensões político-militares, agravadas pelo efeito do conflito na Colômbia, em particular. Para o governo colombiano, a principal forma de cooperação militar continuou a ser articulada por meio dos EUA. A partir de 2002, o combate ao narcotráfico foi inserido no contexto da luta contra o terrorismo, quando os EUA classificaram como organizações terroristas as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Exército de Liberação Nacional (ELN) e o grupo paramilitar *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC). Entre 2000 e 2010, a Colômbia recebeu US\$ 7 bilhões em ajuda americana<sup>118</sup>, além de equipamento e treinamento militar regular para batalhões locais, que passaram a depender econômica e operacionalmente do apoio americano. As implicações recentes dessa relação para a América do Sul em geral, e para a UNASUL

---

116 Entre os principais projetos bilaterais em andamento constam a fabricação do Veículo Gaúcho, a cooperação aeronáutica com a “Fábrica Argentina de Aviones brigadeiro San Martín S.A.” e a assinatura de um regime comum de importações de bens da indústria aeronáutica do MERCOSUL.

117 O Brasil firmou acordos bilaterais de defesa com a Argentina (2005), o Uruguai (2010), a Bolívia (2001), o Chile (2007), o Peru (2006), o Equador (2007), a Colômbia (2008), a Guiana (2009), o Paraguai (2007) e o Suriname (2008). FONTE: Divisão de Atos Internacionais/MRE.

118 SEELKE (2011), p. 13.

em particular, serão aprofundadas em capítulos posteriores. Cabe aqui apenas ressaltar os temores regionais suscitados pelo risco de transbordamento dos efeitos da crise colombiana, sobretudo em termos de fluxos de migrantes e deslocamento de narcotraficantes ou guerrilheiros armados<sup>119</sup>. Ademais, a estratégia americano-colombiana de combate ao narcotráfico ganhou contornos cada vez mais militarizados no decorrer dos últimos quinze anos e, em grande medida, “has taken on enough of a momentum that military calculations seem to follow their own logic”<sup>120</sup>, para preocupação brasileira, em particular.

A ajuda militar americana à Colômbia acentuou as percepções de desequilíbrio de poder na região andina, particularmente por parte da Venezuela. Desde 2002, o governo venezuelano iniciou uma política de reequipamento das Forças Armadas, tendo adquirido cerca de US\$ 4 bilhões de material bélico russo entre 2003 e 2010. Ademais, houve uma profunda reorganização do setor militar venezuelano, na qual a fusão cívico-militar tornou-se parte essencial da estratégia de defesa integral do país. Por meio da Aliança Bolivariana para nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), houve a difusão no subcomplexo andino da estratégia de defesa integral, que pressupõe que as forças armadas convencionais dividam suas responsabilidades em matéria de defesa nacional com civis. Em maio de 2011 foi inaugurada a Escola de Defesa ALBA-TCP, em Santa Cruz, na Bolívia, abrangendo o país sede, a Venezuela, Cuba, Equador e Nicarágua. A Escola faria parte de um esforço para criar um mecanismo de cooperação militar mais amplo entre os países do bloco, com a criação de um Comitê Permanente de Soberania e Defesa da Aliança, integrado pelos Ministros de Defesa dos Estados-membros, que ainda não se concretizou.

---

119 Essa preocupação provocou uma reorganização de parte dos efetivos militares do Peru e do Equador para suas fronteiras com a Colômbia.

120 BUZAN e WAEVER (2003), p. 329.



Para Buzan e Waever, o forte envolvimento norte-americano na dinâmica de segurança do subcomplexo andino acarreta riscos reais de absorção da sub-região pelo CRS da América do Norte, como já ocorre com a América Central e o Caribe. Assim sendo, o CRS da América do Sul seria clivado entre a América do Norte e o Cone Sul. A securitização brasileira da Amazônia, contudo, tem impedido que os países andinos se incorporem definitivamente ao CRS da América do Norte. O Brasil desempenha uma função estratégica de elo entre os subcomplexos que conformam a América do Sul porque é simultaneamente um dos alicerces da embrionária comunidade de segurança no Cone Sul e o único ator com condições reais de conformar um regime de cooperação efetiva na Amazônia – seja por meio do fortalecimento de mecanismos multilaterais como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), seja por meio da expansão de instrumentos bilaterais, como as operações dos Sistemas de Vigilância da Amazônia (SIVAM)/de Proteção da Amazônia (SIPAM) a países fronteiriços. Ao conjugar instrumentos diplomáticos e de defesa em sua atuação regional, o Brasil é hoje o principal ator que assegura a unidade do CRS Sul-Americano.



## Capítulo 2

# Visões nacionais sobre os desafios atuais de defesa na região e a conformação do CDS

### 2.1. Visões nacionais

#### 2.1.1. Brasil

Desde a redemocratização e o fim da Guerra Fria, as Forças Armadas brasileiras enfrentam o desafio de buscar uma nova missão. Como afirma Santos (2004), “a hipótese de guerra global ou de guerra subversiva interna não é mais plausível: por outro lado, guerras regionais têm maior probabilidade de ocorrência” – porém, no caso do Brasil, “que esteve envolvido em uma guerra com seus vizinhos pela última vez há mais de cem anos, com o Paraguai, essa possibilidade se aproxima de zero”<sup>121</sup>. À luz das resistências dos militares brasileiros em engajar-se em atividades de segurança pública, é necessário indagar quais seriam as funções de defesa das Forças Armadas, em uma região sem inimigos externos claramente definidos.

As diretrizes da política de defesa brasileira estão delineadas em dois documentos: a Política de Defesa Nacional (PDN, cuja primeira

---

121 SANTOS (2004), p. 120.

versão, de 1996, foi atualizada em 2005) e a Estratégia de Defesa Nacional (EDN, 2008). Em 2012, esse arcabouço deve ser complementado pela divulgação do primeiro Livro Branco de Defesa, atualmente em fase de elaboração. Nesses documentos, a defesa é objeto de um enfoque preventivo e dissuasório, orientado para a proteção do território e da população contra ameaças difusas, como a “cobiça internacional” por recursos naturais brasileiros ou o enfraquecimento deliberado das bases materiais do desenvolvimento econômico (infraestrutura física e energética, rotas de comércio e comunicação). A PDN reconhece que, na ausência de conflitos, “a percepção de ameaças está desvanecida para muitos brasileiros”, mas considera “imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses”<sup>122</sup>. A EDN é mais assertiva ao afirmar que “o Brasil ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação”, mas que “se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças”, pois vivemos “em um mundo em que a intimidação tripudia sobre a boa-fé”<sup>123</sup>.

Essa diferença de tom manifesta-se em outros aspectos, embora não haja propriamente uma contradição entre os dois documentos. A PDN, influenciada pelos debates sobre segurança multidimensional na OEA, enfatiza que a segurança possui vertentes políticas, militares, econômicas, sociais, ambientais, alimentares e científico-tecnológicas. A END retoma um enfoque estritamente estatal, referindo-se apenas à defesa e à segurança nacionais, “não levando em conta a existência de outros conceitos de segurança, como a segurança cidadã e a segurança humana, que enfocam mais os cidadãos do que os Estados”<sup>124</sup>.

---

122 BRASIL (2005), *Política de Defesa Nacional*. Decreto nº 5.484 (30/6/2005), p. 1.

123 BRASIL (2008), p. 3.

124 OLIVEIRA (2009), p. 83.

Segundo a EDN, as Forças Armadas brasileiras devem contemplar as seguintes hipóteses de emprego: 1) o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras em circunstâncias de paz; 2) a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras; 3) a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica; 4) as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, ultrapassando os limites de uma guerra regional, inclusive com o emprego efetivo ou potencial de armas nucleares; 5) a participação do Brasil em operações de paz e humanitárias, regidas por organismos internacionais; e 6) a participação em operações internas de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição Federal, e o atendimento às requisições da Justiça Eleitoral. À luz dessas hipóteses, a END propõe medidas de reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e uma nova política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

Em termos da reorganização do setor militar, há dois desafios a superar: a maior integração entre as Forças Singulares e o adensamento das relações civis-militares no âmbito do próprio Ministério da Defesa. Em termos das Forças Singulares, o estabelecimento de um Estado-maior Conjunto das Forças Armadas foi um passo importante na transição de um comando combinado para um comando conjunto. No entanto, o titular da pasta ocupa o mesmo nível hierárquico dos Comandantes das Forças, o que difere do modelo adotado, por exemplo, nos EUA, no qual o *Joint Chief of Staff* ocupa uma posição hierárquica superior aos Comandantes, porém inferior ao do Ministro da Defesa. Cabe recordar que o antigo Estado-maior da Defesa brasileiro teve sua atuação limitada precisamente pela persistência da autonomia relativa dos Comandos militares.

No tocante ao aumento da participação civil no Ministério da Defesa, é importante enfatizar que, em um regime democrático, a

subordinação militar às autoridades civis não se restringe à nomeação de um civil para o cargo de Ministro de Defesa. Abrange, também, “a capacidade de determinar orçamentos, estratégias de defesa e prioridades, aquisição de armas, currículos militares e doutrina”; cabendo ao Legislativo “a capacidade de rever essas decisões e monitorar sua implementação”<sup>125</sup>, o que ocorre apenas parcialmente no Brasil atualmente. A transição pactuada brasileira após o regime militar impôs um ritmo cauteloso de subordinação das Forças Armadas à liderança civil e impediu que temas como abusos contra os direitos humanos fossem objeto de investigação e punição. Com a criação da Comissão da Verdade e a revisão das regras de sigilo de documentos oficiais, em novembro de 2011, a sociedade brasileira inicia uma reavaliação dessa fase histórica nacional, não sem enfrentar alguma resistência dos setores militares.

A PDN descreve o entorno estratégico do Brasil como sendo a América do Sul, o Atlântico Sul e os países limítrofes da África. Embora a América do Sul concentre 12% da superfície terrestre e apenas 6% da população mundial (380 milhões), é autossuficiente em energia e possui 25% das terras cultiváveis para agricultura e 25% das reservas de água doce do mundo. Para o setor militar, essas características conferem uma importância estratégica singular para a região, dada a possibilidade de crescentes conflitos internacionais movidos pela escassez de alimentos e água. Seriam fatores convergentes entre os países da região sua distância relativa dos grandes focos de tensão internacional, a ausência de armas nucleares, a semelhança de culturas e o processo de aperfeiçoamento das democracias em curso desde a década de 80. As possíveis fontes de instabilidade seriam interesses interestatais divergentes, fragilidades econômicas e institucionais domésticas, ilícitos transnacionais e o transbordamento de conflitos nacionais.

---

125 OLIVEIRA (2000), p. 119.

A END reconhece que embora as maiores concentrações demográficas e os principais centros industriais do Brasil estejam no Sudeste e no Sul, seria necessário reposicionar os efetivos das três Forças para lidar com as principais preocupações de defesa, localizadas no Norte, no Oeste e no Atlântico Sul. A Amazônia é singularizada como uma prioridade para os interesses de defesa. Miyamoto (2009) recorda que o deslocamento do foco estratégico das Forças Armadas para a Amazônia iniciou-se com a dessecuritização das relações com a Argentina, associada a uma percepção de pressão internacional crescente no sentido da limitação, restrição ou compartilhamento da soberania brasileira sobre os recursos amazônicos<sup>126</sup>. A primeira manifestação de preocupação diplomática do Brasil com a Amazônia foi a iniciativa de conformação do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978 (posteriormente transformado em uma organização internacional, a única com sede em Brasília). Posteriormente, no início do governo Sarney (1985-90), o Brasil concebeu o Projeto Calha Norte (PCN), que tinha como objetivo proteger e fortalecer a região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas. Sua implementação, contudo, enfrentou sucessivas dificuldades orçamentárias na década de 90, embora o Projeto persista até hoje. Também nos anos 90, foi implementado o SIVAM, que buscava promover o fortalecimento da presença militar da região por meio do controle do tráfego aéreo, a vigilância ambiental e o combate aos crimes transfronteiriços (contrabando, narcotráfico).

Com relação ao Atlântico Sul, em 1986 o Brasil já defendia que a região fosse declarada uma Zona de Paz e Cooperação, embora os militares brasileiros na época frisassem que “o conceito de não militarização da área por países a ela estranhos não pode ser confundido com o de desmilitarização no sentido de redução da capacidade de atuação dos países da região”<sup>127</sup>. A projeção de poder defensivo tornou-se ainda mais importante com a descoberta recente das reservas

---

126 MIYAMOTO (2009), pp. 84-86.

127 MIYAMOTO (2009), p. 85.

petrolíferas do pré-sal na plataforma continental brasileira. Porém, nos termos da END, nas prioridades da Marinha “a projeção de poder se subordina, hierarquicamente, à negação do uso do mar”. Duas áreas são estratégicas para o país em termos navais: a faixa de litoral entre Santos e Vitória e a foz do rio Amazonas.

Há uma evidente dificuldade das Forças Armadas para estabelecer sua presença física na íntegra dos 8,5 milhões de quilômetros quadrados do território nacional e projetar capacidade dissuasória expressiva sobre o Atlântico Sul. Parte do problema decorre da falta de prioridade atribuída ao orçamento militar por sucessivos governos civis, agravada pela concentração das verbas concedidas em gastos com pessoal. Segundo Brustolin (2009), em 2009, 76% do orçamento do Ministério de Defesa (US\$ 38,8 bilhões) corresponderam a gastos com pessoal, sendo que “há um déficit atuarial constante que os militares na ativa têm em relação aos inativos, bem como o agravamento que os instituidores de pensão geram a esse desequilíbrio”<sup>128</sup>. Assim sendo, o Brasil gasta mais com pessoal inativo e beneficiários de pensões militares (US\$ 19,98 bilhões em 2008) do que com militares na ativa (US\$ 11,96 bilhões, no mesmo período)<sup>129</sup>. Esse quadro é agravado pela cultura de sigilo que ainda permeia as Forças Armadas brasileiras. Brustolin (2009) ressalta que

o fato de o Ministério da Defesa buscar a conscientização da importância de se investir em uma Estratégia Nacional de Defesa é diretamente contraditório à postura de falta de transparência pública da defesa brasileira ao deixar de divulgar as suas informações orçamentárias durante anos seguidos<sup>130</sup>.

O baixo investimento tem resultado em perda de capacidade operacional das Forças Armada nacionais, que, segundo levantamento

---

128 BRUSTOLIN (2009), p. 87.

129 BRUSTOLIN (2009), p. 52.

130 BRUSTOLIN (2009), p. 85. A Medida Provisória nº 2131, de 2000, promoveu modestas alterações no regime previdenciário militar, mas que não devem ter impacto significativo sobre o desequilíbrio atuarial a curto prazo.



reservado do MD, divulgado pela imprensa em março de 2011, estariam com quase metade de seus equipamentos sem condições de uso<sup>131</sup>. Dos 98 navios da Marinha, apenas 48 estão disponíveis; dos 23 aviões de asa fixa e 67 helicópteros da Marinha, apenas dois aviões e 22 helicópteros reúnem condições de voo; e dos 1.953 blindados do Exército, 874 não podem ser usados. Em 2003, estudo de Winand e Saint-Pierre (2003) afirmou que “dos 750 aviões da Força Aérea Brasileira (FAB), cerca de 45% não têm condições minimamente satisfatórias de vôo. Os horários de vôos também são restritos devido à falta de combustíveis e lubrificantes”<sup>132</sup>. A própria END reconhece que uma das principais vulnerabilidades de defesa do país é a “obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas; elevado grau de dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros; e ausência de direção unificada para aquisições de produtos de defesa”<sup>133</sup>.

Além de dispor de reduzidos meios operacionais, as Forças Armadas continuam em busca de um novo papel na sociedade. Em termos de apoio às forças de segurança pública na faixa de fronteira e no combate a crimes transfronteiriços e ambientais, a função subsidiária das Forças Armadas está prevista na Lei Complementar n. 97/1999, modificada por leis complementares aprovadas em 2004 e 2010. Em princípio, a Marinha pode prestar apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução aos órgãos federais, enquanto o Exército pode empreender ações preventivas e repressivas de patrulhamento, revista e prisões em flagrante. A Aeronáutica está autorizada a fazer operações combinadas com os organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá agir após o pouso das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito.

A participação das Forças Armadas em atividades de policiamento ostensivo, preventivo ou repressivo – como a ocupação do Morro do

---

131 FOLHA DE SÃO PAULO, *Metade do equipamento das Forças Armadas está indisponível*, 13/3/2011.

132 WINAND e SAINT-PIERRE (2003), p. 2.

133 BRASIL (2008), p. 21.

Alemão, no Rio de Janeiro, em novembro de 2010 – é uma exceção, regida pelo Decreto-Lei nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, segundo o qual é competência exclusiva do Presidente da República a decisão de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, atendendo ao pedido dos Governadores. O objetivo do Decreto-Lei é evitar que a colaboração militar fosse caracterizada como intervenção federal nos Estados<sup>134</sup>. A frequência de invocação do Decreto-Lei levou o Exército a criar uma unidade especializada em ações de garantia da lei e da ordem (a 11ª Brigada de Infantaria Leve). Desde 2004, o Ministério da Justiça vem conformando uma Força Nacional de Segurança Pública, que não chegará a ser uma alternativa ao uso de militares no combate ao crime nos centros urbanos, pois a Lei nº 11.473/2007 prevê que “as atividades de cooperação federativa, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública, serão desempenhadas por militares e servidores civis dos entes federados que celebrarem convênio”.

A participação das Forças Armadas em atividades de segurança interna é tema polêmico, com vários especialistas advertindo sobre o risco de militarização de estruturas civis do Estado e sobre a falta de treinamento específico dos militares para atividades de repressão<sup>135</sup>. Zaverucha (2007) inclusive argumenta que o necessário é desmilitarizar ainda mais a segurança pública brasileira. A seu ver, em decorrência dos esforços do regime militar, em 1967, para aumentar seu controle sobre os instrumentos de repressão, a Polícia Militar tornou-se a principal polícia estadual, responsável pelo policiamento ostensivo no país, a repressão a distúrbios civis, a manutenção da ordem pública e até a fiscalização do trânsito.

Trata-se, segundo o autor, de uma “estrutura militar fazendo papel de polícia”, pois seus integrantes são servidores públicos militares, organizados em batalhões e sujeitos à instrução, aos

---

134 Cabe recordar que a Constituição Federal originalmente contemplava a atuação das Forças Armadas na manutenção da ordem interna apenas em situações de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

135 WINAND e SAINT-PIERRE (2003), p. 6.

regulamentos e à justiça militar<sup>136</sup>. A Polícia Militar brasileira é considerada uma força reserva e auxiliar do Exército em tempos de paz. No Brasil, até o corpo de bombeiros é militarizado e submetido aos mesmos códigos disciplinares das polícias militares. Em 2003, segundo dados do Ministério da Justiça, o Brasil contava com 375.446 policiais militares e apenas 102.555 policiais civis. Para efeito de comparação, as Forças Armadas brasileiras, as maiores da América do Sul, são compostas de 333.582 efetivos<sup>137</sup>. Assim sendo, embora seja correto afirmar que o MD brasileiro não é responsável pela segurança pública, há que se reconhecer que servidores militares ainda são os principais agentes públicos de manutenção da ordem e da lei internamente no país.

Zaverucha (2007) também recorda que a atual Lei de Segurança Nacional (LSN) brasileira foi redigida pelo regime militar em 1983 e sobrevive sem maiores alterações porque é mais rigorosa do que o Código Penal ao punir determinados crimes ordinários, como o tráfico de armas ou o combate ao financiamento de atividades terroristas, previstas nos artigos 20 e 24 da LSN, embora o crime de terrorismo não seja tipificado. Assim sendo, crimes contra a segurança pública acabam sendo tratados como crimes contra a segurança nacional<sup>138</sup>. Esses seriam os resquícios persistentes da militarização da segurança pública brasileira no regime militar que ainda não foram completamente eliminados com a redemocratização.

Em um país com fortes carências históricas em áreas sociais, que demandam investimentos urgentes e vultosos em um contexto orçamentário quase sempre restritivo, surgem dúvidas em setores da opinião pública sobre a pertinência de gastos em defesa na ausência de ameaças concretas e iminentes, seja ao exercício da soberania nacional sobre seus recursos estratégicos, seja à estrutura econômica do país.

---

136 ZAVERUCHA (2007), pp. 30-31.

137 DONADIO E TIBLETTI, (2010), p. 156.

138 ZAVERUCHA (2007), p. 31.

O questionamento dos gastos em defesa é agravado pela intensidade do debate público sobre a erosão da segurança dos cidadãos, provocada pelo tráfico de drogas, o contrabando de armas e o crime organizado. Há uma percepção popular de que essas atividades são fortalecidas pela porosidade das fronteiras nacionais, inadequadamente protegidas pela Polícia Federal (em 2010, o país dispunha de apenas 11.672 policiais federais) e pelas próprias Forças Armadas. Como avalia Santos (2004), se os militares “rejeitam o papel voltado para a segurança interna, se as atividades sociais das quais eles tanto se orgulham são consideradas complementares, se sua participação na política externa é quase inexistente e se seu papel tradicional desempenhado durante a Guerra Fria não mais se aplica, a decorrência é uma angustiante crise de identidade”<sup>139</sup>, que pouco contribui para diminuir a falta de prioridade atribuída pela sociedade brasileira ao setor de defesa.

### 2.1.2. Argentina

A atual orientação estratégica da política de defesa argentina foi moldada pelo descrédito das Forças Armadas após a derrota na Guerra das Malvinas (1982). No contexto da redemocratização promovida a partir de 1983, o Exército em particular foi enfraquecido pelos processos instaurados contra sua cúpula na averiguação dos abusos contra os direitos humanos no período da “Guerra Suja” (1976 a 1983). Após sucessivos expurgos e os contratempos de um processo de anistia politicamente divisivo<sup>140</sup>, as Forças Armadas do país têm lentamente buscado reconstruir seu papel na sociedade, enfatizando o respeito às instituições democráticas e resistindo a envolvimento

---

139 SANTOS (2004), p. 124.

140 Em 2003, o Senado argentino aprovou a anulação das leis da *Obediência Devida* (1987) e do *Ponto Final* (1986), tornando possível o julgamento de militares por violações de direitos humanos durante a ditadura. As duas leis foram sancionadas pelo ex-Presidente Alfonsín no contexto de levantes militares e teriam beneficiado entre 1.100 e 1.800 militares, dependendo das estimativas.

direto em assuntos internos, mesmo em momentos de aguda crise política, como a renúncia do Presidente De la Rúa, em 2001.

A transição democrática argentina ocorreu por meio do súbito colapso do regime autoritário, resultando na imediata redução da autonomia militar e, por conseguinte, em sua incapacidade de estabelecer as condições, a natureza e a prioridade de seu emprego na defesa nacional. Segundo Sain (2003), a partir de 1983 a Argentina iniciou um expressivo processo de reconfiguração do arcabouço legal e institucional das Forças Armadas, baseado na convergência da classe política local em torno de alguns pressupostos essenciais: o conceito de defesa como um esforço nacional direcionado contra agressões militares de origem externa, a distinção legal e institucional entre defesa e segurança interior, a identificação das Forças Armadas como instrumentos de defesa nacional, a redução do escopo das atividades de inteligência militar, a excepcionalidade de qualquer intervenção militar na manutenção da ordem interna e a necessidade de planejamento militar conjunto e de reestruturação para reduzir a autonomia das Forças Singulares<sup>141</sup>.

Esse consenso foi plasmado na Lei de Defesa Nacional argentina, aprovada em 1988, em substituição à versão adotada no regime militar. O novo instrumento legal definiu a defesa nacional como sendo “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en la forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externa”<sup>142</sup>. Durante os debates parlamentares sobre a proposta de legislação, ficou claro que a agressão externa era concebida como um ato efetuado por Forças Armadas regulares de um Estado contra o território de outro Estado, não abrangendo, portanto, grupos guerrilheiros, grupos armados à margem da lei, crime organizado ou narcotráfico.

---

141 SAIN (2003), pp. 14-18.

142 ARGENTINA, Lei de Defesa Nacional, art. 2º.

Em seu artigo 4, a Lei de Defesa Nacional enfatiza que “se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa la defensa nacional de la seguridad interior”. A Argentina dispõe atualmente de 77.660 efetivos nas três Forças Singulares<sup>143</sup>. Para afastar definitivamente o espectro da doutrina de segurança nacional, em 1992 foi promulgada a Lei de Segurança Interior, baseada no entendimento de que as Forças Armadas só poderiam atuar para restabelecer a ordem interna após a declaração de estado de sítio pelo Presidente em exercício. Caracterizava-se, assim, a natureza subsidiária desse tipo de missão e, por conseguinte, tornava desnecessária a preparação operacional rotineira das Forças Armadas como instrumentos policiais, seja por meio de sua reorganização funcional, seja por meio da atualização doutrinária. Ainda assim, verificou-se no segundo governo do Presidente Menem (1989-1999) e no breve governo De la Rúa (1999-2001) alguma intenção de permitir a atuação das forças armadas no que se refere às novas ameaças, o que foi revertido durante o governo do Presidente Nestor Kirchner (2003-2007).

O orçamento das Forças Armadas argentinas segue o padrão de gastos verificado na maioria dos demais Estados sul-americanos, com um baixo montante de recursos destinados a investimentos. Considerando-se dados de 2003, cerca de 80% dos gastos em defesa foram destinados a cobrir obrigações com pessoal. Por conseguinte, a disponibilidade de recursos para reequipamento militar seria extremamente baixa na Argentina, cerca de 0,3% dos gastos totais em defesa para o mesmo ano. Em 2005, os gastos militares argentinos corresponderam a 1,13% do PIB, ou US\$ 1,7 bilhões – um gasto em valores absolutos que colocaria o país atrás do Brasil, do Chile, da Colômbia e da Venezuela na América do Sul.

---

143 DONADIO E TIBLETTI (2010), p. 135.

Uma possível solução para as dificuldades de financiamento do setor militar seria a cooperação regional. Em 2001, o governo argentino promoveu uma revisão de seu Livro Branco, na qual reconheceu a necessidade de reestruturação adicional do setor militar e apontou a integração regional como um interesse estratégico para a Argentina. Em particular, o documento frisava que a integração em defesa poderia permitir a adaptação combinada das Forças Armadas e dos sistemas de defesa nacionais às novas exigências internacionais, induzindo maior eficiência ao gasto militar. O documento abordava nesse contexto a necessidade de integração dos sistemas defensivo-militares no MERCOSUL.

A disputa territorial em torno das Malvinas persiste como a única reivindicação relevante para a Argentina após a resolução dos diferendos com o Chile no final dos anos 90<sup>144</sup>. A eleição do Presidente Nestor Kirchner, em 2003, promoveu um endurecimento com relação ao tema, após tentativas de distensão promovidas pelo Presidente Carlos Menem na década anterior. Cientes da impossibilidade de uma solução militar, os argentinos têm insistido em elevar o perfil diplomático de seu pleito territorial em organismos regionais e internacionais, política que persiste sob o atual governo da Presidenta Cristina de Kirchner (iniciado em 2007).

As críticas do ex-Presidente Nestor Kirchner ao encaminhamento da questão militar e dos direitos humanos, a mudança de comandantes das três Forças e abertura de um Museu da Memória dos abusos cometidos durante o regime militar provocou uma crise do então Presidente com as Forças Armadas. O Presidente Kirchner logrou, contudo, atenuar o enfrentamento. O envio de tropas argentinas ao Haiti deu alento ao processo de normalização das relações entre o poder civil e as Forças Armadas no período pós-crise na Argentina.

---

<sup>144</sup> As Malvinas encontram-se adjacentes à plataforma continental argentina e poderiam servir de base para a exploração de reservas petrolíferas marítimas. Isso explica a persistência do interesse argentino em obter reconhecimento internacional de sua soberania sobre a área.

Com a iniciativa, as Forças Armadas recolocam-se na condição de instrumento visível e ativo de políticas públicas do Governo civil e reencontram uma vocação que passaram a desenvolver como sua mais importante missão depois dos desgastes sofridos com o Governo militar e a derrota no Atlântico Sul.

### 2.1.3. Bolívia

A reeleição do Presidente Evo Morales em 2010 deu início a um amplo processo de reestruturação das Forças Armadas bolivianas, em um contexto político de persistente fragilidade institucional, intensos conflitos sociais, contestação da legitimidade estatal por diferentes grupos de interesse (com o risco inclusive de separatismo e fragmentação territorial na região do Pando, em 2008, que exigiu mediação da UNASUL) e, por conseguinte, a possibilidade de militarização da repressão ao dissenso interno.

Tradicionalmente, a principal questão securitizada pela Bolívia tem sido a delimitação das fronteiras nacionais e, em específico, a perda de seu acesso ao oceano Pacífico. A Bolívia foi o país sul-americano que mais perdeu território desde sua independência, gerando uma persistente desconfiança com relação a seus vizinhos, particularmente o Paraguai e o Chile. Por esse motivo, os dois países continuam a ser vistos como “inimigos” pelas Forças Armadas bolivianas.

Em 2004, a Bolívia publicou seu Livro Branco de Defesa, no qual o Exército em particular é qualificado de “depositário dos valores fundamentais da nação”<sup>145</sup>. Cabe recordar que, dos 39.492 efetivos das Forças Armadas bolivianas, 28.493 correspondem ao Exército<sup>146</sup>, a mais tradicional das Forças singulares e a única com presença em todo o território nacional. O texto frisa o compromisso das Forças Armadas

---

145 BARRACHINA (2008), p. 13.

146 DONADIO E TIBLETTI (2010), p. 145.



com a manutenção da democracia e sua subordinação à autoridade máxima do Presidente. Na prática, ao Ministro da Defesa cabe apenas um papel acessório, centrado na transmissão de instruções da Presidência. As Forças Armadas surgem no documento não apenas com considerável grau de autonomia com relação ao poder civil, mas também como um poder moderador na vida política do país.

No momento em que se multiplicam, dentro da própria base de sustentação do Movimento ao Socialismo (MAS), críticas à condução política e administrativa do governo, o Presidente Evo Morales parece ter identificado nas Forças Armadas plataforma de apoio. Sem pretender assumir o controle político ou econômico do país, as Forças Armadas bolivianas têm, a pedido do Presidente, buscado capacitar-se para atuar em pontos de estrangulamento estruturais. Em meio à relativa debilidade das instâncias e instituições técnicas civis, as Forças Armadas sentem-se chamadas pelo governo a engajar-se em ampla gama de definições estratégicas pendentes, desde a industrialização dos recursos naturais até a consolidação da infraestrutura de transporte e energia do país.

As principais inovações recentes da Bolívia em termos estratégicos decorreram de sua aproximação com Caracas, em detrimento de sua proximidade com Washington. Esse realinhamento foi provocado, em parte, por tensões relacionadas à exploração dos recursos energéticos e às iniciativas americanas de combate às drogas. A eleição de Evo Morales em 2005 ocorreu no contexto de forte reação popular à decisão do governo Sánchez de Losada (2002-03) de autorizar a exportação de gás boliviano aos EUA através do litoral chileno, suscitando pressões pela nacionalização da indústria de gás. O Presidente Morales logrou articular o descontentamento popular com a orientação neoliberal que predominava na agenda política e econômica pós-redemocratização na Bolívia, prometendo a recuperação dos recursos energéticos nacionais, a reforma agrária, a distribuição mais equitativa de renda e o rechaço aos programas de erradicação forçada do cultivo da coca. O Brasil sentiu

diretamente os efeitos dessas políticas em 2006, quando o Presidente Morales ordenou a ocupação militar dos campos de produção de petróleo e gás de empresas estrangeiras, entre as quais a Petrobrás.

O impacto regional da militarização do combate ao narcotráfico na América do Sul será avaliado em maior detalhe nos capítulos seguintes desta obra. No que concerne especificamente à Bolívia, é importante ressaltar que a securitização do tema pelos EUA provocou uma forte contrarreação local, que se manifestou politicamente na defesa oficial do cultivo da coca como manifestação cultural boliviana e, por conseguinte, da necessidade de descriminalização do comércio da folha da coca e a ampliação de áreas de cultivo legal<sup>147</sup>. As tensões com os EUA foram agravadas com a expulsão do Embaixador americano em 2008 e a suspensão da Bolívia do ATPDEA<sup>148</sup>, o que também fragilizou a cooperação militar bilateral, razoavelmente intensa antes de 2005. Otálvora (2006) lembra que, entre 1999 e 2005, mais de 9.000 militares bolivianos receberam treinamento nos EUA, número superado apenas pela Colômbia no mesmo período<sup>149</sup>.

O afastamento dos EUA foi acompanhado por uma aproximação paralela da Bolívia com a Venezuela. Em 2006, a Bolívia ingressou na ALBA e, no mesmo ano, os dois países assinaram o Acordo Complementar ao Convênio Básico de Cooperação Técnica em Matéria de Defesa, que abrangia a recuperação e manutenção de equipamentos militares bolivianos, sobretudo do Exército. A partir de então, a Venezuela passou a enviar regularmente pessoal militar para capacitação e treinamento de seus contrapartes bolivianos, bem como engenheiros militares para contribuir para a execução de obras de infraestrutura.

---

147 Em 2011, a Bolívia retirou-se da Convenção Antinarcóticos da ONU, em vigor desde 1961.

148 O *Andean Trade Preference and Drug Eradication Act (ATPDEA)* foi criado em 2002, em substituição do *Andean Trade Preference Act* em vigor desde 1991. Em troca de preferências comerciais americanas, os países andinos (Bolívia, Colômbia, Equador e Perú) concordavam em participar de iniciativas de combate à produção e ao tráfico de drogas. A Bolívia foi suspensa do programa em 2008 por ter "failed demonstrably to make substantial efforts to uphold its international commitments to combat drugs". SEELKE (2010), p. 27.

149 OTÁLVORA (2006), p. 17.

A inauguração, em 2011, da Escola de Defesa da ALBA em Santa Cruz parece indicar a incorporação, pela Bolívia, da doutrina da “defesa integral” venezuelana, que dilui distinções entre civis e militares nas tarefas identificadas como de defesa nacional. Essa inflexão doutrinária demonstraria a crescente dependência financeira e de treinamento de La Paz em Caracas – segundo relatos de imprensa, recursos venezuelanos foram dedicados para construir ou recondicionar quartéis em Santa Cruz, Tarija, Pando, regiões em que o Governo Morales desejaria reafirmar o poder central, em face da relativa resistência local ao ideário do MAS.

Cabe recordar que parte expressiva do equipamento militar boliviano teria aproximadamente 70 anos. O Presidente Morales negociou, em 2010, crédito com o Irã para a compra de aviões de treinamento militar e, em 2011, assinou um acordo militar com a China que prevê o fornecimento de equipamento de comunicações logísticas por parte dos chineses, além de cooperação em treinamento e capacitação militar. A Rússia também já disponibilizou US\$ 250 milhões em créditos para a aquisição de aviões civis e de defesa, aquisição de armas, modernização dos aeroportos do país, fomento a explorações na área de mineração e hidrocarbonetos e a construção de hidrelétricas.

Entre 2008 e 2010, a Bolívia adquiriu dezoito aeronaves ao custo total de US\$ 100 milhões. Dadas as dimensões econômicas do país, trata-se de um gasto excepcional em equipamento aéreo, uma vez que o orçamento de todo o setor de defesa do país em 2010, correspondente a 1,6% do PIB, foi de apenas US\$ 270 milhões. A cooperação bilateral com o Brasil tem avançado – os dois países assinaram um Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa em 2007 e o governo brasileiro aguarda autorização do Congresso para ceder quatro helicópteros para ações de combate ao narcotráfico. A Embraer também negocia a venda de aeronaves civis para a empresa estatal *Boliviana de Aviación* e estão em curso, desde 2007, negociações para a venda de aviões Super

Tucanos para controle do espaço aéreo na zona de fronteira. Persistem dificuldades nessas operações comerciais, contudo. A opção boliviana por um equipamento da francesa Dassault para substituir o avião presidencial em 2010, em detrimento da proposta mais vantajosa da Embraer, teria decorrido do temor de um embargo dos EUA a partes e peças do modelo brasileiro, que conta com tecnologia americana.

#### 2.1.4. Chile

A política de defesa chilena é marcada pela mesma ambivalência que caracteriza sua política externa, moldada, de um lado, por uma percepção de relativo isolamento geográfico e certa superioridade com relação a seus vizinhos e, de outro lado, pela consciência de suas limitações reais em termos de poder. Para alguns analistas, o bom desempenho econômico ao longo dos últimos quinze anos criou nas classes dirigentes chilenas um interesse em diferenciar-se do entorno, projetando uma imagem do Chile como um país moderno, de economia aberta, comprometido com a consolidação de sua estabilidade em meio a uma região politicamente instável. Ao mesmo tempo, a consciência de que padece de tensões crônicas na relação com os vizinhos impõe ao Chile a busca por algum tipo de aproximação com o resto do continente. Em termos de defesa, essa tensão resultou, segundo Millet (2008), em um “permanente debate entre la voluntad de fortalecer la cooperación y la necesidad de generar medidas de disuasión, como las inversiones en armamento realizadas”<sup>150</sup>.

Em conformidade com sua política de globalizar-se e chamar a si maior protagonismo internacional, o país tem participado ativamente em operações de paz, que também têm sido úteis para promover o treinamento logístico e operacional das Forças Armadas. A presença chilena em operações dessa natureza é regida por uma lei específica,

---

150 MILET (2008), p. 149.

que estipula as condições de envio de tropas, um prazo de permanência máxima (seis anos, com avaliações a cada dois anos), o envio de relatório do Presidente ao Congresso ao término de cada missão e o estabelecimento de uma Comissão que assessorará os Ministérios de Relações Exteriores e Defesa sobre a matéria. Particularmente importante em termos políticos foi a decisão de participar da MINUSTAH com um expressivo contingente militar e policial, além de contribuir com tropas para a Força de Paz da Bósnia Herzegovina e manter observadores militares junto às Forças de Paz da ONU no Chipre, em Caxemira e no Timor-Leste.

A localização geográfica persiste como um fator condicionante da política de defesa chilena e provoca uma situação paradoxal: as Forças Armadas mais modernas da América do Sul ainda operam num quadro estratégico delineado há mais de um século, resultante da Guerra do Pacífico. Não obstante a redemocratização promovida na década de 90 e a aproximação com a Argentina a partir de então, a principal hipótese de conflito das Forças Armadas chilenas pouco mudou com relação ao regime militar: a possibilidade de travar uma guerra convencional de grande porte nos dois extremos geográficos do país, contando com escasso apoio político ou militar de seus vizinhos regionais ou da comunidade internacional em geral<sup>151</sup>. Nesse contexto, continua válido o princípio de superioridade qualitativa adotado no século XIX, segundo o qual a defesa do país depende da manutenção de uma decisiva superioridade tecnológica, operacional e de treinamento de recursos humanos. Na avaliação de Rosso (2010)<sup>152</sup>, esse princípio “se ha traducido en una fuerza formidable, bien equipada y con poca presencia internacional en relación a sus recursos”, que continua a valorizar uma estratégia dissuasória tradicional. Os desequilíbrios em matéria de equipamento militar com as Forças Armadas de seus vizinhos suscitam recorrentes denúncias, particularmente do Peru, de que estaria em curso uma corrida armamentista regional.

---

151 CHECURA (2008), p. 20.

152 ROSSO (2010), p. 1

A desconfiança mútua provocada pelas divergências fronteiriças impede a conformação de um regime de segurança cooperativo na fronteira norte do Chile, em forte contraste com os avanços logrados na distensão com a Argentina. No tocante à Bolívia, embora o Chile entenda que as fronteiras tenham sido traçadas pelo Tratado de Paz e Amizade assinado em 1904, La Paz insiste que a recuperação do acesso soberano ao mar é condição essencial de sua identidade nacional. Desde 1978, os dois países não mantêm relações diplomáticas – embora, curiosamente, o Exército chileno mantenha intercâmbio acadêmico com a Bolívia, em mais uma demonstração de que a cooperação militar nem sempre segue a lógica das relações políticas interestatais na América do Sul.

A partir da eleição de Evo Morales em 2005, o governo boliviano tem insistido em suscitar a controvérsia marítima em instâncias multilaterais, para irritação do Chile, que afirma ser o tema estritamente bilateral. Embora não haja perspectivas de militarização da controvérsia a curto prazo, a tensão diplomática tem impedido que as periódicas tentativas chilenas de ampliação das relações econômicas bilaterais rendam maiores frutos. É possível que o tema marítimo tenha sido usado por sucessivos Presidentes bolivianos como um elemento de coesão interna em um país volátil, provocando imprevisibilidade e instabilidade nas relações bilaterais e impedindo o equacionamento definitivo da questão.

O Peru, por sua vez, reivindica 35 mil quilômetros quadrados de fronteira marítima sobre os quais, nos termos da Convenção do Mar, poderia exercer direitos de zona econômica exclusiva. O Chile sustenta, contudo, que o tema foi decidido pelos Tratados sobre a Zona Fronteiriça Marítima assinados pelos dois países e pelo Equador, em 1952 e 1954. Em 2008, o Peru recorreu à Corte Internacional de Haia e, na tentativa de encapsular a questão, os dois governos adotaram a chamada “política de cordas separadas”, que evitou uma maior contaminação das relações bilaterais, mas não pôs fim à disputa política.

A lembrança do conflito bélico entre o Equador e o Peru em 1995, em torno da Cordilheira do Condor, persiste na memória coletiva chilena como uma prova de que há sempre um risco de eclosão de conflitos territoriais na América do Sul, não obstante a redemocratização de seus vizinhos<sup>153</sup>. As visitas presidenciais recíprocas, o fortalecimento das relações econômicas e o intercâmbio regular mantido entre as Forças Armadas não impedem que o chamado “problema com o Peru” seja um elemento de desconfiança subjacente na agenda bilateral.

Cabe ressaltar a crescente importância da securitização da questão energética pelo Chile, um país dependente em importações de gás e circulado por vizinhos com expressivas reservas do produto. A venda de gás para o Chile, contudo, enfrenta resistências tanto no Peru (onde setores temem uma apropriação do recurso por parte do Chile), quanto pela Bolívia (que insistiu em incluir, em acordo energético bilateral com a Argentina, uma cláusula impedindo a reexportação de seu gás natural para Santiago). Recentes tensões com a Argentina em torno da venda do produto (2005, 2007) não chegaram a afetar as boas relações de defesa entre os dois países, mas aumentaram a percepção de vulnerabilidade chilena na matéria e reduziram seu interesse na integração energética regional<sup>154</sup>.

As relações civis-militares no Chile foram marcadas, até 1999, pela sombra do General Augusto Pinochet, que, além da Presidência (1973-90), ocupou o cargo de Comandante-em-Chefe do Exército até 1998, quando assumiu o posto de Senador institucional. Em 1997, contudo, já na Presidência de Eduardo Frei, foi publicada a primeira versão do Livro Branco de Defesa do Chile, numa demonstração de que o próprio meio militar reconhecia a necessidade de engajar-se num amplo debate público, capaz de conferir maior legitimidade política e social aos gastos com as Forças Armadas do país. Conforme afirma Guyer (2008),

---

153 CHECURA (2008), p. 21.

154 MILET (2008), p. 150.

no podría obviarse el hecho de que si bien puede ostentar exitosos indicadores macro-económicos y considerables logros desde el punto de vista del crecimiento de su PBI, el modelo chileno ha mostrado dificultades para mejorar sus indicadores sociales, lo cual representa una debilidad política que ningún gobierno democrático puede obviar<sup>155</sup>.

A publicação da segunda versão, em 2002, demonstrou a consolidação de uma comunidade civil de estudiosos de temas de defesa, que colaboraram de forma ativa com o setor militar na elaboração do documento. É importante frisar que o fim do regime militar chileno foi um processo cuidadosamente negociado com as próprias Forças Armadas, e em particular com o Exército, em contraste com o colapso abrupto do regime militar argentino e a perda de prestígio e poder político de suas Forças Armadas. A subordinação ao poder civil no Chile tem sido lenta e cuidadosa: a inamovibilidade dos comandantes-em-chefe e a designação de Senadores (como o próprio Pinochet) pelas Forças Armadas foram prerrogativas eliminadas da Constituição apenas em 2005.

O Ministério da Defesa chileno responde pelas Forças Armadas (Exército, Armada e Força Aérea) e pelas Forças de Ordem e Segurança Pública<sup>156</sup>. Em princípio, as Forças Armadas atuam em funções militares clássicas e não são invocadas para tarefas de segurança pública, embora detenham competência subsidiária de garantia da ordem institucional. As Forças Armadas chilenas compensam seus efetivos relativamente pequenos (61.851 nas três Forças singulares)<sup>157</sup> com equipamentos modernos e a boa organização de suas operações e a formação de quadros.

Talvez o aspecto mais inovador das recentes reformas do setor militar chileno seja a pretendida substituição, pelo governo

---

155 GUYER (2008), p. 471.

156 Nos termos do artigo 90 da Constituição chilena, "Las Fuerzas Armadas existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y para salvaguardar el orden público durante las elecciones ciudadanas".

157 DONADIO E TIBLETTI (2010), p. 167.



do Presidente Sebastián Piñera (que tomou posse em 2010), da Lei de Cobre por um orçamento regular de quatro anos para as Forças Armadas. Sancionada em 1958, a Lei do Cobre estipula que 10% das receitas obtidas com as vendas do produto (principal item de exportação do Chile) seriam destinadas à aquisição de armamentos, fixando como piso o valor de US\$ 290 milhões. Após o terremoto de 27 de fevereiro de 2010, o governo chileno destinou US\$ 1,2 bilhão do Fundo da Lei do Cobre para a reparação da infraestrutura militar danificada e para fundos gerais de reconstrução. Os críticos da Lei do Cobre ressaltam a falta de transparência da norma, que não prevê um limite máximo para os gastos com defesa, os quais, ademais, não podem ser controlados pelo Congresso. Modestas alterações em 2002 não chegaram a alterar substancialmente a Lei e a alta recente dos preços de cobre intensificou as críticas, internas e externas, de que as compras chilenas estariam provocando um desequilíbrio estratégico regional e, portanto, contribuindo para uma corrida armamentista na América do Sul. No entanto, conforme enfatiza Meza (2010),

las insistências para cambiar del sistema son tan fuertes como las que sugieren postergar su debate o limitar sus efectos solo a una modernización del actual mecanismo, por las ventajas estratégicas y políticas que tiene<sup>158</sup>.

### 2.1.5. Colômbia

A Colômbia enfrenta uma das mais complexas conjunturas de segurança da América do Sul, na qual se mesclam guerrilha, narcotráfico, paramilitarismo, fragilidade institucional e dependência financeira e militar nos EUA. Essa conjuntura levou o país a integrar suas Forças Armadas e sua Polícia Nacional em um arcabouço único: as Forças Públicas. Apenas as três Forças Singulares (sem o contingente

---

158 MEZA (2010), p. 171.

policial) já contam com 268.242 efetivos, o que as tornam a segunda maior força militar da América do Sul, depois do Brasil<sup>159</sup>. O Ministério da Defesa ocupa-se tanto da defesa nacional, quanto da segurança pública, sendo o Exército (226.544 efetivos) o principal responsável por operações de segurança interna, como o combate à guerrilha e ao narcotráfico. A Polícia Nacional, por sua vez, é praticamente uma quarta Força Singular: conta com efetivos de 150 mil homens e dispõe de uma frota própria de aviões de asa fixa e de helicópteros, entre os quais o *Black Hawk*, utilizado pelo Exército americano em operações de combate no Afeganistão e no Iraque.

Desde o século XIX, o governo colombiano exerce um precário controle sobre o território nacional. Analistas atribuem a tendência à fragmentação a fatores como as persistentes rivalidades entre as poderosas elites regionais, o sectarismo político, a pouca imigração, a forte desigualdade social, a tendência histórica ao confronto político violento e a frágil integração física. De fato, no século XIX, o país sofreu dois golpes de estado, quatorze guerras civis regionais e nove guerras nacionais<sup>160</sup>. Entre 1930 e 1957, reformas políticas, econômicas e sociais não foram suficientes para evitar a eclosão de conflitos armados entre liberais e conservadores, conhecidos como “a Violência” e que resultaram na morte de 200 a 300 mil pessoas. Apenas o Pacto da Frente Nacional, em 1957, logrou uma alternância estável de poderes entre as duas forças políticas e pôs fim aos conflitos. Teche (2010) recorda, porém, que “se alguns críticos o consideram um período de retorno à democracia, outra corrente o considera um pacto oligárquico que legitimou o monopólio do poder nas mãos da elite colombiana, sendo um regime autoritário que excluiu e ‘legitimou’ as vias ilegais de contestação do poder, dando origem às guerrilhas nos anos 70”<sup>161</sup>.

Os principais movimentos guerrilheiros colombianos são as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército

---

159 DONADIO e TIBLETTI (2010), p. 177.

160 TECHE (2010), p. 26.

161 TECHE (2010), p. 37.

de Libertação Nacional (ELN). As FARC foram criadas em 1964, no contexto da luta agrária da década de 40. Originalmente, tratava-se de um movimento camponês, de influência limitada e localizado em áreas remotas, distantes de Bogotá e desprovidas de presença estatal. O ELN, por sua vez, foi composto por líderes universitários politizados, que inclusive receberam influência doutrinária e treinamento do movimento revolucionário cubano. No final da década de 60, o governo Restrepo (1966-70) autorizou o armamento de civis em contraposição à guerrilha, impulsionando a conformação de forças paramilitares no país.

Nos anos 80, o crescimento da importância da Colômbia como país produtor de cocaína estimulou o surgimento de poderosos cartéis de narcotraficantes, cuja crescente penetração no meio político chegou a suscitar denúncias de contribuição do Cartel de Cali à campanha presidencial de Ernesto Samper (1994-98). Nesse período, intensificou-se o interesse dos paramilitares e da guerrilha em controlar as lucrativas áreas de cultivo de coca, diluindo as fronteiras entre movimentos armados e crime organizado. As FARC, em particular, fortaleceram-se economicamente por meio de atividades ilícitas como o sequestro, as extorsões e o próprio narcotráfico. Paralelamente, expandiram sua presença estratégica no país, em parte devido à trégua decorrente do malsucedido processo de paz iniciado pelo governo Betancur (1982-86). Alarmadas com o fortalecimento das FARC, as elites regionais estimularam o paramilitarismo. Como avalia Trujillo (reproduzido em Teche, 2010), “os custos ocultos dos supostos triunfos do paramilitarismo trouxeram como consequência a criação de domínios territoriais armados onde não podia atuar o Estado a não ser como cúmplice de sistemas de justiça privada”<sup>162</sup>.

No final da década de 90, a Colômbia enfrentava séria ameaça a sua própria existência como Estado, por força da desestabilização

---

162 TEICHE (2010), p. 40

e da violência provocadas pela guerrilha, pelos paramilitares e pelo narcotráfico. Coube ao governo Pastrana (1998-2002) tentar novamente iniciar um processo de paz, estruturado em torno de dois eixos: a negociação com a guerrilha (principalmente as FARC) e a adoção do Plano Colômbia, com financiamento dos EUA, para combater o narcotráfico. O resultado foi a criação de 42 mil quilômetros quadrados de zonas desmilitarizadas no sul do país, desprovidas de controle ou fiscalização estatal. Simultaneamente, houve o fortalecimento operacional das Forças Armadas colombianas, por meio da cooperação militar com os EUA em matéria de erradicação manual e aérea de cultivos, interdições e fortalecimento institucional civil e militar<sup>163</sup>. Novamente, as negociações de paz apenas serviram para aumentar o poder econômico e operacional da guerrilha, provocando forte apoio popular a uma resposta militar do Estado colombiano. Essa resposta veio na forma da Política de Defesa e Segurança Democrática da Colômbia (PDSD), adotada pelo Presidente Álvaro Uribe (2002-10).

A PSDS tinha por objetivo retomar a presença estatal em todo o território colombiano e debilitar os grupos armados à margem da lei, de maneira a obrigá-los a participar de um processo de paz em termos vantajosos para o governo. Divulgada em 2003, no contexto da “guerra ao terror” promovida pelos EUA após os ataques de 11 de setembro, a PSDS não reconhecia o conflito armado como uma guerra civil, e sim como uma ameaça terrorista. Afirmava que a desarticulação das organizações terroristas seria um dos objetivos das Forças Militares, assim como a proteção da infraestrutura do país. Ao afirmar que “para derrotar el terrorismo no hay soberanía de naciones, sino soberanía democrática”<sup>164</sup>, o Presidente Uribe parecia estar sugerindo uma relativização do conceito de soberania e a adoção de uma política de ataques preventivos, na linha do ataque que viria a realizar em Angostura (Equador), em 2008. No que concerne à defesa da própria

---

163 SEELKE (2011), p. 11.

164 COLÔMBIA (2003), p. 1.

Colômbia, contudo, a PDSO afirma, em seu parágrafo 26, que o país “mantendrá una capacidad disuasiva, con la proyección necesaria para asegurar el respeto a su soberanía nacional e integridad territorial, dentro de una postura estratégica defensiva”. O mesmo documento assinalava, ainda, que as ameaças transfronteiriças levaram a uma diluição dos limites entre segurança interna e defesa nacional. Entre as principais ameaças aos interesses vitais da Colômbia, o documento enumerava o terrorismo; o narcotráfico; a lavagem de dinheiro; o tráfico de armas, munições e explosivos; o sequestro; a extorsão; e o homicídio – atividades que no Brasil seriam incluídas na esfera de competência da segurança pública.

Em 2006, o governo Uribe divulgou a Política de Consolidação da Segurança Democrática na Colômbia (PCSD), na qual avaliava os resultados da política anterior. Segundo os dados do governo, entre 2002 e 2006 teria havido uma diminuição de 40% na taxa de homicídios, 83% de sequestros extorsivos, 72% de vítimas em homicídios coletivos, 61% de atentados terroristas e 99% de sequestros com retenção de vítimas<sup>165</sup>. Ademais, 30.900 homens teriam sido afastados de atividades paramilitares como resultado do processo de desmobilização iniciado com o Acordo de Santa Fé de Rialito, em 2003. A PCSD reconhecia que parte desses indivíduos havia integrado bandos criminosos associados ao narcotráfico e ao crime urbano, que consistiriam em nova ameaça à segurança nacional.

O aparente êxito das políticas de defesa e segurança do governo Uribe levaram o Presidente Juan Manuel Santos (eleito em 2010) a passar o primeiro ano de seu mandato procurando convencer a opinião pública – sempre cética – de que a Colômbia estava vivendo o período pós-segurança democrática e que a prioridade agora deveria ser o quadro econômico e social. Em maio de 2011, o governo Santos lançou sua Política de Segurança e Defesa para a Prosperidade, que teria

---

165 TEICHE (2010), p. 55.

como eixos não apenas o combate à guerrilha e ao narcotráfico, como também a garantia da segurança cidadã com relação a crimes comuns. Em termos do narcotráfico, o governo afirmava que pretendia reduzir a área plantada de 59 mil para 30 mil hectares nos próximos quatro anos. O desafio, contudo, vai muito além da vitória militar sobre a estrutura de produção de narcóticos – alguns analistas consideram que o sistema econômico colombiano é tão dependente dos recursos movimentados pelo narcotráfico que a aniquilação desse ilícito poderia inclusive gerar graves efeitos para a economia nacional.

Com relação à guerrilha, o governo afirmou que, de 20 mil homens em 2002, atualmente integrariam as FARC 8.900 efetivos e a ELN, apenas 1.300. Acossados estrategicamente e deparados com a superioridade militar estatal, os movimentos guerrilheiros estariam retornando às táticas de guerra assimétrica. Segundo o Ministro da Defesa colombiano, apenas 6% do território nacional estaria sob controle da guerrilha. Aproximadamente 25% do país corresponderiam a zonas em que a guerrilha e os grupos criminosos estariam desarticulados, mas nas quais o Estado não teria logrado oferecer serviços públicos. O Estado estaria presente atualmente em 69% do território.

Em 5 de novembro de 2011, o governo colombiano conseguiu matar o líder das FARC, Alfonso Cano, em uma operação militar no sudoeste da Colômbia. Em setembro de 2010, já havia sido morto pelas Forças Armadas colombianas o chefe militar das FARC, conhecido como “Mono Jojoy”. Nos dois episódios, foram recolhidos computadores, memórias eletrônicas em formato USB e outros documentos, que, no entanto, não foram divulgados ao público, provavelmente para evitar o desgaste diplomático provocado após o ataque em Angostura, em 2008 – episódio crucial para a criação do CDS e que será examinado em detalhes no próximo Capítulo. Com a morte de Cano, o Presidente Santos pediu publicamente a desmobilização das FARC e a renúncia à luta armada. Voltou a afirmar, como fizera no início de seu mandato,

que estaria disposto a ensejar um diálogo com a guerrilha desde que houvesse a libertação de todos os reféns, o final dos ataques, o desarmamento e a reintegração dos guerrilheiros à vida civil. A resposta das FARC veio na forma do assassinato, em 27 de novembro de 2011, de quatro reféns que estavam em cativeiro há mais de dez anos, e a designação de um novo líder, Rodrigo Lodoño, também conhecido como Timochenko.

As sucessivas “decapitações” da liderança política e militar das FARC foram um grande trunfo do governo colombiano, possível em boa medida pelo uso intensivo de inteligência eletrônica proporcionada pelos EUA. As divisões internas nas FARC também contribuíram para o enfraquecimento da guerrilha: outro integrante do Secretariado das FARC, Ivan Rios, foi assassinado em 2008 por membros de seu círculo de confiança, em troca de recompensa do governo colombiano. Há que se reconhecer que, no final de 2011, as FARC se encontram em situação precária, com a progressiva perda de sua capacidade de mobilização e ataque. Ainda não está claro, contudo, que as FARC estejam suficientemente enfraquecidas para aceitar uma solução negociada, e persiste para a sociedade colombiana o considerável desafio de desarticular também o narcotráfico.

Em contraste com o governo de seu antecessor, o Presidente Santos aprovou uma Lei de Vítimas em maio de 2010, na qual reconhece formalmente que há um conflito interno na Colômbia. Haveria, assim, um distanciamento com relação à doutrina do governo Uribe de que a guerrilha seria uma “ameaça terrorista”. O próprio ex-Presidente Uribe manifestou temores de que a inovação provocasse o reconhecimento da legitimidade política da guerrilha ou a concessão de um *status* de beligerância aos guerrilheiros. O objetivo do Presidente Santos, contudo, parece ter sido a delimitação do universo das vítimas em preparação de um eventual processo de reconciliação pós-conflito.

Em termos de defesa regional, a Colômbia tem enfatizado a necessidade de proteger os recursos naturais amazônicos. Nesse

contexto, a fronteira com o Brasil é a mais desprotegida da Colômbia e é plausível que os dois governos desconheçam na prática boa parte do que ocorre na região. Em termos de segurança fronteiriça, as principais ameaças seriam o tráfico de drogas, a mineração ilegal e o tráfico de espécies de flora e fauna. É possível cogitar-se, inclusive, que a guerrilha utilize cada vez mais a exploração ilegal de ouro como fonte alternativa de financiamento de suas atividades.

Os desafios enfrentados pela Colômbia nas décadas de 80 e 90 levaram o país a optar pela militarização de sua resposta aos desafios de segurança interna, produzindo um perigoso isolamento regional. A diplomacia praticada pela Colômbia nesse período tornou-se securitizada e narcotizada, refém do conflito interno no país e responsável por uma visão maniqueísta das relações com seus vizinhos regionais. Os EUA foram identificados como o único parceiro confiável na luta contra as drogas – uma opção de alinhamento político e militar que suscitou profundas repercussões regionais, a serem examinadas mais à frente neste trabalho. Cabe aqui enfatizar apenas que a opção colombiana gerou intensa desconfiança dos vizinhos – aguçada pelo unilateralismo do ataque contra as FARC no território do Equador em 2008 – e dificultou a cooperação militar regional.

### 2.1.6. Equador

O enfoque equatoriano em matéria de defesa é condicionado pela fragilidade institucional do país, que resultou em persistente instabilidade política e recurso ao uso da força nas relações sociais. Nesse contexto volátil, houve uma gradual consolidação do papel do Exército equatoriano como uma instituição relativamente estável, que exerce o papel de poder moderador e árbitro das frequentes e intensas disputas entre as oligarquias regionais<sup>166</sup>. A redemocratização no final

---

<sup>166</sup> Cabe recordar que, de 1830 até 2005, o Equador promulgou 19 Constituições (praticamente uma a cada 9 anos). No mesmo período, o país investiu 113 Governos, entre presidentes e presidentes interinos e juntas governativas, o que proporciona uma média de um novo Governo a cada 1,5 ano.



da década de 70 deu início a uma fase turbulenta, com interrupções de mandatos presidenciais e agudas convulsões sociais, que fizeram com que o atual Presidente, Rafael Correa, ao tomar posse em 2007, se tornasse o sétimo Presidente a exercer o cargo em um período de dez anos. A intervenção militar na vida política equatoriana não é, portanto, necessariamente percebida pela população como uma ameaça, e sim como um elemento por vezes necessário para, segundo Meller (2010), “criar condições para a renegociação do pacto político entre as elites e o retorno à situação de normalidade”<sup>167</sup>.

As Forças Armadas, no entanto, também estão sujeitas às divisões que caracterizam a vida política equatoriana: em setembro de 2010, a perspectiva de cortes de benefícios à Polícia Nacional deu início a uma violenta onda de protestos no país que culminou com a ocupação do Congresso e do Aeroporto em Quito, a detenção do Presidente Correa em um hospital militar por doze horas e a subsequente declaração de estado de sítio. No episódio, verificou-se uma divisão entre o alto escalão das Forças Armadas, com o apoio de setores da Força Aérea aos policiais rebelados. O episódio não marcou um afastamento definitivo entre Executivo e Forças Armadas, contudo. À medida que se aprofunda a chamada “Revolução Cidadã” do governo Correa e crescem as resistências setoriais pontuais no Equador, há um aumento do uso das Forças Armadas para lidar com assuntos de segurança pública e ordem interna, em detrimento da polícia, e cresce a importância do setor militar como fonte de sustentabilidade política e estabilidade para o governo<sup>168</sup>.

Cabe recordar que, até 2010, o Presidente Correa havia tentado redefinir o papel das Forças Armadas na sociedade equatoriana, com a diminuição da autonomia corporativa, o aumento da transparência

---

167 MELLER (2010), p. 19.

168 Exemplos recentes incluem a atuação dos militares na desocupação de terrenos invadidos na província de Guayas; na segurança da Assembleia Nacional desde o 30 de setembro de 2010; e no combate à mineração ilegal na província de Esmeraldas. Essas operações internas das FFAA têm sido viabilizadas mediante a decretação localizada de estado de exceção pelo Executivo.

nos negócios empresariais conduzidos pelos militares e a renúncia formal, na Constituição aprovada em 2008, da função tradicional dos militares como garantidores da ordem constitucional. A partir de 2008, houve uma extensa reestruturação do setor de defesa e segurança, por meio da criação de um Ministério Coordenador de Segurança Interna e Externa, que coordena o Gabinete de Segurança interministerial<sup>169</sup>. O Ministério Coordenador também lançou, em setembro de 2008, uma Agenda Nacional de Segurança Interna e Externa, na qual enfatizava o conceito de “segurança integral” da ALBA, com ênfase na participação cidadã e na segurança humana. Reconhecia, ainda, a “crisis existencial de la institución castrense producto la pérdida del histórico referente de amenaza contra la seguridad nacional; y un proceso de desinversión del Estado para la defensa nacional”<sup>170</sup>.

De fato, a defesa territorial no marco da disputa fronteiriça com o Peru constituiu-se no eixo referencial da política externa e de defesa do país ao longo do século XX. Vários analistas sustentam, aliás, que o conflito com o Peru foi responsável pela consolidação da identidade nacional equatoriana, na medida em que atuava como elemento aglutinador capaz de superar as tendências centrífugas decorrentes da geografia do país, da diversidade de culturas nativas, das diferenças sociais e das disputas regionais<sup>171</sup>. O litígio territorial com o Peru na região amazônica resultou em confrontações armadas entre os dois países em 1941, 1981 e 1995, mas foi solucionado em outubro de 1998, mediante a assinatura de um acordo de paz mediado pelo Brasil, Argentina, Chile e EUA. A partir de então, desenvolveu-se uma relação de aproximação bilateral, que permitiu a superação das tensões político-diplomáticas. Alguns analistas consideram, contudo, que, no campo militar, as relações entre as Forças Armadas dos dois

---

169 O Gabinete é composto pelos Ministérios de Defesa, Relações Exteriores, Governo e Polícia, Justiça e Direitos Humanos, bem como a Secretaria Nacional Anticorrupção, a Secretaria-Técnica de Gestão e Riscos e a Secretaria Técnica do Plano Equador (que versa sobre o adensamento da presença do Estado em zonas fronteiriças).

170 EQUADOR (2008), p. 78.

171 MELLER (2010), pp. 25-6.

países seguem instáveis e permeadas de desconfiança, não obstante a inclusão no tratado de paz de 1998 de medidas de fortalecimento da cooperação militar bilateral por meio da desminagem, o intercâmbio de pessoal, treinamentos conjuntos e visitas recíprocas de autoridades políticas e militares.

Com a pacificação da fronteira ao sul, as preocupações defensivas equatorianas deslocaram-se para o norte – mais especificamente, para a fronteira com a Colômbia. A militarização colombiana do combate ao narcotráfico e à guerrilha gerou no Equador efeitos considerados potencialmente desagregadores: aumento maciço do número de asilados e refugiados, associado à crescente incapacidade da sociedade equatoriana de absorvê-los; agravamento da violência com a entrada no Equador de muitos criminosos comuns; crescimento do desemprego e deslocamento da mão de obra equatoriana, substituída por colombianos que trabalham por menores salários.

É necessário acrescentar a essa extensa lista a lavagem de dinheiro (facilitada pela dolarização da economia equatoriana); a corrupção; os danos ambientais provocados pelas fumigações aéreas; o aumento do tráfico de armas, drogas e precursores químicos; o aumento das áreas de cultivo de coca na região amazônica; os laboratórios clandestinos; o uso do Equador como país de trânsito para o narcotráfico colombiano; o desvio de gasolina branca da estatal Petroecuador para utilização na fabricação da pasta base da cocaína; e o risco de transbordamento do conflito armado na principal região produtora de petróleo do Equador, a província de Sucumbíos. A complexidade socioeconômica da situação aumenta quando se leva em conta que as FARC, em particular, se abstêm de promover atos violentos fora das fronteiras colombianas precisamente porque buscam nas cidades fronteiriças vizinhas um refúgio para descanso, abrigo, tratamento médico, abastecimento e treinamento, o que movimentava a economia fronteira e gera cumplicidade da população local.

A estratégia colombiana parece ser a de pressionar a guerrilha na fronteira sul do país, na expectativa de que o Equador, ao defender sua fronteira norte, encurrale os guerrilheiros no fogo cruzado. Para um país do porte econômico e militar do Equador, no entanto, trata-se de um desafio considerável. Segundo o governo equatoriano, em 2008, encontravam-se na fronteira com a Colômbia 2.370 policiais (6% do total nacional) e 12 mil militares, que correspondem a 31,5% das Forças Armadas do país e 48,1% do Exército<sup>172</sup>. A situação operacional é francamente desfavorável aos equatorianos: haveria clara superioridade tecnológica e financeira das FARC, o que explicaria a preocupação de Quito em conter o conflito e evitar a contaminação territorial do Equador. Meller (2010) sustenta que o Equador “enfrenta sérias limitações em suas capacidades militares: suas Forças Armadas não têm capacidade de projeção de força; o país não conta com P&D na área militar; depende de fornecimento externo para equipar suas Forças Armadas e só recentemente desenvolveu capacidade de manutenção autônoma de seus equipamentos”<sup>173</sup>. Nesse contexto, convém as Forças Armadas maximizar a ameaça da guerrilha como justificativa para aumentar seu orçamento, garantir apoio político interno e preservar sua importância como instituição fundamental para a sobrevivência do país. De fato, a partir de 2003, as preocupações com os efeitos do Plano Colômbia aumentaram o orçamento militar equatoriano, que chegou a US\$ 1,9 bilhões em 2009, o que corresponde a 3,7% do PIB, segundo dados do Banco Mundial e da base de dados da SIPRI<sup>174</sup>.

A questão do bombardeio colombiano em Angostura, em março de 2008, será examinada detalhadamente na próxima seção. No plano interno, marcou o início da reaproximação do Presidente Correa com as Forças Armadas e o aumento de investimentos para recompor a

---

172 EQUADOR (2008), p. 82. O total de efetivos das Forças Armadas equatorianas é de 37.184, sendo 23.538 do Exército. Ver DONADIO E TIBLETTI (2010), p. 197.

173 MELLER (2010), p. 23.

174 <<http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>>, acessado em 25/9/2011, e <<http://milexdata.sipri.org/>>, acessado em 25/9/2011>.

capacidade operacional militar. No plano externo, as tentativas de trazer a julgamento no Equador os militares colombianos envolvidos no episódio demonstrava que Quito insistia na perpetuação de uma ferida que, apesar dos sinais e avanços em torno do restabelecimento e melhoria das relações bilaterais, ainda estaria aberta<sup>175</sup>. É importante frisar, porém, que as tensões nas relações entre a Colômbia e o Equador no que concerne ao combate à guerrilha colombiana não são fenômeno recente – o Equador, por exemplo, não foi convidado a integrar os sucessivos “grupos de amigos” convocados pelos governos Samper, Pastrana ou Uribe sobre o conflito interno colombiano. No entanto, ao contrário do que ocorreu durante o litígio com o Peru – quando a recusa de Quito em reconhecer a validade do Protocolo do Rio fortalecia o apoio internacional à posição peruana –, o Equador não se sentiu isolado após o ataque em Angostura e recebeu forte apoio regional, sobretudo da Venezuela e dos países da ALBA (a Nicarágua inclusive rompeu relações diplomáticas com a Colômbia em função do ataque).

A consciência de ser um país pequeno, com instituições frágeis e escasso poder regional, enfrentando consideráveis ameaças externas a sua segurança, leva o Equador a buscar fortalecer-se por meio da cooperação internacional. Uma opção foi o alinhamento com os EUA, que o Equador buscou ao longo da década de 90 no marco do combate ao narcotráfico, quando o país “empezó a ser considerado un lugar estratégico para llevar a cabo esta lucha, ya no solo por la característica de ser un país de paso; sino por su posición geográfica clave para las acciones de intersección de embarques de drogas en otros países de la región”<sup>176</sup>. Esse processo culminou, em 1999, com a cessão da Base Aérea de Manta aos EUA. A presença americana também abrangia

---

<sup>175</sup> Em maio de 2011, o *International Institute for Security Studies (IISS)* divulgou supostos arquivos de computador de Raúl Reyes, apreendidos durante o ataque colombiano em Angostura, em 2008, demonstrando um suposto envolvimento de Rafael Correa com as FARC, alegadamente financiadoras (US\$ 300 mil) da campanha presidencial de 2006. A denúncia repercutiu nos meios de informação equatorianos, mas foi repudiada pelo Presidente Correa e pela Chancelaria. O mal-estar gerado pelo tema foi minimizado pela declaração de invalidez legal dos arquivos de Raúl Reyes pela Justiça colombiana.

<sup>176</sup> EQUADOR (2008), p. 75.

um Escritório de ligação do Comando Sul em Quito, com unidades em Guayaquil, Manta e Lago Agrio (na Amazônia) e com participação inclusive de fuzileiros navais e da CIA. A influência ideológica americana também se manifestou no Livro Branco, produzido em 2002, criticado na época pela falta de consultas à sociedade civil e por adotar o enfoque da “narcoguerrilha” defendido pelos EUA na década de 90<sup>177</sup>.

O distanciamento com os EUA durante o governo Correa manifestou-se na resistência em participar de iniciativas de liberalização comercial promovidas por Washington e pela decisão, em julho de 2008, de não renovar o acordo sobre a base de Manta, que expiraria em 2009. Finalmente, em abril de 2011, a Embaixadora dos Estados Unidos em Quito foi declarada *persona non grata* após a divulgação, pela página eletrônica *Wikileaks*, de telegrama no qual se relata o suposto conhecimento do Presidente Correa de casos de corrupção envolvendo a cúpula da Polícia Nacional. O afastamento com os EUA gera empecilhos consideráveis ao Equador, pois não bastasse o grande contingente migratório equatoriano nos EUA (um milhão e meio de equatorianos) e o fato de o país do norte ser o principal destino das exportações equatorianas, a necessidade da prorrogação do *Andean Trade Promotion and Drug Eradiction Act* (ATPDEA) exige do Governo equatoriano o restabelecimento, ao médio prazo, da relação deteriorada entre os dois países.

Paralelamente, a exemplo do ocorrido com a Bolívia, houve maior aproximação do governo Correa com a Venezuela, embora as posições de ambos nem sempre tenham sido convergentes: o Equador inicialmente condicionou sua adesão à ALBA ao retorno da Venezuela à Comunidade Andina de Nações (CAN), mas acabou ingressando na Aliança em 2009. Não obstante as afinidades pessoais e políticas que existem entre os presidentes equatoriano e boliviano, é necessário

---

177 MELLER (2010), p. 16.

observar pragmaticamente que a opção de aumentar sua autonomia ao afastar-se simultaneamente dos EUA e da Colômbia – primeiro e segundo maiores parceiros comerciais do Equador, respectivamente – impõe a um país de poder muito limitado, como o Equador, a busca urgente de novos aliados regionais.

### 2.1.7. Guiana

A Guiana é o único país da América do Sul considerado um *Highly Indebted Poor Country (HIPC)* pelo Fundo Monetário Internacional<sup>178</sup>. O Banco Mundial estima que 43% da população vive abaixo da pobreza, sendo que 29% vivem em miséria extrema<sup>179</sup>. Segundo a CEPAL, embora tenha atingido a taxa de 3,3% em 2009, o crescimento econômico da Guiana foi praticamente nulo entre 2000 e 2006 e o país é fortemente dependente de ajuda externa, principalmente dos EUA, do Canadá e do Reino Unido<sup>180</sup>. Há um forte fluxo migratório em direção a esses países, que resulta no envio de volume expressivo de remessas, no valor de US\$ 299,6 milhões em 2009<sup>181</sup>. Essa conjuntura estimulou a concentração das atenções diplomáticas da Guiana no hemisfério norte e no Caribe, sendo que a sede da Comunidade do Caribe (CARICOM) encontra-se em Georgetown. Antes da criação da UNASUL, contudo, a Guiana já interagira, embora de maneira limitada, com a América do Sul por meio de sua participação na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

A Guiana não conta com uma Política Nacional de Defesa e nem com ministérios militares ou Forças Singulares. Embora haja previsão constitucional de um Ministério da Defesa, na prática o cargo tem

---

178 <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>>, acessado em 10/10/2011.

179 BANCO MUNDIAL (1994).

180 CEPAL (2010), p. 219.

181 CEPAL (2010), p. 222.

sido exercido pelo Presidente, provocando um centralismo muito grande em torno do componente político, o que muitas vezes retarda a tomada das decisões de interesse da área militar. A defesa nacional é responsabilidade dos 2.500 componentes terrestres, navais e aéreos que compõem um único órgão, *Guyana Defence Force – GDF*, desprovido de meios logísticos e de armamentos significativos.

Embora a Guiana conte com um Ministério do Interior, responsável pela Força Policial da Guiana (GPF), o aumento da criminalidade e as limitações de recursos humanos e financeiros da polícia têm provocado o crescente uso da GDF na manutenção da segurança pública. Entre essas ações, destaca-se o combate aos ilícitos nacionais e transnacionais (principalmente tráfico de drogas, tráfico de humanos e contrabando de mercadorias – mormente combustível, ouro e diamante). Os EUA são a principal fonte de equipamento militar, recursos financeiros, apoio logístico e treinamento da Guiana.

As mais tradicionais ameaças externas provêm de conflitos territoriais com seus vizinhos: a Venezuela e o Suriname. Com relação à Venezuela, o litígio em torno da região oeste do Rio Essequibo (que abrange aproximadamente dois terços do território guianense) remonta ao século XIX e é objeto atualmente de um tímido processo de mediação no âmbito das Nações Unidas. A persistência venezuelana no litígio explica-se pela resistência em aceitar que empresas petrolíferas multinacionais instalem-se na área, para prospectar ou explorar jazidas de hidrocarbonetos. Essa postura não tem impedido, contudo, que um clima de cordialidade e cooperação se estabelecesse entre os dois países, sobretudo a partir da distensão provocada pela visita oficial à Guiana do Presidente Chávez, em 2004.

A Guiana nutria desconfianças com relação ao Presidente venezuelano, não apenas por sua postura maximalista sobre a questão de Essequibo antes de assumir a presidência, como também por sua retórica de confrontação com relação aos EUA e algumas de suas ações centralizadoras na política interna venezuelana. No entanto, a venda



de petróleo à Guiana com pagamento diferido no marco da iniciativa PETROCARIBE, o perdão da modesta dívida bilateral de US\$ 15 milhões da Guiana com a Venezuela em 2007 e o apoio venezuelano aos projetos do Escudo da Guiana (uma rede viária que ligaria o norte da América do Sul) no âmbito da IIRSA têm contribuído para promover uma maior aproximação bilateral. Esse clima mais amistoso permitiu que as duas partes superassem as tensões provocadas pela incursão militar venezuelana na região do Rio Cuyuni, em novembro de 2007, e a apresentação da proposta guianense de extensão de sua plataforma continental à Comissão das Nações Unidas de Limites da Plataforma Continental, em setembro de 2011.

A fronteira oriental da Guiana também é objeto de disputa, pois o Suriname reivindica a área do triângulo do *New River* que, na interpretação guianense, teria sido concedida a Georgetown em 1936. A visita de trabalho à Guiana realizada pelo Presidente do Suriname, em setembro de 2010, foi uma tentativa dos dois lados de articular uma agenda positiva, capaz de criar um clima de boa vontade, inédito há muitos anos nas relações bilaterais. No entanto, a divulgação, também em 2010, pela imprensa do Suriname de supostos planos elaborados no passado sobre uma invasão da área contestada provocou protestos diplomáticos, vigoroso debate parlamentar em Georgetown e a divulgação de um comunicado presidencial na Guiana condenando a suposta iniciativa surinamense.

### 2.1.8. Paraguai

O Paraguai tradicionalmente atuou como um Estado-tampão (ou *buffer state*)<sup>182</sup> para amortizar a rivalidade entre o Brasil e a Argentina.

---

182 Buzan e Waever também consideram o Equador, a Bolívia e o Uruguai Estados-tampão. A seu ver, “all four have had question marks attached to their survival, but they have also – exactly due to the general acceptance that they function as buffers – been kept alive to avoid escalation among the major states”. BUZAN e WAEVER (2003), p. 316.

Sua inserção internacional foi definida a partir das limitações e oportunidades que resultaram da diplomacia pendular que praticou com relação aos dois países maiores, provocando nos paraguaios um agudo sentimento de dependência e a percepção de serem vítimas de arbitrariedade e espoliação indevida por seus vizinhos. Os marcos referenciais de sua defesa nacional continuam a ser a Guerra da Tríplice Aliança e a Guerra do Chaco, que alimentam, ainda hoje, o universo ideológico de um país de forte substrato nacionalista e que se sente insular.

Embora tenha crescido 15,3% em 2010, o Paraguai continua sendo uma economia pouco competitiva, agroexportadora, com uma forte tendência à triangulação comercial regional, parte da qual é direcionada ao Brasil na forma de contrabando<sup>183</sup>. Seu fraco desempenho econômico nos últimos trinta anos aumentou a desigualdade social, provocando tensões agudas e a mobilização do extenso setor campesino em prol da reforma agrária. Esse conturbado quadro econômico e social é associado à crônica instabilidade política, que dificulta a consolidação de um efetivo Estado de Direito. Desde a redemocratização, em 1989, o país passou por diversas crises de grandes proporções, envolvendo assassinato político (1999), tentativa de golpe de Estado (1996) e ameaças de destituição do mandatário, por motivos como a corrupção (2001), a falta de idoneidade, inépcia administrativa e até o suposto envolvimento do mandatário com grupos armados da esquerda (2009). Em 22 de junho de 2012, esse processo culminou com a destituição do Presidente Fernando Lugo e a suspensão do Paraguai no âmbito do MERCOSUL e da UNASUL.

Ostensivamente, as Forças Armadas não participam da vida política nacional e inclusive não aderiram à tentativa de golpe do General Oviedo, em 1996, que provocou a adoção da cláusula

---

183 Estudos do Banco Central do Paraguai indicam que aproximadamente 40% das importações do país são reexportadas de forma não computada pelas estatísticas oficiais.

democrática do MERCOSUL. No entanto, cada crise de governabilidade é acompanhada de boatos de um iminente golpe de Estado, o que levou o Presidente Lugo a promover cinco mudanças na cúpula militar em apenas dois anos, evitando a consolidação de lideranças nas Forças Armadas com força suficiente para promover insurreições.

Com a articulação de uma incipiente comunidade de segurança no Cone Sul, reforçada pela criação do MERCOSUL nos anos 90, reduziu-se a animosidade entre o Brasil e a Argentina e, portanto, a eficácia da pendularidade paraguaia, que já havia sido mitigada com a ascensão do regime de Alfredo Stroessner (1954-89), a construção de Itaipu e a ocupação agrícola da parte oeste do país – fatos que deslocaram o eixo das relações externas paraguaias da Argentina para o Brasil. O Paraguai passou, então, a enfatizar as assimetrias regionais, por meio da recorrente demanda por maiores concessões de seus sócios maiores no MERCOSUL. A insularidade tornou-se mais uma peça na barganha por tratamento preferencial, pois se encaixa na lógica do isolamento, dos seus custos para o país e, por conseguinte, das compensações a que deveria fazer jus.

Na concepção paraguaia, o aumento da dependência no Brasil e na Argentina reduziu suas opções de inserção regional, levando o país a buscar um contrapeso – regional ou extrarregional – em suas relações externas. Assunção aproximou-se inicialmente de Washington, e intensificou a relação no contexto da “luta contra o terror”, iniciada em 2001 pelo governo americano. Winer (2008) atribui essa aproximação a quatro fatores: 1) o sentimento isolacionista e defensivo paraguaio, que percebia nos EUA “um aliado menos perigoso” do que o Brasil ou a Argentina; 2) o temor da elite política local com a perda de governabilidade após a forte mobilização social entre 2001 e 2002, provocada pela crise econômica e política que atravessava o país e que levou ao fortalecimento de mecanismos repressivos para restaurar a ordem; 3) a tradição de alinhamento e cooperação militar com os EUA, que remontava à época de Stroessner; e 4) alterações legais que

permitiram a atuação conjunta das forças policiais e militares em tarefas de segurança pública<sup>184</sup>.

Em 1980, o Paraguai criou um Ministério da Defesa Nacional, porém reduzido a funções meramente administrativas. Em 1999, aprovou uma legislação que atribuía a responsabilidade pela concepção e operacionalização da política de defesa apenas ao Presidente e ao Comandante das Forças Militares Paraguias, sem contemplar o Ministro da Defesa. A Polícia Nacional tornou-se formalmente auxiliar das Forças Armadas. As mudanças legislativas, contudo, em nada afetaram a crise de meios e de identidade das Forças Armadas paraguias.

A região da Tríplice Fronteira tornou-se o ponto focal das pressões americanas na área de segurança, dando origem a um mecanismo de diálogo no formato 3 (Brasil, Argentina e Paraguai) + 1 (EUA), no qual o Brasil sempre reiterou sua oposição à tentativa de estigmatizar a região com alegações não comprovadas de terrorismo. Tampouco interessava ao Brasil reforçar a percepção de que Washington fazia parte das relações entre os países que compartilhavam a fronteira. O Paraguai, embora sensível às posições brasileiras, enfrentava a limitação de querer apresentar-se como um Estado cooperativo para assegurar a boa vontade dos EUA para projetos de cooperação bilateral. A cooperação de fato era intensa, com a presença de um escritório representante do Comando Sul dos EUA em Assunção, que patrocinava simpósios, conferências, viagens para oficiais do Exército, envio de instrutores das Forças Especiais e Comandos e difusão da doutrina de contraterrorismo e combate ao narcotráfico. Em contrapartida, os EUA buscavam aproximar as doutrinas de emprego, colher informações e conhecer o ambiente operacional futuro do Comando Sul. A proximidade com os EUA deu origem a reiterados rumores sobre a possível instalação de uma base militar americana em território paraguaio.

---

184 WINER (2008), p. 24.

A partir de 2006, intensificaram-se as gestões paraguaias para que o Brasil se tornasse o principal parceiro do Paraguai no campo militar. Essa postura seria em parte influenciada pela percepção de que caberia ao Brasil exercer maior liderança na definição dos parâmetros de paz e segurança no continente sul-americano, em contraposição a um suposto eixo Caracas-La Paz, que reuniria os dois países que despertam maior desconfiança nas elites paraguaias atualmente. O temor de possíveis intromissões do Presidente venezuelano nos assuntos internos do Paraguai teria levado o governo Lugo a adotar uma cuidadosa ambiguidade com relação à Venezuela, com distanciamentos e aproximações que se manifestavam segundo o interlocutor. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que acenou com a possibilidade de adesão do Paraguai à ALBA e aceitou a aquisição de diesel venezuelano em condições facilitadas, rejeitava publicamente maiores associações com a Venezuela, a Bolívia, o Equador e Cuba.

No caso da Bolívia, as afinidades ideológicas entre os Presidentes Lugo e Morales parecia sugerir um adensamento das relações bilaterais, que todavia não ultrapassou o patamar retórico, em parte pelos temores paraguaios sobre um possível armamentismo boliviano, intensificado pela cooperação militar de La Paz com Caracas. A compra boliviana de seis aviões militares chineses, em 2010, levou o então Chanceler Lacognata a enviar carta ao Secretário-Geral da OEA na qual manifestava a preocupação do Paraguai com “o crescente armamentismo da região”. O governo boliviano justificou as compras como necessárias para o combate ao narcotráfico. Ferreira (2010) afirma que a percepção paraguaia de armamentismo boliviano “generó una fuerte discusión en la clase política y analítica paraguaya acerca de la necesidad de desempolvar proyectos centrados em la modernización de las fuerzas armadas”<sup>185</sup>.

---

185 FERREIRA (2010), p. 263.

No entanto, as relações com o Brasil também são marcadas por uma certa ambivalência. De um lado, a mais tradicional e densa cooperação militar que o Paraguai possui atualmente é com o Brasil, iniciada em 1942 e renovada por meio do Acordo de Cooperação Militar Brasileira no Paraguai, de 1996. Há, igualmente, uma Missão Técnica Aeronáutica Brasileira no país desde 1982. O Brasil tem cooperado ativamente com o Paraguai na recuperação de blindados, na troca de equipamentos militares, em operações de treinamento e capacitação e na incorporação de pelotões paraguaios aos contingentes brasileiros na MINUSTAH.

No entanto, o adensamento da cooperação em defesa reduziria ainda mais a autonomia do país com relação ao Brasil. As sensibilidades paraguaias manifestaram-se nas fortes reações negativas do governo Lugo, a partir de 2008, à realização de exercícios militares brasileiros na fronteira, considerados pela imprensa paraguaia como um exercício de intimidação e demonstração de força. O Brasil comprometeu-se, então, a informar com antecedência a realização de exercícios. Haveria, novamente, uma certa dissonância nos planos político e técnico-operacional: não obstante as reclamações pela imprensa, permaneceriam o espírito de camaradagem e fluidez do diálogo entre militares brasileiros e paraguaios, na avaliação de funcionários que participavam da cooperação militar bilateral.

O Paraguai busca na cooperação proteção contra o que, de fato, identifica como sendo a maior ameaça atual a sua soberania: o narcotráfico. Em 2011, o Paraguai solicitou ao Brasil cooperação na vigilância das fronteiras e no controle do espaço aéreo, além de apoio para evitar que narcotraficantes se estabelecessem no país. A prioridade da defesa paraguaia recai na proteção da fronteira seca, à luz da facilidade para o tráfico de armas, que envolve enormes somas de dinheiro. Com relação às atividades do grupo guerrilheiro EPP, o terrorismo de cunho político parece ser sobretudo uma fachada para disfarçar as atividades dos narcotraficantes. As Forças Armadas

pretendem engajar-se mais ativamente na garantia da segurança interna, inclusive por meio da organização de um batalhão de engenharia para apoiar a Polícia Nacional.

Em contraste com o que ocorre nas fronteiras com os países andinos, a fronteira brasileira com o Paraguai é uma área de intenso trânsito de pessoas e mercadorias, o que facilita atividades ilícitas, sobretudo o tráfico de maconha e de armas e o contrabando. Ao contrário do que sustentam os paraguaios, as relações bilaterais não se caracterizam pela dependência unilateral, e sim por uma crescente interdependência: Itaipu é responsável pelo fornecimento de 17% da energia elétrica consumida no Brasil e o Paraguai abriga a terceira maior comunidade brasileira no exterior (120-150 mil pessoas), sendo que os agricultores brasileiros são responsáveis por mais de 80% da soja produzida no Paraguai. As tensas relações agrárias repercutem, com frequência, diretamente na comunidade brasileira<sup>186</sup>.

Interessa, portanto, ao Brasil adensar a cooperação militar e de segurança pública, inclusive porque, na falta de apoio brasileiro, o Paraguai poderá seguir o exemplo colombiano e voltar-se para os EUA, introduzindo no Cone Sul o padrão de militarização da segurança pública da região andina. A assinatura do Acordo Quadro em Matéria de Segurança Pública, na visita da Presidenta Dilma Rousseff ao Paraguai, em junho de 2011, busca fortalecer a capacidade paraguaia de atuar nessa área. O acordo abrange a integração de dados para facilitar o controle de inteligência, físico e tecnológico das fronteiras, bem como a possibilidade de operações conjuntas policiais. Incluiu, ainda, o uso do Veículo Aéreo Não Tripulado (VANT), mecanismos de interceptação de chamadas telefônicas, patrulhamento aéreo-fluvial e transferência de equipamentos de vigilância, na forma de doações ao governo paraguaio. Caso produza bons resultados, o Acordo poderá ensejar,

---

186 A soja é o principal produto da pauta de exportação do Paraguai e respondeu por 36,8% do total das exportações do país em 2010.

numa segunda etapa, sua aplicação regional no âmbito do Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas, na UNASUL.

### 2.1.9. Peru

Montoya (2004) afirma que o Peru “*siempre ha fijado los objetivos de defensa en función de custodiar las fronteras, en especial las fronteras con Chile y Ecuador*”<sup>187</sup>. Essas ameaças clássicas, no entanto, estão perdendo sua força relativa. O equacionamento do conflito com o Equador em 1998 promoveu uma distensão nas relações bilaterais e, se bem que a volatilidade política da região dificulte prognósticos, é improvável que haja novo conflito armado entre os dois vizinhos. Com relação ao Chile, a questão das fronteiras marítimas permanece aberta, mas a disposição manifestada pelos Chanceleres peruano e chileno, em setembro de 2011, de acatar a sentença que será emitida pelo Tribunal de Haia sobre o litígio abre a perspectiva de uma resolução pacífica para a questão ao curto prazo. A publicação, em 2005, do Livro Branco de Defesa do Peru teve como objetivo principal promover a confiança dos países vizinhos, dando seguimento à postura peruana recente de incentivar a transparência em suas políticas de defesa regional, inclusive por meio da uniformização dos critérios de medição e contabilidade dos gastos de defesa.

A maior ameaça atual à segurança peruana seria, portanto, a erradicação dos enfraquecidos movimentos guerrilheiros no Peru. Em 2008, o governo peruano regulamentou o uso das Forças Armadas na manutenção da ordem pública, inclusive em operações de interdição aérea e erradicação de cultivos, bem como no controle da ordem em zonas declaradas em Estado de Emergência. Cabe recordar que, na década de 90, o Peru enfrentava duas ameaças guerrilheiras concretas:

---

187 MONTROYA (2004), p. 4.



o Movimento Armado Tupac Amaru e o Sendero Luminoso. O primeiro foi decisivamente desmantelado após a invasão da Embaixada do Japão em Lima, em 1997. O segundo, lançado em 1980 como uma guerra popular de inspiração maoísta, resultou em um conflito que teria causado entre 16 e 80 mil vítimas<sup>188</sup>. A prisão de seu líder máximo, Abimael Guzmán, em 1992, foi um importante golpe na organização senderista, mas permanecem em atuação no Peru entre 100 e 300 guerrilheiros no Vale dos Rios Apurímac e Eñe (VRAE) e 100 militantes no Alto Huallaga. A possibilidade de retorno aos patamares de violência das décadas de 80 e 90 é remota, sobretudo porque as fileiras remanescentes encontram-se divididas em dois grupos rivais, que parecem menos preocupados com a revolução política e mais interessados no narcotráfico. Ainda assim, persiste um recorrente temor do retorno da violência senderista na população peruana.

A exemplo da Colômbia, o combate à guerrilha crescentemente se funde com o combate ao narcotráfico. De fato, houve uma forte identificação entre os governos colombiano e peruano nos últimos anos em torno desse tema e haveria interesse de Lima em seguir o modelo colombiano de operações de inteligência contra a guerrilha, associadas a uma força letal de grande precisão. Nesse sentido, está em curso o reequipamento das Forças Armadas, iniciado no segundo governo Alan García (2006-11), e que incluiu a compra de helicópteros MI-17 (para transporte) e MI-35 (para ataque), sistemas de visão noturna, instrumentos de sensoriamento e aeronaves não tripuladas. Em agosto de 2011, o recém-eleito Presidente Ollanta Humala comprometeu-se em dotar as Forças Armadas de todos os meios necessários para erradicar de vez a guerrilha peruana.

A estratégia militar de combate ao narcotráfico parece clara, mas há certa instabilidade na composição do Gabinete presidencial no governo Humalla, que coloca em risco a eficácia das ações

---

188 As estimativas oficiais são de 16 mil mortos, mas organizações não governamentais consideram que 80 mil seria uma estimativa mais realista.

empreendidas. Em um ano de governo, o Presidente nomeou quatro Ministros de Defesa. Foi polêmica, ainda, a nomeação, para o principal cargo de combate às drogas no país, de um ex-assessor de dirigentes cocaleiros, alguns dos quais respondem por delitos de tráficos de drogas e/ou associação com o Sendero Luminoso e que teria assinado, em julho de 2011, um documento no qual exigia o fim da política de erradicação da folha de coca na região do Huallaga.

Em 2010, o governo americano incluiu os líderes do Sendero Luminoso na “Lista Clinton”, da qual constam os principais narcotraficantes internacionais, equiparando-os aos líderes das FARC. É recorrente no Peru o temor de que as FARC estejam ampliando sua presença na região amazônica, oferecendo treinamento e estímulo à atuação política e à luta armada da guerrilha peruana. Na verdade, porém, o contato entre os dois grupos parece gravitar sobretudo em torno da compra e venda de armas e drogas.

Como em outros países sul-americanos, o fortalecimento da capacidade defensiva do país impõe algum tipo de cooperação internacional, uma vez que praticamente todo o equipamento militar de que dispõem as Forças Armadas peruanas é de procedência estrangeira e boa parte está obsoleta. Os EUA mantêm vinte helicópteros UH-1H no Peru e fornecem ao país US\$ 150 milhões para programas bilaterais antidrogas. Há um contingente militar americano de cerca de 200 pessoas no país, incluindo um grupo de Forças Especiais. Embora parte expressiva da cooperação seja de natureza policial, haveria indícios de que Forças Armadas americanas estariam ampliando sua atuação no país. A aproximação com Lima interessaria a Washington para reforçar sua presença na região andina com um país antibolivariano, cujas relações bilaterais com a Venezuela foram virtualmente congeladas durante o governo García. As reservas peruanas com a política externa do governo Chávez manifestam-se no plano militar por meio das recorrentes críticas a um suposto armamentismo venezuelano, que estaria rompendo o equilíbrio estratégico regional. Nesse sentido, as tradicionais preocupações peruanas com a aquisição de armamentos

por parte do Chile somaram-se a suas desconfiças com relação à Venezuela para dar alento à campanha do então Presidente Alan García contra “o armamentismo regional”, como será analisado em maior detalhe no capítulo seguinte.

### 2.1.10. Suriname

O Suriname obteve sua independência em 1975 e, cinco anos mais tarde, já sofria seu primeiro golpe militar, liderado por Desi Bouterse. Miyamoto (2009) assinala que o engajamento brasileiro com o regime de Bouterse na década de 80, com o objetivo de neutralizar a influência do governo cubano no Suriname, foi um dos fatores que contribuiu para o deslocamento do interesse militar brasileiro das fronteiras no Cone Sul para a região amazônica<sup>189</sup>. De fato, com o início do governo militar no Suriname, o Brasil substituiu a Holanda como principal influência na formação das Forças Armadas locais.

A influência militar e política de Desi Bouterse é apontada por alguns analistas como responsável pelas dificuldades do país em consolidar um regime democrático<sup>190</sup>. Em 1990, liderou novo golpe e, em 1997, foi nomeado “Conselheiro de Estado” pelo Presidente Jules Wijdenbosch, que reconhecia, assim, a ascendência política de Bouterse sobre o governo civil. Líder do principal partido de oposição e condenado no exterior por tráfico de drogas, com prisão decretada na Haia, Desi Bouterse foi eleito Presidente do Suriname em 2010.

As Forças Armadas do Suriname, que reúnem apenas 1.800 homens, são as menores da América do Sul. Na prática, desempenham funções policiais e de contrainsurgência, com pouco preparo ou equipamentos para repelir ameaças externas. A profunda dependência em ajuda internacional associa-se ao crescente ressentimento do

---

189 MIYAMOTO (2009), p. 84.

190 MACHADO E COSTA (2000), p. 113.

país com as acusações de narcotráfico, críticas e condicionalidades financeiras associadas ao apoio dos países desenvolvidos. A irritação com o tratamento paternalista conferido pelos países desenvolvidos, a decepção com o baixo retorno da opção caribenha e o distanciamento geográfico dos potenciais cooperantes asiáticos tem feito com que o Suriname passe a perceber o Brasil como uma alternativa cada vez mais auspiciosa de parceria.

A comunidade brasileira na região da fronteira sofre um antigo processo de securitização no Suriname. Tradicionalmente, eram enfatizadas a situação migratória irregular dos garimpeiros e a ameaça que representavam à frágil estabilidade étnica e cultural do país. Mais recentemente, a ênfase deslocou-se para a ameaça ambiental do uso de mercúrio nos garimpos brasileiros. O país também enfrentou, nos anos 80, ameaças guerrilheiras internas – o Comando da Selva (da etnia *maroon*) e os Tucajana Fighters (de etnia ameríndia). O conflito durou seis anos e foi encerrado com a mediação da OEA. Não há perspectivas reais de recrudescimento no médio prazo.

O Suriname ainda possui dois litígios fronteiriços com a Guiana, como se detalhou acima, e com a Guiana Francesa. Os dois momentos mais agudos das tensões com a Guiana ocorreram em 1969, quando a Guiana invadiu militarmente a área do *New River Triangle*, e em 2000, quando a Marinha do Suriname desalojou da área controversa uma plataforma de petróleo canadense. Essas ações provocaram uma desconfiança recíproca que persiste até hoje, e que contrasta com a cooperação militar estabelecida pelo Suriname com a França, a despeito da disputa vigente relativa a uma parte do território ao sul do Suriname e do mar territorial.

### 2.1.11. Uruguai

O governo Tabaré Vázquez (2005-10) foi o primeiro governo de esquerda uruguaio e sua eleição simbolizou o momento em que

“las fuerzas armadas asumieron disciplinadamente el acceso al gobierno de su otrora enemigo interno”<sup>191</sup>. O aprofundamento do controle civil sobre os militares foi formalizado por meio da adoção da Lei de Defesa Nacional, em 2009, que criou o Sistema de Defesa Nacional uruguaio. Instituiu, ainda, um Conselho de Defesa Nacional, integrado pelos Ministros de Defesa, Interior, Relações Exteriores e Economia e Finanças, porém sem a participação de nenhum Comandante das Forças Armadas. Em resposta às solicitações militares de sua inclusão no referido Conselho, o Ministro da Defesa uruguaio limitou-se a afirmar na ocasião que “se entiende que la defensa nacional es mucho más que lo militar”.

O período também marcou o início de um processo de revisão das violações de direitos humanos cometidas no regime militar (1973-1984) e que culminou em intenso e controvertido debate doméstico sobre a revogação de parte da Lei da Caducidade. Persiste uma profunda insatisfação na sociedade uruguaia com a falta de responsabilização criminal dos militares envolvidos no desaparecimento de 167 adultos e três menores no período militar. Na visão dos defensores dos direitos humanos, a impunidade teria sido consolidada pela aprovação, no final da ditadura, da Lei da Caducidade, que impedia a instauração de processos judiciais contra militares e policiais por crimes cometidos naquele período. Após a produção de um extenso relatório oficial sobre as violações de direitos humanos, foram realizadas escavações em unidades militares, que resultaram, em 2006, na descoberta dos corpos de dois desaparecidos. O então Chanceler Gonzalo Fernández iniciou a reinterpretação da Lei de Caducidade, que permitiu a abertura de novos processos judiciais, aumentando a pressão de setores da sociedade uruguaia para que houvesse a total revogação da Lei, que inclusive é objeto de denúncia contra o Estado uruguaio na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

---

191 GUYER (2010), p. 292.

A eleição do ex-líder guerrilheiro José Mujica (que tomou posse em 2010) para a Presidência aprofundou o processo de revisão da Lei. Em 2010, a Frente Ampla apresentou um projeto interpretativo da Lei de Caducidade que anulava a extinção da presunção punitiva do Estado uruguaio com relação a delitos cometidos por funcionários militares ou policiais por motivos políticos ou no cumprimento de ordens superiores. O projeto foi aprovado na Câmara, alterado no Senado e remetido à consideração da Câmara, onde a versão revisada não obteve aprovação. O processo produziu um desgaste na coalizão governamental e junto às Forças Armadas, levando o Comandante do Exército uruguaio a indicar o “grande nervosismo” da tropa com “as consequências legais e políticas que advirão desse empenho da Frente Ampla em ignorar a vontade popular”<sup>192</sup>. A insatisfação nos quartéis não chega a constituir-se em ameaça à democracia e à institucionalidade do Uruguai, embora haja uma clara determinação de setores da classe política e da sociedade em aprofundar o controle civil das Forças Armadas no contexto da redemocratização do país.

A busca por um novo papel social levou as Forças Armadas uruguaias a participar ativamente de operações de manutenção de paz das Nações Unidas, chegando a constituir um dos dez maiores contribuintes de tropas para missões da ONU nos anos 90<sup>193</sup>. Zurbriggen (2005) recorda, a propósito, que “la progresiva pérdida de orientación de las Fuerzas Armadas durante la democracia, sumado al desprestígio social que jugó haber sido el brazo ejecutor de la represión, sacudieron su identidad y su razón de ser, y con las misiones de paz han recobrado un rol legitimador en la sociedad que no tenían”<sup>194</sup>. Ademais, as operações de paz representam para as Forças Armadas uruguaias um importante acréscimo de recursos financeiros, que podem ser usados com maior liberdade do que os previstos no orçamento nacional regular e que complementam os modestos salários da tropa.

---

192 O General referia-se ao fato de que a lei já foi objeto de dois plebiscitos.

193 GUYER (2010), p. 293.

194 ZURBRIGGEN (2005), p. 99.

Está em curso, no entanto, uma reavaliação dos contingentes do Uruguai em operações de paz, pois manter parte significativa das Forças Armadas em missões das Nações Unidas tem levado ao quase esgotamento do aparato militar uruguaio, sobretudo em termos de recursos humanos. Além da questão de racionalização de custos, estaria em curso também uma reavaliação das funções das Forças Armadas em matéria de segurança. Embora o Uruguai sempre tenha resistido à fusão dos conceitos de defesa e segurança, setores do governo estariam avaliando a possibilidade de ampliar o aparato policial com recursos humanos egressos diretamente das Forças Armadas. O Presidente da Comissão de Defesa do Senado uruguaio também indicou recentemente que pretende apresentar um projeto de lei que autorize o ingresso, em bairros pobres e de alta delinquência, das Forças Armadas uniformizadas, porém sem autorização de porte de armas<sup>195</sup>.

A consolidação do MERCOSUL mitigou as tradicionais ameaças à defesa do Uruguai (Brasil e Argentina), ao permitir “o afastamento da possibilidade de conflito, o qual, caso ocorresse, transformaria o território uruguaio em teatro de operações”<sup>196</sup>. O atual Chanceler uruguaio, Luis Almagro, reconhece que as pequenas dimensões do país limitam sua capacidade de auferir grandes benefícios da integração, sobretudo no contexto de um projeto ainda incompleto como é o MERCOSUL. Governos uruguaio anteriores acenaram com a possibilidade de negociação de um acordo de livre-comércio com os EUA, mas parece haver certo consenso no país de que o MERCOSUL é sua melhor opção de inserção internacional. A exemplo do que ocorre com o Paraguai, há uma antipatia latente com sua condição de sócio menor, dependente do projeto de integração, e a tentativa de ressuscitar a URUPABOL (associação estratégica entre o Uruguai, o Paraguai e a Bolívia) é uma demonstração de interesse em diminuir a

---

195 *Uruguay: quieren que las Fuerzas Armadas salgan a las calles contra el delito*. Infobae Américas, 1/3/2011.

196 MACHADO E COSTA (2000), p. 97.

influência do Brasil e da Argentina sobre seus vizinhos. Nesse sentido, a opção do governo Mujica de aproximar-se incondicionalmente do Brasil tem sido visto com certa desconfiança pelos Partidos Colorado e Nacional, que sempre manifestaram ressalvas ao aprofundamento da integração, particularmente militar, com os países do MERCOSUL.

### 2.1.12. Venezuela

O governo do Presidente Hugo Chávez, eleito em 1998, polariza opiniões dentro e fora do país, que eclodiram numa tentativa de golpe de Estado contra o mandatário venezuelano em 2002 e repetidas manifestações oficiais de temores de magnicídio. O acentuado antagonismo interno e externo, bem como a percepção oficial de vulnerabilidade a tentativas coercitivas de mudança de regime, fazem com que uma das prioridades da política externa e de defesa venezuelana seja a articulação de alianças estratégicas e vínculos regionais que possam mitigar o risco de isolamento ou de criação de uma frente contrária ao país, liderada por Washington. A integração regional é, assim, uma forma de aumentar a capacidade de resistência da Venezuela a pressões políticas externas e internas.

É importante recordar que o governo Chávez não surge em um vácuo, e sim no contexto de uma forte contestação popular, nos anos 90, do sistema político bipartidário que vigorava no país após a ditadura de Marcos Peres Jiménez, no final da década de 50. Estabelecido em 1961, o chamado *Pacto de Punto Fijo* consistiu em um acordo de revezamento ordenado no poder dos únicos dois partidos políticos venezuelanos da época – a Ação Democrática e o Partido Social Cristão. Embora tenha resultado na exclusão política dos setores sociais que não estivessem representados pelos dois partidos, o *Pacto de Punto Fijo* deu à Venezuela uma aparência democrática durante a Guerra Fria, quando predominavam regimes militares na América do Sul. A defesa formal



da democracia por meio da Doutrina Betancourt<sup>197</sup> tornou-se o eixo da política externa venezuelana na época, promovendo seu relativo isolamento dos demais Estados sul-americanos e sua orientação estratégica em direção ao Caribe, reforçada pela dependência em seu principal mercado consumidor, os EUA.

A conjuntura econômica negativa da década de 80, com a redução do preço do petróleo, gerou graves efeitos sobre a Venezuela. Com a eleição de Carlos Andrés Pérez (1989-93), foram implementadas reformas econômicas neoliberais, provocando uma onda de revoltas populares, protestos políticos e saques de crescente violência. A resposta do governo veio na forma de uma brutal repressão de manifestantes em Caracas, em 27 de fevereiro de 1989, que passou a ser conhecida como *Caracazo*. Estima-se que possivelmente 3 mil pessoas tenham morrido nos confrontos, considerados os piores da história da Venezuela. Iniciou-se um período de aguda instabilidade política no país, cabendo ao Exército reprimir demonstrações populares em outras cidades, como Puerto La Cruz, Barcelona e Maracaibo. Em 1992, foram articuladas duas tentativas de golpe, sendo uma liderada pelo então Tenente-Coronel Hugo Chávez Frias, posteriormente acusado de sedição e preso. Por sua vez, o próprio Presidente Pérez foi acusado de corrupção, destituído do poder e substituído por Rafael Caldera (1993-98), que, em 1994, perdoou os participantes nas tentativas de golpe de 1992.

Os eventos de 1992 não foram censurados pela maioria da opinião pública venezuelana, que elegeu Hugo Chávez para a Presidência em 1998, com 55% dos votos. Sua plataforma eleitoral baseava-se em três vertentes: quebra dos vínculos de dependência externa da Venezuela, notadamente com relação aos EUA (bolivarianismo externo); promoção da justiça e da inclusão social (bolivarianismo interno); e a execução de um projeto nacional-desenvolvimentista e industrializante, com ampla

---

197 A Doutrina Betancourt consistia no não reconhecimento venezuelano de qualquer governo que não fosse democrático ou que tivesse origem em um golpe de Estado.

participação dos setores militares. Este último elemento é essencial para a compreensão do enfoque de defesa da Venezuela contemporânea: os militares desempenham um papel central na conformação do governo e na definição e implementação das principais políticas públicas<sup>198</sup>. Um estudo da Faculdades de Campinas (FACAMP) avalia que, em 2002, com a reorganização militar e unificação das forças singulares em uma única Força Armada Nacional (FAN),

a instituição militar se transforma no principal elemento que irá abordar os problemas relativos à segurança – e isto ocorre em um contexto político de falta de articulação entre as instituições e ausência de freios institucionais ao poder militar, de forma que a FAN passa a se transformar em um ente autônomo na política venezuelana<sup>199</sup>.

Verifica-se, no plano interno, uma tendência à militarização não apenas do Governo, mas também da sociedade, refletida no conceito de união cívico-militar, que propugna a integração entre as Forças Armadas e a população civil. A eficácia desse modelo teria sido demonstrada em 2002, quando a pressão popular espontânea dos defensores do Presidente Chávez impediu a consolidação da tentativa de golpe de Estado. Segundo o estudo elaborado pela FACAMP, “a politização da FAN, atribuindo poderes de um corpo executivo às questões militares trouxe mudanças a partir da promulgação de uma nova Doutrina de Segurança Nacional, que passou a considerar também as questões internas”<sup>200</sup>. Constam como elementos essenciais da nova Doutrina a plena autonomia do Estado (que estaria acima de todas as instituições da sociedade civil); a supressão ao dissenso e à crítica no âmbito das Forças Armadas, equiparados a atos de traição

---

198 JÁCOME (2011), p. 6.

199 PERON et al (2008), p. 74.

200 PERON et al (2008), p. 74.

dos interesses do Estado; e a constante mobilização contra um inimigo externo, identificado principalmente com os EUA, que conspirariam contra os interesses e a soberania venezuelana, com apoio tácito ou explícito dos setores da sociedade venezuelana considerados “inimigos internos”, a serem vigiados e neutralizados.

Em 2008, foi aprovada uma nova Lei Orgânica da Força Armada Nacional Bolivariana (FANB). Seus críticos afirmam que se tratou da ideologização do setor militar em detrimento de seu profissionalismo, na medida em que a referência explícita ao bolivarianismo da Força Armada sinalizaria o compromisso exigido dos militares com o projeto político do governo<sup>201</sup>. A Lei também contempla a Milícia Nacional Bolivariana (MNB), composta pela Reserva Militar e pela Milícia Territorial, como um corpo complementar da FANB, com o objetivo de treinar, preparar e organizar a população para a defesa integral da nação. Composta por 48 mil efetivos, a MNB teria sido a principal destinatária dos 100 mil fuzis Kalashnikov comprados pela Venezuela e tem como uma de suas principais funções contribuir para a conformação e consolidação dos Conselhos de Defesa Integral dos Conselhos Comunais (organizações comunitárias promovidas pelo governo). Na avaliação de analistas como Jácome (2010), enquanto os militares se tornam a elite política e econômica do país, a sociedade é objeto de uma crescente militarização, em detrimento da incorporação de atores não estatais e o predomínio de civis no processo decisório nacional<sup>202</sup>.

Nesse contexto, a Venezuela possui três hipóteses de conflito: uma insurreição interna, uma invasão externa e um conflito convencional, provavelmente com um Estado vizinho. A hipótese do conflito interno tem sido o cenário prioritário, à luz da tentativa de golpe de Estado em 2002, a greve petrolífera de 2002/2003, o referendo revocatório de 2004; e as manifestações sobre o fechamento do canal RCTV e os protestos sobre a reforma constitucional, ambos em 2007.

---

201 JÁCOME (2011), p. 4.

202 JÁCOME (2011), p. 2.

A hipótese da invasão externa parte da percepção de que a principal ameaça estrangeira à Venezuela são os EUA. O relacionamento bilateral tem sido difícil desde 2001, quando o Presidente Chávez adotou medidas nacionalistas no marco legal das atividades petrolíferas da Venezuela, precisamente no momento em que as importações de petróleo dos EUA começaram a responder por mais de 50% do consumo interno americano. As tensões entre o nacionalismo petrolífero venezuelano e a dependência energética americana foram agravadas pelo golpe de 2002<sup>203</sup> e pela invasão americana do Iraque, em 2003, considerada um precedente alarmante em Caracas. A securitização da questão energética fez crescer, a partir de então, o temor venezuelano de invasão territorial por forças americanas oriundas da Colômbia, possivelmente em apoio à ação de setores de oposição na própria Venezuela. Cabe recordar, ainda, que a Venezuela também é um país caribenho, palco de intenso intervencionismo americano no século XX – um antecedente histórico que tornaria, para o governo local, mais plausível a possibilidade de ingerência militar.

A estratégia de resistência a uma invasão externa seria a defesa por guerra assimétrica, no formato de uma resistência popular prolongada, na qual o diferencial de poder seria compensado pela usura ao médio prazo. Novamente, a Milícia Nacional e as forças reservistas fortaleceriam as defesas nacionais. Para reduzir o risco de um eventual bloqueio naval, a Venezuela anunciou, em 2007, sua intenção de adquirir de cinco a nove submarinos convencionais russos, ao custo de US\$ 1 a 2 bilhões.

A terceira hipótese seria a de conflitos convencionais com a Colômbia ou com a Guiana, em torno dos litígios territoriais sobre o Golfo da Venezuela e Essequibo, respectivamente. Novamente, o temor seria menos de um enfrentamento militar bilateral e mais da

---

203 NORDEN recorda que “cuando los EE.UU. apoyó el golpe de Estado de 2002 realizado contra Chávez – un acontecimiento obviamente no democrático –, el gobierno venezolano era todavía predominantemente democrático”. NORDEN (2008), p. 49.

utilização do conflito interestatal por Washington para promover uma mudança de regime na Venezuela. No caso da Colômbia, as tensões seriam agravadas pelo alinhamento de Bogotá a Washington e a porosidade da fronteira bilateral, que dá margem a alegações de contrabando, imigração ilegal, tráfico de drogas e incursão de grupos paramilitares colombianos em território venezuelano. As dificuldades no relacionamento com a Colômbia (que chegaram a resultar na interrupção do comércio bilateral, em 2008, e o rompimento de relações diplomáticas, em 2009) jamais escalaram para conflito aberto, contudo, possivelmente pelo cuidado venezuelano de evitar fornecer um pretexto aos EUA para intervir regionalmente. O temor de um cerco militar americano também estaria subjacente à cautela com que Caracas trata Georgetown no que concerne à disputa sobre Essequibo: é importante ter presente que a OTAN mantém uma base militar em Curaçao, a menos de 50 quilômetros da costa venezuelana.

Pádua e Mathias (2010) recordam que, desde 2000, o Presidente Chávez insistia em um projeto de integração regional das Forças Armadas, mas a proposta sempre despertou pouco interesse na maioria dos países sul-americanos<sup>204</sup>. Paralelamente, a Venezuela tenta montar, desde 2007, uma aliança de defesa recíproca no âmbito da ALBA, organizando Bolívia, Cuba, Nicarágua e Equador em torno das estruturas de defesa venezuelanas, que preconizam a união cívico-militar para cuidar de assuntos de segurança nacional em face de agressões tanto externas quanto internas. O pano de fundo político comum seria o temor de eventuais tentativas de mudanças de regime provocadas por Washington<sup>205</sup>. Como analisou a Embaixada em Caracas em 2007, apesar das limitações militares individuais de seus integrantes, uma aliança defensiva da ALBA poderia ter algum valor estratégico: cada um de seus países integrantes possui localização geográfica privilegiada na América do Sul, no Caribe ou na América

---

204 PÁDUA (2010), p. 58.

205 JÁCOME (2010), p. 303.

Central; a Venezuela tem empreendido expressivas aquisições de armamentos militares<sup>206</sup>; e Cuba e Nicarágua teriam uma importante experiência em conflitos de resistência, doutrina militar e disciplina.

## 2.2. A criação do CDS

### 2.2.1. Origens da proposta e processo negociador

O marco normativo no qual se insere o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) baseou-se em três declarações presidenciais que consolidaram a conformação da uma zona de paz na América do Sul: 1) a Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile que resultou na criação de uma zona de paz, em julho de 1999; 2) a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, resultante da II Reunião de Presidentes da América do Sul (julho de 2002) e ratificada por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, em novembro do mesmo ano; e 3) a Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina, de julho de 2004, ratificada por uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 2004.

Esses esforços sub-regionais deram origem à I Conferência dos Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), realizada em julho de 2006, em Bogotá. Naquela ocasião, foram firmados compromissos para o desenvolvimento de mecanismos de intercâmbio de informação de inteligência, intercâmbio acadêmico, ações de capacitação e treinamento, troca de experiências e conhecimentos científicos e tecnológicos em matéria de indústria de defesa e realização de encontros bilaterais ou multilaterais entre membros dos Ministérios de Defesa sul-americanos. O objetivo era

---

206 A Venezuela teria adquirido 25 caças-bombardeiros Sukhoi-30, 53 helicópteros de combate, 5 a 9 submarinos, 66 lanchas-patrolha, além dos 100.000 fuzis Kakashnikov AK-103 destinados à guerra assimétrica.

consolidar a América do Sul como uma área de paz e estabilidade e promover uma coordenação mais eficaz contra as ameaças enfrentadas pelos Estados-membros, mediante a cooperação entre os Ministérios da Defesa, Forças Armadas e Forças de Segurança, em conformidade com os ordenamentos jurídicos internos de cada país. O documento final reconhecia os resultados da Conferência sobre Segurança Cidadã da CASA, uma iniciativa brasileira que foi realizada em Fortaleza, em junho de 2005, e que teve por objetivo examinar os problemas de segurança enfrentados pelos países sul-americanos, em toda a extensão de seus territórios, inclusive nos centros urbanos, com o fim de estabelecer um programa sul-americano de cooperação em matéria de segurança. Ao final da reunião de Bogotá, a Venezuela ofereceu-se para sediar a II Conferência de Ministros de Defesa, em 2007, que, no entanto, jamais chegou a ser convocada.

Seitenfus (2005) considera que o modelo de integração da CASA, lançado na Cúpula de Cuzco (2004) era basicamente econômico. Embora reconhecesse a importância da vertente de articulação política entre seus Membros, retomava na prática a proposta de criação de uma Área de Livre-comércio Sul-Americana (ALCSA), defendida pelo governo Itamar Franco (1993-94) como uma contraproposta à Área de Livre-comércio das Américas (ALCA) proposta por Washington<sup>207</sup>. Havia resistências a esse modelo, contudo. A Argentina temia a diluição do MERCOSUL e preferia dar prioridade à conclusão do processo sub-regional; a Colômbia mal disfarçava seu desconforto com a promoção de mecanismos de concertação política regional. Na I Reunião de Chefes de Estado da CASA (Brasília, setembro de 2005), o Presidente Chávez defendeu a redefinição das metas estratégicas da integração sul-americana. Propôs, ainda, a mudança de nome da iniciativa para UNASUL – União da América do Sul, e advogou pela inclusão de projetos sociais

---

207 A seu ver, “desde 2000, há um movimento para dar substância à integração comercial por meio da criação de infraestrutura energética, em comunicações e em transporte”. SEITENFUS (2005), p. 79.

de universalização do acesso à saúde, erradicação do analfabetismo, criação de bolsas de estudo e formação técnica, além da criação de novos mecanismos financeiros regionais.

Por insistência venezuelana, criou-se uma Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-Americana, que submeteu o resultado de suas deliberações à apreciação dos Chefes de Estado reunidos em Cochabamba, em dezembro de 2006. O texto assinalava que a construção de um modelo inovador de integração regional não poderia basear-se apenas na promoção do comércio, devendo abranger uma articulação mais ampla de interesses políticos, sociais e culturais. Entre os objetivos da integração sul-americana, listava a coordenação na área de defesa e qualificava de “fundamental importância uma reflexão sobre o possível desenvolvimento de uma doutrina de defesa regional, que reflita as reais necessidades e preocupações da região, e o desenho de organismos que poderão implementá-la futuramente, como uma Junta Sul-Americana de Defesa”.

Em sessão de diálogo político dos Presidentes, realizada na I Cúpula Energética Sul-Americana (Isla Margarita, Venezuela), em abril de 2007, houve consenso em substituir a CASA por uma nova organização internacional, a UNASUL. A decisão deu início às negociações do Tratado Constitutivo do bloco, que contemplava, entre os objetivos específicos da nova organização, o “intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa” (art. 3º, alínea “s”). Enquanto as negociações sobre o Tratado da UNASUL prosseguiram, no entanto, o contexto político e estratégico regional foi subitamente alterado pelo ataque colombiano aos acampamentos das FARC em território equatoriano, próximo à região de Angostura, que resultou na morte de vinte e duas pessoas, inclusive o segundo no comando da guerrilha, Raul Reyes. Na avaliação do Embaixador Marcos Vinícius Pinta Gama, a operação colombiana, “mais do que o estopim de nova crise política com contornos militares nos Andes, inaugurava a



doutrina do ataque preventivo na América do Sul, aprofundando as diferenças políticas e ideológicas entre a Colômbia – maior aliado dos Estados Unidos da América na região – e seus vizinhos andinos”<sup>208</sup>. Bogotá sustentava que agira em legítima defesa na neutralização de uma ameaça a sua segurança nacional, ainda que isso resultasse na violação da soberania equatoriana.

Na verdade, havia precedentes de incursões pontuais de paramilitares colombianos no território de países vizinhos em busca de integrantes das FARC. Foi esse, por exemplo, o formato da operação que resultou na captura do líder das FARC, Rodrigo Gandra, em território venezuelano, em 2004. No entanto, o ataque a Angostura não foi conduzido por paramilitares, mas pelas Forças Armadas colombianas, de maneira deliberada e cuidadosamente planejada, em desrespeito à soberania territorial de outro Estado sul-americano. Consolidava-se, assim, a violação colombiana de princípios essenciais das relações regionais – como o respeito à integridade territorial dos Estados e a observância rigorosa da soberania jurídica e formal – que tradicionalmente haviam contribuído para moderar ambições de expansionismo e agressividade interestatal na América do Sul.

Em Caracas, o ataque a Angostura parecia confirmar os piores temores do governo venezuelano: a utilização do pretexto da presença das FARC para que a Colômbia promovesse um ataque armado desestabilizador, apoiado e incentivado por Washington. A reação imediata do governo venezuelano consistiu na ruptura das relações diplomáticas com a Colômbia, o fechamento das fronteiras bilaterais, o deslocamento de tropas e a ameaça de nacionalização de empresas colombianas. A gravidade da crise levou o governo brasileiro a empreender esforços de mediação a nível Presidencial com outros países sul-americanos, tentando conter as ramificações da crise aos dois Estados diretamente envolvidos, Equador e Colômbia.

---

208 PINTA GAMA (2010), p. 7.

A reação colombiana inicial foi de apaziguamento, enfatizando que apenas helicópteros teriam participado das operações no Equador após a conclusão do ataque bélico, lançado de território colombiano. O governo Uribe inclusive pediu desculpas pela incursão no território do Equador, embora ressaltasse que se tratava de uma ação antiterrorista em legítima defesa da segurança nacional, na qual não teria havido danos a propriedades, autoridades ou cidadãos equatorianos. No entanto, dois dias após o ataque, os representantes colombianos passaram à ofensiva diplomática, ao vazarem seletivamente o conteúdo dos computadores apreendidos com Raúl Reyes, que aparentemente sustentariam a versão do Presidente Uribe de tolerância dos Presidentes Correa e Chávez com as atividades das FARC em seus respectivos territórios. Para Caracas e Quito, estava em curso uma tentativa de pressionar os dois países com a ameaça de invocação da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança da ONU, que aborda o apoio estatal ao terrorismo. O Presidente Uribe chegou a sugerir que poderia buscar o indiciamento do Presidente venezuelano no Tribunal Penal Internacional por patrocínio e financiamento de terroristas – uma provocação que dificilmente se sustentaria judicialmente, mas que acenava com a perigosa possibilidade de associação, perante a comunidade internacional, do governo venezuelano com atividades terroristas.

A escalada dos ânimos nos três países também provocou problemas domésticos. O Presidente equatoriano alegou que o ataque colombiano havia resultado do conluio de autoridades militares locais com a CIA, o que levou as Forças Armadas equatorianas a sofrer acusações simultâneas de colaboração com as FARC e com o governo americano. O resultado imediato no plano interno foi a demissão do Ministro da Defesa e dos Comandantes da Polícia, do Exército e da Força Aérea do Equador. No plano externo, o Presidente Correa lançou mão de instrumentos políticos: rompeu relações diplomáticas com Bogotá e solicitou reuniões de emergência da OEA e da CAN.

Na sessão extraordinária do Conselho Permanente da OEA (Washington, 4-5 de março de 2008), a Colômbia reconheceu a violação territorial, mas novamente questionou supostos vínculos de Quito e de Caracas com as FARC. No entanto, nem mesmo o apoio americano à tese de que as fronteiras não seriam obstáculos ao combate ao terrorismo logrou evitar a ratificação, pela maioria dos países presentes ao Conselho, do princípio da inviolabilidade territorial, o que significava a implícita condenação da atitude colombiana. A adoção por consenso da Resolução que reconheceu a violação da soberania e da integridade territorial do Equador e dos princípios do direito internacional não impediu que, no dia seguinte, os EUA emitissem declaração própria em que se dissociavam do consenso logrado na véspera. As tensões trilaterais, portanto, persistiram, gerando intensa atividade diplomática às vésperas da XX Cúpula do Grupo do Rio, que se realizou na República Dominicana, em 7 de março de 2008.

Embora as expectativas fossem de forte polarização entre os Presidentes, o mandatário venezuelano adotou um discurso surpreendentemente conciliatório, que permitiu uma distensão formal com a Colômbia. O episódio não havia sido esquecido e persistiam as demandas venezuelanas e equatorianas por garantias de que novos ataques não fossem empreendidos por Bogotá. No entanto, claramente interessava à Venezuela conter os desdobramentos políticos da crise, talvez por temor de que as acusações colombianas de financiamento e cooperação com o terrorismo levassem ingerências externas em suas conjunturas políticas domésticas e na região.

A crise provocada pelo ataque a Angostura serviu como elemento indutor do lançamento da proposta brasileira de conformação do CDS. De um lado, a súbita deterioração do ambiente de segurança regional demonstrou a necessidade de um espaço permanente de concertação sobre defesa que preservasse um canal de diálogo em momentos de aguda tensão e, ao mesmo tempo, estimulasse um processo regular de aproximação política e criação de confiança. O episódio em Angostura revelou a dificuldade de promover esforços de mediação diplomática

em um foro, como a OEA, em que um país predomina e projeta força sobre a América do Sul, gerando um desequilíbrio estratégico e temores de intervenção e ingerência política em vários países. A pouca sensibilidade americana à repercussão regional de suas decisões militares já havia ficado evidente em abril de 2008, quando o Pentágono decidiu recriar a Quarta Esquadra, sem coordenação ou aviso prévio aos países sul-americanos. Da perspectiva venezuelana, a crise havia demonstrado novamente a importância de reunir em torno de si um conjunto de países capazes de ajudá-la a resistir ao que percebia ser uma ameaça externa iminente. Para a Colômbia, a crise acabou por ressaltar a necessidade de uma inflexão na antiga postura de alinhamento incondicional e excludente com os EUA, para uma visão menos maniqueísta da realidade regional, que vislumbresse na integração sul-americana uma forma de mitigar o isolamento regional a que se sentia sujeita, em função do combate ao narcotráfico e à guerrilha.

Apoiando-se na previsão de convocação de reuniões ministeriais setoriais contida no projeto de Tratado Constitutivo da UNASUL – que estava sendo negociado em preparação à III Reunião de Chefes de Estado e de Governo (prevista para ocorrer em Cartagena das Índias, na Colômbia) –, o Brasil propôs a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em substituição ao mecanismo da CASA, e com o objetivo de fomentar ações de cooperação regional sobre defesa. Foi elaborado, em Brasília, o Marco Político-Estratégico da proposta brasileira, segundo o qual

a existência de uma visão regional comum em matéria de defesa reforçaria a confiança mútua e afastaria percepções equivocadas por meio do maior entrosamento entre as Forças Armadas da América do Sul, aportando assim maior previsibilidade e segurança à região. A discussão de questões relacionadas com a defesa de um Estado-membro ou de interesse para a região pode, ademais, contribuir para o alívio de tensões na América do Sul<sup>209</sup>.

---

209 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2008), p. 1.

Segundo essa concepção, o CDS forjaria uma identidade sul-americana de defesa, baseada em valores e princípios comuns (respeito à soberania, autodeterminação, integridade territorial, não intervenção, subordinação dos militares ao poder democraticamente constituído, prevalência dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a solução pacífica de controvérsias e a igualdade dos Estados). Essa identidade também seria baseada nas características e situações específicas das diversas vertentes geográficas sul-americanas: platina, andina, amazônica, atlântica, caribenha e pacífica. O CDS deveria articular medidas de fomento da segurança e da transparência na América do Sul, como a troca de experiências sobre a elaboração de documentos de doutrina e políticas nacionais de defesa; o intercâmbio de pessoal e a formação e treinamento militar; exercícios militares conjuntos; facilitação da participação conjunta em operações de manutenção da paz sob os auspícios da ONU; integração das bases industriais de defesa; coordenação de ações humanitárias em caso de riscos e ameaça à segurança dos Estados; análise conjunta de aspectos da situação internacional, regional e sub-regional em matéria de defesa; e coordenação regional no enfrentamento de riscos e ameaças à segurança dos Estados. As decisões do CDS seriam apenas declaratórias, portanto sem natureza juridicamente vinculante.

Havia, ainda, por parte do Brasil, a expectativa de que o Conselho preenchesse uma lacuna na análise de questões políticas e estratégicas, capaz de ensejar um olhar crítico sul-americano sobre as realidades global e hemisférica. Ao contrário de mecanismos como os encontros de Chefes de Estados-maiores e de Comandantes de Forças ou as Conferências dos Exércitos Americanos, a Conferência Naval Interamericana e o Sistema de Cooperação entre Forças Aéreas Americanas, o CDS não teria por objetivo examinar apenas questões militares, e sim promover uma concertação regional mais ampla sobre temas estratégicos, com o intuito de facilitar consensos e encaminhar soluções para problemas comuns. Essa concertação seria baseada em

pressupostos como o de que todos os Estados sul-americanos estão sujeitos a autoridades civis, a semelhança cultural e geográfica entre os países, o relativo isolamento da América do Sul dos principais focos de tensão e conflito internacionais, os gastos relativamente baixos em defesa dos Estados-membros e os níveis mínimos de conflitos interestatais na história da região. Especial atenção deveria ser dada à mitigação das assimetrias regionais no campo da defesa, cabendo ao CDS examinar medidas que pudessem apoiar os países de menor porte.

O Marco Político-Estratégico também deixa claro que o Brasil não cogitava seguir os modelos de cooperação transatlântico ou africano. O texto afirma claramente que não se trata de estabelecer

uma aliança militar no sentido clássico, do tipo OTAN do Sul, nem algum tipo de arranjo que pudesse, *a priori*, articular ações no plano operacional, como uma força sul-americana de paz. Tampouco se pretende criar um conselho de segurança sul-americano, uma vez que as atribuições do CSNU no campo da paz e da segurança internacionais não se confundem com os mandatos dos órgãos regionais e sub-regionais<sup>210</sup>.

Munido dessas premissas, o Ministro da Defesa brasileiro iniciou, em abril de 2008, gestões bilaterais em todas as capitais sul-americanas. Em geral, a proposta foi bem aceita, tendo sido imediatamente acolhida em Buenos Aires, Assunção e Montevideú, além de Quito. Em Caracas, segundo afirmou o Ministro Jobim ao jornal chileno *La Tercera* em entrevista em maio de 2008, o Presidente Chávez propôs um “conselho operativo com forças militares”, mas o Brasil teria rejeitado a ideia.

A Colômbia foi o único país que objetou à proposta, avaliando que havia pouco que um novo foro de defesa pudesse acrescentar ao

---

210 BRASIL/MRE (2008), p. 1.

trabalho já desenvolvido pela OEA na área. Ademais, o Presidente Uribe considerava que havia pouca cooperação regional com relação ao combate às FARC e que persistiam resistências ideológicas de alguns países sul-americanos com o modelo econômico liberal praticado na Colômbia. Sua resistência não se limitava ao CDS, contudo: resolveu abrir mão não apenas de sediar a III Cúpula da UNASUL em Cartagena, como também de assumir a Presidência de turno da organização, que passaria então da Bolívia para o Chile. Para assegurar a máxima visibilidade dessas posições, deu entrevista ao rádio em maio de 2008, poucos dias antes da Cúpula em Brasília, na qual reiterou esses argumentos publicamente.

Em 28 de maio, os Chefes de Estado e de Governo da América do Sul reuniram-se em Cúpula Extraordinária, em Brasília. Pairavam, na véspera do encontro, dúvidas sobre os documentos que seriam assinados, tendo em vista não apenas as resistências colombianas descritas no parágrafo anterior, como também a desistência do candidato equatoriano a assumir a Secretaria-Geral do bloco, à luz da insatisfação de seu governo com o formato institucional proposto para a UNASUL, que fortaleceria o papel dos Altos Funcionários diplomáticos por meio do Conselho de Delegados. As resistências de Rafael Correa só foram superadas após reunião informal com os Presidentes Lula e Chávez, na manhã do próprio dia 28.

Embora tenha sido possível lograr a assinatura do Tratado Constitutivo no último momento, o Presidente Álvaro Uribe afirmou durante a Cúpula que, “dado o problema do terrorismo”, não poderia integrar o CDS. Não se opôs, contudo, à conformação de um Grupo de Trabalho para analisar a proposta brasileira no prazo de 90 dias e produzir um projeto de Estatuto contendo os princípios, os objetivos e a estrutura do Conselho. A primeira reunião do GT ocorreu em 23 e 24 de junho de 2008, em Santiago, e foi baseada no Marco-Político Estratégico brasileiro e uma proposta venezuelana de estrutura para a conformação do GT, que enfatizava questões como “a ativação da

Quarta Esquadra norte-americana e seus efeitos, para a Venezuela e para a região, como nova ameaça”. Ao final, foi possível lograr consenso em torno de dez princípios que constariam da parte preambular do futuro Estatuto e sobre a participação das Chancelarias no CDS, seguindo o modelo dos mecanismos “2 + 2” já praticados por vários países da região em sua cooperação em defesa.

Em 22 e 23 de julho, ocorreu a segunda reunião, precedida pelo envio de uma comunicação colombiana indicando seu intuito de integrar-se ao CDS, desde que as decisões fossem tomadas por consenso, que se reconhecessem apenas as forças institucionais consagradas no ordenamento constitucional de cada Estado-membro e que houvesse o repúdio formal, no estatuto do organismo, a grupos violentos, qualquer que fosse sua origem.

A terceira reunião realizou-se novamente em Santiago, em 26 de agosto de 2008, quando foi possível chegar a uma redação genérica sobre o monopólio do uso da força pelas instituições legalmente reconhecidas no âmbito de cada Estado-membro, bem como evitar a referência explícita almejada pela Venezuela à participação de cidadãos como agentes ativos na defesa do Estado. A partir da observação brasileira de que só poderia consentir com redação que se referisse à participação indireta da sociedade, por meio de sua inclusão em debates nacionais sobre defesa, por exemplo, foi possível chegar a um consenso em torno da ideia de que o CDS deveria “promover, de conformidad al ordenamiento constitucional y legal de los Estados Miembros, la responsabilidad y la participación ciudadana en los temas de la defensa, en cuanto bien público que atañe al conjunto de la sociedad”. A Venezuela também solicitou a inclusão de uma referência à “Quarta Esquadra norte-americana” entre as ameaças de defesa enfrentadas pela região, algo que novamente sofreu oposição de várias delegações, entre as quais a brasileira. A indicação, no documento fundacional do Conselho, de que parte das Forças Armadas de um país extrarregional era considerada uma ameaça à América do Sul seria



indevida, ainda que, no futuro, fosse possível que a presença militar americana se tornasse tema válido de debate no CDS.

Em 4 de setembro, aproveitando a Reunião de Ministros de Defesa das Américas em Banff, no Canadá, representantes da maioria dos Estados da UNASUL participaram de uma reunião informal de avaliação dos trabalhos do GT, que resultou em exortação ao encerramento das negociações no menor prazo possível. Em 10 e 11 de dezembro realizou-se uma derradeira reunião do GT, na qual foi possível encerrar as divergências remanescentes sobre a rejeição a grupos armados à margem da lei. A solução de compromisso foi diluir a referência em meio a outros princípios relacionados à convivência pacífica dos povos e à proteção da democracia em face de ameaças internas e externas. Ficou acordado que o Estatuto abordaria a questão nos seguintes termos:

Reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen.

Após pouco mais de um semestre de intensas negociações, o Estatuto foi finalmente aprovado pelos doze países sul-americanos na Cúpula Extraordinária da UNASUL, realizada na Costa do Saúpe, na Bahia, em 16 dezembro de 2008.

### **2.2.2. Estrutura e funcionamento**

A “Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL” caracterizou o Conselho como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa. Seu

artigo 2º reitera a compatibilidade do CDS com os princípios e propósitos da ONU e da OEA. Entre seus princípios constam o respeito à soberania e à inviolabilidade territorial dos Estados, a não intervenção, a autodeterminação, o respeito irrestrito aos direitos humanos, a vigência das instituições democráticas e o fortalecimento do Estado de Direito, a proteção dos sistemas democráticos de governo “frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales”, a subordinação militar às autoridades civis, a resolução pacífica de controvérsias, a promoção da confiança e da transparência e a redução das assimetrias. Essa extensa lista foi, em sua maior parte, pouco contestada pelas delegações nacionais na fase negociadora, demonstrando que, embora haja diferenças nos enfoques domésticos de defesa, há um substrato comum importante que pode facilitar a gradual convergência ao médio prazo.

Em termos de sua estrutura, o Estatuto do Conselho determina que a instância máxima do CDS é a reunião anual de Ministros de Defesa. As delegações nacionais, contudo, devem ser compostas de representantes das Chancelarias e dos Ministérios de Defesa, no formato “2+2”, o que demonstra que o CDS não foi concebido como uma instância militar técnica, e sim de diplomacia militar. O CDS também dispõe de uma Instância Executiva, composta pelos Vice-Ministros ou seus equivalentes, e que deve reunir-se, em princípio, a cada seis meses, para acompanhamento da evolução dos trabalhos do Conselho.

Em termos de seu funcionamento, a I Reunião Ordinária do CDS foi convocada em Santiago, em março de 2009, quando foi possível aprovar seu primeiro Plano de Ação para o período 2009-2010, posteriormente prorrogado também para o período 2010-2011. O Plano organizou-se em torno de quatro eixos: 1) políticas de defesa; 2) cooperação militar e ações humanitárias; 3) indústria e tecnologia de defesa; e 4) formação e capacitação. A implementação do Plano ao longo de 2009 e 2010 foi prejudicada pela crise deflagrada com

o anúncio do acordo militar entre a Colômbia e os EUA, como será analisado em detalhe no próximo capítulo. Por conseguinte, quando as delegações nacionais avaliaram a implementação do Plano de Ação na IV Reunião da Instância Executiva, realizada em Lima, em 28 e 29 de abril de 2011, foi possível constatar que apenas metade das ações acordadas haviam sido implementadas, em grande medida por falta de empenho das delegações no fornecimento das informações demandadas ou de participação nos eventos acordados.

No eixo 2, por exemplo, o Brasil havia sido encarregado de consolidar um inventário das capacidades de defesa oferecidas pelos Estados-membros para apoiar ações humanitárias e propor mecanismos de coordenação em caso de desastres naturais. Segundo o Ministério da Defesa (MD), foi desenvolvido um programa de computador para organizar o inventário, mas o Brasil ainda aguardava o envio das informações em formato eletrônico pelos Estados-membros. No eixo 4, sobre formação e capacitação, o MD aceitou realizar um curso de defesa na Escola Superior de Guerra, para pessoal civil e militar, no período de agosto a dezembro de 2011. No entanto, o escasso número de candidatos indicados pelos Estados-membros não teria justificado os gastos necessários para a organização do curso, inviabilizando a iniciativa naquele momento.

Cabe, ainda, destacar a decisão dos Ministros de Defesa de criar um Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED). A iniciativa, que consta do primeiro Plano de Ação do CDS, foi iniciativa da Argentina e teve boa acolhida desde o momento em que foi circulada pela primeira vez, em setembro de 2009. O texto do Estatuto do CEED resultou de uma proposta brasileiro-argentina que procurou atender aos seguintes objetivos: a) evitar caracterizar o Centro como instituição voltada a atividades de monitoramento; b) deixar claro que o Centro deve dedicar-se a temas relativos à defesa e à paz regional, excluindo de seu escopo questões estritamente relacionadas à segurança pública; e c) esclarecer que a produção do Centro deve orientar-se para os governos dos países-membros do CDS.

Um novo Plano de Ação do CDS, para o ano de 2012, foi aprovado em Reunião Extraordinária dos Ministros de Defesa realizada em Lima, em novembro de 2011. Na Declaração Ministerial adotada ao término do evento, os Ministros enfatizaram a necessidade de cumprimento da íntegra do plano no próximo ano, indicando alguma impaciência com os avanços relativamente modestos observados nos anos anteriores. O novo Plano de Ação abrange vinte e seis ações prioritárias nos eixos temáticos de Políticas de Defesa; Cooperação Militar; Ações Humanitárias e Operações de Paz; Indústria e Tecnologia de Defesa; e Formação e Capacitação Conjuntas. As iniciativas mais relevantes foram apresentadas por Brasil e Argentina, relacionadas à criação de dois Grupos de Trabalho dedicados a avaliar: (i) o desenvolvimento e a fabricação regional de um avião para treinamento básico; e (ii) a viabilidade da realização de projetos para a fabricação de veículos aéreos não tripulados (VANT). Acordou-se, por fim, organizar uma reunião preparatória prévia a uma Reunião de Ministros da Defesa, Justiça e Interior, que terá como tema as “Ameaças do Crime Organizado Transnacional e outras Fontes de Ameaça à Segurança Regional”, a ser sediada em Cartagena, na Colômbia.

## Capítulo 3

# Desafios à implementação do CDS

### 3.1. O CDS e o Sistema Interamericano

A criação do CDS provoca uma fissura no modelo de cooperação militar regional centrado no sistema interamericano e montado durante a Guerra Fria. Ao conformar um espaço alternativo de diálogo e reflexão sobre temas da agenda de paz e segurança da América do Sul, o CDS confere aos doze países sul-americanos, de maneira inédita, primazia na organização e administração dos termos da cooperação militar sub-regional. Esse esforço decorreu de uma reavaliação da forma de engajamento estratégico da América do Sul com outros complexos regionais no Hemisfério e, em particular, com a principal potência militar regional e mundial, os EUA. Temas como a influência da doutrina do ataque preventivo na ação da Colômbia no episódio de Angostura, a reativação da Quarta Frota, a assinatura do Acordo Militar entre a Colômbia e os EUA, a participação das Forças Armadas sul-americanas no combate ao narcotráfico e a divulgação do documento “Livro Branco: Comando de Mobilidade Aérea”, de autoria do governo americano, perpassaram todo o processo de criação e estruturação recente do Conselho de Defesa Sul-Americano, demonstrando que a

implementação do CDS demandou não apenas uma reorganização dos pressupostos do relacionamento militar entre os próprios Estados da América do Sul, mas também desses países com os EUA e os demais países do Hemisfério.

Conforme analisado no Capítulo I, o sistema interamericano é um arranjo institucional caracterizado pela assimetria, que permitiu que os EUA se voltassem com frequência para a coerção na defesa de seus interesses regionais. Hurrell recorda que “a imposição coercitiva de valores compartilhados – mediante condicionalidades, sanções ou intervenções – em ambientes de desigualdade de poder e de fragilidade institucional tende a criar tensões e a provocar suspeitas legítimas”<sup>211</sup>. A ascendência econômica e militar dos EUA – refletida no formato institucional de cooperação militar do sistema interamericano – consolidou a importância do papel moderador americano nos conflitos intra e interestatais regionais<sup>212</sup>. Como resultado desse processo, vários Estados latino-americanos não conseguiam conceber a hipótese de relações recíprocas sem a influência e a presença reguladora dos EUA ou de uma potência extrarregional. A América do Sul, em particular, era tratada apenas como “uma sub-região de outro pólo político ou econômico”<sup>213</sup>. Como recordou o Ministro Celso Amorim, em 2009,

nunca tinha havido sequer uma reunião, nem de Ministros, quanto mais de Presidentes de toda a América Latina e o Caribe que não fosse patrocinada por alguma potência de fora. Ou seja, a América Latina e o Caribe podiam se reunir com os Estados Unidos, sem Cuba; com Cuba, mas sem o Caribe, e com Espanha e Portugal, na Ibero-Americana; e ela toda com a União Europeia; mas não podia se reunir ela toda sozinha<sup>214</sup>.

---

211 HURRELL (2009), p. 175.

212 Hirst (2010) afirma, ainda, que esse sistema conferiu legitimidade e sustentação institucional à liderança dos EUA na região, que foi exercida de maneira consensual e relativamente pouco conflitiva ao longo da Guerra Fria. HIRST (2010), p. 27.

213 PINHEIRO GUIMARÃES (2005), p. 406.

214 PINTA GAMA (2010), p. 15.

Em momentos de crise, a OEA ainda era a única organização regional com mandato expresso para atuar na área de defesa e segurança. Sua incapacidade de articular respostas políticas satisfatórias, porém, foi demonstrada não apenas no episódio do ataque em Angostura (no qual até o frágil Grupo do Rio revelou-se mais útil como foro diplomático do que a OEA), mas também nas reações à crise separatista na Bolívia, em 2008, e ao golpe de Estado em Honduras, em 2009. O Embaixador Pinta Gama considera que a OEA “não conseguiu se desvencilhar de conceitos pertencentes à lógica da Guerra Fria”, na medida em que instrumentos como a Carta Democrática Interamericana mostram-se ineficazes em contextos de aguda polarização política e “a emergência de governos populares na América Latina e de um eixo bolivariano organizado a partir de Caracas tende a ampliar a clivagem ideológica no seio da Organização”, que, portanto, “vem perdendo relevância em face de novas geometrias de poder nas Américas”<sup>215</sup>. Havia, pois, um quadro político propício para o surgimento de novos arranjos institucionais de escopo sub-regional no Hemisfério, como o Conselho de Defesa da UNASUL.

O esgotamento da agenda estratégica hemisférica, articulada pelos EUA por meio do sistema interamericano ao longo dos últimos sessenta anos, está associada ao que Hirst (2010) denomina “o lento desmantelamento de uma área de influência” norte-americana na América do Sul<sup>216</sup>. O conceito difuso de “América Latina” abrange geograficamente tanto uma parte do CRS da América do Norte (o México, a América Central e parte do Caribe), quanto a íntegra do CRS da América do Sul. Há uma notável diferença, no entanto, entre as percepções estratégicas dos EUA sobre cada CRS. O CRS da América do Norte constitui uma zona de segurança para os EUA, na qual a presença militar americana é constante e intensa, garantida por meio de um anel de bases militares e Estabelecimentos Operativos

---

215 PINTA GAMA (2010), p. 12.

216 HIRST (2010), p. 24.

Avançados<sup>217</sup>. Os interesses estratégicos americanos sobre essa área abrangem a preservação da navegação entre as costas leste e oeste dos Estados Unidos (2/3 dos navios que atravessam o Canal do Panamá destinam-se a portos americanos); a proteção da foz do Rio Mississipi e dos estados na costa sul dos EUA; o rechaço à presença militar de potências extrarregionais; a defesa dos interesses econômicos e comerciais americanos e o combate a ameaças transfronteiriças, como a imigração ilegal e o tráfico de drogas. A importância geopolítica desses países para os EUA é inversamente proporcional ao grau de autonomia de que dispõem na definição de sua agenda de defesa, em grande medida forjada a partir da pressão americana na securitização de temas de seu interesse imediato.

O CRS da América do Sul, por sua vez, seria apenas uma área de influência. Por conseguinte, a presença militar americana tem sido menos intensa e predominam os interesses econômico-comerciais, inclusive energéticos. Manta, classificada pelo Pentágono como um Estabelecimento Operativo Avançado, consistia no único estabelecimento militar operacional americano na América do Sul até o acordo militar com a Colômbia (que será examinado na próxima seção deste capítulo) e não serviu de base operacional para ações militares contra países vizinhos. Cabe ressaltar que, embora a América do Sul não tenha sido palco do intervencionismo militar direto dos EUA, sua importância como área de influência americana gera o risco do que Russell (2006) classifica de “expansão imperial na periferia”, decorrente da percepção de que a existência de fatores como a fragilidade institucional, a instabilidade política ou o colapso da ordem e da governança em determinada região ou país justificariam um eventual intervencionismo militar<sup>218</sup>. A necessidade de pacificar as “fronteiras turbulentas” e promover a estabilidade da “periferia falida” pode

---

217 Estabelecimentos Operativos Avançados – EOA (*Forward Operating Locations*) são menores do que bases militares convencionais e destinam-se ao combate tanto de ameaças tradicionais, quanto as chamadas “novas ameaças”. Os EUA possuem bases convencionais em Cuba, Honduras e Porto Rico e EOA em Aruba, Curaçao e El Salvador.

218 RUSSELL (2006), p. 61.



provocar intervenções da principal potência, em um arco geográfico de crescente amplitude. O próprio Russell adverte que “las crisis y las debilidades de nuestra región son un factor que, objetivamente, sigue alentando la extensión del poder estadounidense, incluso en términos militares”<sup>219</sup>. Segundo essa lógica, da perspectiva americana será sempre necessário dispor de alguma capacidade militar na América do Sul, articulada por meio da cooperação militar hemisférica e bilateral.

Um exemplo de projeção militar recente teria sido a reativação da Quarta Esquadra, em 2008, embora haja leituras diferentes sobre seu impacto estratégico efetivo. Moniz Bandeira (2010), por exemplo, avalia que “seu real objetivo é o fato de ser empregada em ações diretas e em missões de reconhecimento especial capazes de empreender guerra não convencional, defesa interna no exterior e operações contra o terrorismo”<sup>220</sup>. Fragelli (2010), no entanto, sustenta que “do ponto de vista militar, a criação da Quarta Esquadra não traduz nada de novo, pois a verdade é que a Marinha norte-americana possui uma capacidade de se deslocar e operar em qualquer teatro do mundo com grande rapidez e eficiência, especialmente em áreas próximas, como são as do Comando Sul”<sup>221</sup>. Ainda assim, é possível interpretar que, embora não altere a correlação real de forças militares na região, a medida foi uma reafirmação ostensiva da presença americana no Atlântico Sul, o que provocou particular desconforto no Brasil após as descobertas das reservas do pré-sal.

Uma corrente de pensadores latino-americanos considera que haveria uma sobreposição imperialista dos EUA na região, na medida em que Washington busca projetar seu poder militar, econômico, político e cultural sobre a América Latina e o Caribe. Longe de irrelevante, a região seria de fato essencial para a proteção militar do território americano e para resguardar-lhe um mercado para exportações e

---

219 RUSSELL (2006), p. 62.

220 MONIZ BANDEIRA (2010), p. 31.

221 FRAGELLI (2010), p. 503.

uma fonte de abastecimento de recursos naturais. A disparidade de poder dos EUA e a vulnerabilidade econômica dos países latino-americanos teria gerado uma relação de dependência fortemente assimétrica. Embora haja convergências de valores substantivos entre os EUA e seus vizinhos, Hurrell recorda que “a imposição coercitiva de valores compartilhados – mediante condicionalidades, sanções ou intervenções – em ambientes de desigualdade de poder e de fragilidade institucional tende a criar tensões e a provocar suspeitas legítimas”<sup>222</sup>.

Autores como Moniz Bandeira (2008) e o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (1999) recordam que a importância geopolítica da América do Sul para os EUA tem crescido, particularmente em um contexto de intensa securitização da energia e do aumento na dificuldade para assegurar o adequado suprimento de petróleo do Oriente Médio<sup>223</sup>. Moniz Bandeira (2008) recorda que os países do hemisfério respondem por 38% do comércio global americano e 34% de seu petróleo importado<sup>224</sup>. A presença militar americana na América do Sul teria como um de seus objetivos principais proteger o acesso do país a essas fontes de energia, sobretudo na Colômbia, onde os cinco oleodutos do país sofrem anualmente mais de cem ataques e atos de sabotagem perpetrados pela guerrilha<sup>225</sup>.

O padrão imperialista de relacionamento dos EUA com a América Latina, contudo, estaria em declínio na medida em que se verifica uma sobre-extensão do poder militar americano no mundo, provocado em grande parte por sua preferência por estratégias unilaterais e militares para enfrentar ameaças à segurança do país após os ataques de 11 de setembro de 2001. Os EUA já não estariam conseguindo manter

---

222 HURRELL (2009), p. 175.

223 MONIZ BANDEIRA (2008), pp. 14-19.

224 As exportações para os EUA em julho de 2011 corresponderam aos seguintes valores: Canadá: 2.188 mil barris por dia (bpd); Arábia Saudita (1.307 mil bpd); México (1.119 mil bpd); Venezuela (877 mil bpd). A Colômbia foi o sexto maior exportador (398 mil bpd) e o Brasil, o nono (310 mil bpd). EIA (2011).

225 Ainda segundo Moniz Bandeira (2008), “entre 10 e 15% das tropas do Exército colombiano e dos assessores militares dos Estados Unidos estão mobilizados, ao longo dos cinco oleodutos e outras instalações, para proteger a infra-estrutura energética e as companhias estrangeiras de petróleo”. MONIZ BANDEIRA (2008), p. 21.

sua ascendência nem mesmo no Hemisfério ocidental, onde não encontram rivais militares intrarregionais e nem enfrentam ameaças extrarregionais.

A desarticulação da influência americana sobre a América do Sul também decorreria da frustração regional com as políticas neoliberais aplicadas na década de 90, que lograram reverter o descontrole macroeconômico e a crise inflacionária, porém ao custo do aumento do desemprego, da desigualdade de renda e da disparidade social. A eleição de governos de esquerda na Venezuela, no Brasil, na Argentina, na Bolívia, no Uruguai e no Equador facilitou a convergência de visões sobre a integração regional, seus objetivos e meios de consolidação. Fortaleceu-se a visão de que arranjos alternativos seriam possíveis, nos quais se pudesse articular uma visão própria da agenda de paz, desenvolvimento e segurança da América do Sul.

A retração americana tem sido acentuada pela restrição fiscal após a crise financeira internacional de 2008. Há maiores dificuldades para mobilizar recursos para grandes projetos e um fortalecimento do sentimento antiglobalização, decorrente da piora na distribuição de renda e no aumento da insegurança nas grandes potências. Para muitos, a regulamentação inadequada e a pouca supervisão estatal do setor financeiro pelas autoridades americanas agravaram a crise, acentuando a percepção negativa dos EUA gerada pela guerra no Iraque e o unilateralismo da Administração George W. Bush (2001-2008). Em 2009, um relatório produzido para o Congresso americano reconhecia que “the crisis itself is perceived by some as weakening the U.S. position in the world and providing an opportunity for other nations to adjust the global balance of power away from the United States”<sup>226</sup>. O relatório também concluía que

as the dust from the onset of the crisis has begun to clear, it is apparent that the world has become more unstable, that much of the blame

---

226 NANTO (2009), p. 21.

for the turmoil is being aimed at the United States, that attempted solutions are taking enormous amounts of budgetary resources, and that, if the crisis worsens, it may cause wrenching changes both within the countries most vulnerable and among the big power nations of the world<sup>227</sup>.

Cabe ressaltar que, em um primeiro momento, é possível interpretar que Washington tenha visto o CDS – e toda a UNASUL – com certo ceticismo e interpretado que se tratava apenas de mais um exercício retórico de integração, sem maiores perspectivas de consolidação efetiva. Em palestra proferida em março de 2010, o então Vice-Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental do Departamento de Estado, Christopher McMullen, afirmou que, embora o MERCOSUL como projeto estivesse “esgotado”, o Brasil parecia usar a mesma lógica de integração ao propor mecanismos mais amplos, como a UNASUL, sugerindo que a nova organização sucumbiria ao mesmo “esgotamento” progressivo do MERCOSUL. Como a institucionalidade da UNASUL tem-se expandido e fortalecido, é possível que essa percepção seja agora substituída por tentativas mais vigorosas de resgate de temas da esfera do CDS, para sua posterior reinserção no sistema interamericano, revitalizando mecanismos como a Conferência de Ministros de Defesa das Américas. Nesse sentido, a definição dos parâmetros de relacionamento e das respectivas áreas de competência entre a UNASUL e o sistema interamericano continua a ser tarefa importante, com grande potencial de fortalecer ou fragilizar o CDS.

### **3.2. Acordo Militar Colômbia-EUA**

A revelação, em julho de 2009, de que os governos dos EUA e da Colômbia estavam negociando um acordo militar bilateral provocou

---

<sup>227</sup> CRS Report R40496 (2009), *Summary*, p. 1.

forte movimento diplomático na América do Sul e afetou a evolução dos trabalhos do CDS até meados de 2010. O recém-criado Conselho sequer chegou a iniciar a implementação de seu primeiro Plano de Ação antes de deparar-se com algumas das principais questões de defesa e segurança na América do Sul: a relação entre segurança e defesa, os interesses estratégicos dos EUA na região, o equilíbrio sul-americano à luz da militarização do conflito colombiano, o relativo isolamento diplomático da Colômbia na América do Sul e a utilidade da UNASUL como foro de distensão e criação de confiança. É possível afirmar que a crise deflagrada com o Acordo Militar Colômbia-EUA trouxe à tona a gravidade dos desdobramentos regionais da crise colombiana, impondo uma reflexão sobre seus impactos para a estabilidade da América do Sul.

A negociação de um acordo para a utilização, por até 800 militares e 600 civis americanos, de sete bases militares colombianas durante dez anos foi formalmente justificada pelos governos dos dois países como uma medida necessária para intensificar a luta contra o narcotráfico e o terrorismo. O Embaixador Pinta Gama (2010), no entanto, considera que o fator imediato que provocou a medida do lado colombiano foi o crescente sentimento de isolamento da Colômbia após a condenação unânime de seus vizinhos sul-americanos ao ataque em Angostura, acentuado pela percepção de ameaça direta da Venezuela<sup>228</sup>. Em contrapartida, da perspectiva venezuelana, o acordo parecia comprovar a cumplicidade da Colômbia nos planos de fortalecimento da presença militar dos EUA na região, cujo objetivo maior seria a desestabilização do governo do Presidente Chávez. Em resposta, a Venezuela “congelou” as relações entre os dois países, ameaçou suspender o comércio bilateral e indicou que pretendia assinar um acordo de cooperação militar com a Rússia para incrementar as capacidades defensivas do país<sup>229</sup>.

---

228 PINTA GAMA (2010), p. 8.

229 JARDIM (2009), p. 1.

A deterioração aguda da situação levou o Presidente da Colômbia a buscar apoio nas demais capitais sul-americanas. Iniciou seu périplo diplomático pelo Peru, no qual recebeu apoio formal às “políticas fundamentais” adotadas pelo governo colombiano<sup>230</sup>. Previsivelmente, o Presidente Evo Morales criticou a decisão e indicou que pretendia apresentar uma resolução de rejeição a bases militares estrangeiras durante a III Cúpula da UNASUL, que se realizaria em Quito, em agosto de 2009 – reunião à qual o Presidente colombiano já afirmara que não compareceria, em função das tensões no relacionamento bilateral com o Equador pós-Angostura. O Chanceler chileno, em contrapartida, indicou publicamente que “respeitava a decisão da Colômbia e seu entendimento com os Estados Unidos” – declaração que parecia contradizer a posição da Presidente Bachelet que, na semana anterior, em visita ao Brasil, afirmara que “a decisão afeta a todos os países, que estão inquietos” e que o tema deveria ser avaliado na próxima Cúpula da UNASUL, em Quito<sup>231</sup>. Em Buenos Aires, o governo argentino indicou que o acordo militar seria “um elemento de perturbação” regional e não contribuiria para a redução de conflitos na América do Sul. No Paraguai, a reação oficial foi semelhante à do chanceler chileno, limitada ao reconhecimento da natureza soberana da opção colombiana<sup>232</sup>.

Em Montevidéu, o governo uruguaio manifestou sua oposição com o estabelecimento de bases militares “em qualquer território da América Latina”<sup>233</sup>. Em Brasília, ao término de um encontro de duas horas do Presidente Uribe com o Presidente Lula, o Ministro Celso Amorim declarou à imprensa que o Brasil “reiterou que um acordo com os EUA que venha a ser específico e delimitado ao território colombiano é uma matéria da soberania colombiana, sempre e quando os dados

---

230 Colômbia recebe apoio do Peru e críticas da Bolívia sobre acordo com EUA, BBC Brasil, 5/8/2009.

231 Visita fugaz de Uribe a Uruguay, El País, 6/8/2009.

232 “Acordo Militar entre Colômbia e Estados Unidos divide opiniões na América do Sul”, O Estado de S. Paulo, 6/8/2009.

233 Visita fugaz de Uribe a Uruguay, El País, 6/8/2009.

gerais que se disponham sejam compatíveis com essa delimitação das ações ao território colombiano”. No entanto, parte da dificuldade era precisamente a falta de dados gerais: o conteúdo do acordo ainda era mantido sob sigilo e o Presidente Uribe limitava-se a afirmar que se tratava apenas “da renovação do acordo para manter a tropa dos EUA em uma única base”. Desse encontro presidencial resultaram os elementos essenciais da posição do Brasil a partir de então: a exigência de garantias de que o combate ao narcotráfico não resultaria em ingerência militar americana nos países da América do Sul e a valorização do CDS como foro para o debate técnico sobre as bases, de maneira a gerar confiança entre os Estados-membros. Ademais, ficou claro para o Brasil que seria necessário fortalecer os mecanismos da UNASUL para promover o combate ao narcotráfico com meios próprios, limitando a possibilidade de ingerências extrarregionais<sup>234</sup>.

Com exceção da visita ao Peru, o giro diplomático do Presidente Uribe revelou novamente o distanciamento diplomático da Colômbia dos demais países da América do Sul. Quase todos os países haviam manifestado, em maior ou menor grau, resistências ao acordo militar com os EUA. A preocupação com o tema acabou sendo o foco da III Cúpula da UNASUL (Quito, 10/8/2009), cujo objetivo formal era a transmissão da Presidência de turno do Chile para o Equador. Todos os mandatários sul-americanos estiveram presentes ao evento, salvo os da Colômbia, do Peru e do Uruguai. Também participou da Cúpula, como convidado, o ex-Presidente de Honduras, Manuel Zelaya, deposto pouco antes em um golpe de Estado, que havia sido fortemente criticado pela Venezuela, pois evocava o golpe sofrido pelo Presidente Chávez, em 2002.

Quase no final da reunião, que transcorreria inicialmente sem menções ao acordo militar, o Presidente Chávez deixou claro que considerava o uso de bases colombianas por pessoal militar americano

---

234 “Uribe não se pronuncia; Brasil considera bases assunto soberano”. O Estado de S. Paulo, 6/8/2009.

uma ameaça direta à Venezuela e afirmou que “ventos de guerra” iriam soprar na América do Sul<sup>235</sup>. Acrescentou que não toleraria a violação da integridade territorial venezuelana e que responderia militarmente a qualquer ação militar estrangeira direcionada contra seu país. Foi apoiado pela Bolívia, que havia circulado na véspera um projeto de Declaração na mesma linha, sem obter consenso em torno do texto. O Equador, por sua vez, rechaçou o argumento de que a decisão se inscrevia no âmbito exclusivo da soberania colombiana, ao enfatizar que se tratava de uma provocação e ameaça regional.

O Presidente Lula enfatizou a necessidade de superar as tensões regionais por meio do diálogo e pediu a convocação de uma Cúpula extraordinária da UNASUL para abordar a questão, com a presença do Presidente Uribe. A proposta foi apoiada pelos demais Presidentes, sendo inclusive aceita a oferta argentina de sediar a reunião, de maneira a deslocar o debate para um território neutro, no qual o Presidente Uribe não se sentisse hostilizado. A Colômbia, representada apenas no nível de Vice-Chanceler, defendeu novamente o acordo, que não teria por objetivo promover a instalação de bases militares americanas em território colombiano, mas apenas permitir o acesso limitado de pessoal civil e militar americano a bases sob a soberania colombiana.

Enfrentando o risco de condenação diplomática regional, o mandatário colombiano buscou fortalecer o apoio externo a suas ações. Em 13 de agosto, visitou o México, que chegou a oferecer-se para mediar, na condição de secretaria de turno do Grupo do Rio, a crise trilateral entre Colômbia, Venezuela e Equador<sup>236</sup>. Em 18 de agosto, o Chanceler da Colômbia, Jaime Bermudez, foi a Washington, onde obteve declarações da Secretária de Estado Hillary Clinton críticas a países que “contribuem para os problemas, ao fazer e dizer

---

235 “Reunião em Bariloche é grande oportunidade, diz Lula”. A Folha de S. Paulo, 22/8/2009.

236 “México se oferece como mediador em crise sobre bases militares na Colômbia”. Globo.com, 13/8/2009.



coisas que minam os esforços” do combate ao narcotráfico<sup>237</sup>. Ciente, contudo, de que essas manifestações não seriam o suficiente para promover uma distensão significativa na América do Sul, o Presidente Uribe concordou em participar da reunião extraordinária de Chefes de Estado e de Governo em San Carlos de Bariloche, em 28 de agosto.

A reunião de Bariloche foi sem precedentes, na medida em que o debate sobre um tema de grande sensibilidade política e estratégica regional foi transmitido ao vivo pela televisão, por insistência do mandatário colombiano<sup>238</sup>. Previsivelmente, essa exposição ao público doméstico e internacional deu o tom das intervenções. A revelação mais dramática foi feita pelo Presidente Chávez, que apresentou um documento denominado “Livro Branco: Comando de Mobilidade Aérea”, de autoria do governo americano, que revelaria a intenção de usar a base de Palanquero, na Colômbia, para assegurar autonomia e mobilidade para as Forças Armadas dos EUA em toda a América do Sul e em escalas para a África. Segundo Chávez, o acordo militar com a Colômbia tinha por verdadeiro objetivo assegurar o controle estratégico regional, de maneira a garantir o domínio americano dos recursos naturais sul-americanos, particularmente do petróleo. A medida seria uma ameaça dirigida sobretudo contra a Venezuela e outros governos “anti-imperialistas”. O Presidente venezuelano buscava, assim, ampliar o escopo de atuação do CDS para a análise do próprio Acordo entre a Colômbia e os EUA, inclusive abrangendo aspectos da estratégia militar americana na América do Sul, explicitada pelo Livro Branco.

O Presidente Evo Morales voltou a insistir na necessidade de uma Declaração rechaçando a presença de bases militares estrangeiras na América do Sul. Indicou que a presença militar americana na Bolívia teria resultado na violação dos direitos humanos de comunidades indígenas e na submissão da polícia boliviana e outras

---

237 “América Latina não deve minar Plano Colômbia, diz Hillary”. BBC Brasil, 18/8/2009.

238 “Cúpula da UNASUL fracassa em aliviar a tensão na região”. BBC Brasil, 28/8/2009.

instituições do Estado aos interesses dos EUA. O Presidente Correa, por sua vez, buscou desconstruir a posição da Colômbia. Considerou “mesquinha” a tentativa colombiana de imputar as responsabilidades por seu conflito sobre vizinhos como o Equador, que seria vítima da escassa presença de forças militares colombianas na fronteira bilateral. Insistiu que, ao contrário das alegações da Colômbia, não havia refúgio no Equador à guerrilha. Pelo contrário, teria havido um aumento da presença militar, destruição de acampamentos e laboratórios clandestinos, erradicação de cultivos e apreensão de drogas no país. Afirmou que a Colômbia teria meios próprios suficientes para combater o narcotráfico e a guerrilha e que qualquer garantia colombiana seria insuficiente para assegurar maior controle de Bogotá sobre as forças americanas, dado o histórico americano de desrespeito ao direito internacional e a impunidade jurisdicional concedida pela Colômbia aos militares e civis americanos.

A defesa colombiana partiu da observação de que, embora os países sul-americanos sempre tenham manifestado solidariedade retórica ao flagelo que vive o país há décadas, o único país que de fato contribuiu com recursos humanos e militares para auxiliar a Colômbia foram os EUA. O Presidente Uribe propugnou que se adotasse um enfoque novo para o combate do problema das drogas, baseado na corresponsabilidade, pois a América do Sul não seria mais apenas produtora e rota de trânsito de drogas, mas também consumidora. Contestou também a avaliação depreciativa do Presidente equatoriano sobre os resultados do combate ao narcotráfico e afirmou que, além da queda na produção de cocaína na Colômbia, a cooperação com os EUA teria resultado na estabilização da segurança no país, com diminuição de sequestros e assassinatos e a normalização da vida política, por meio de eleições locais pacíficas e regulares. No tocante à guerrilha, indicou ser necessário que houvesse uma inequívoca condenação aos grupos armados ilegais que ainda atuavam na Colômbia, sem a desculpa de que se tratavam de grupos beligerantes legítimos.

Reclamou das tentativas de intervencionismo do Presidente venezuelano, que estaria buscando uma aliança com facções políticas da oposição colombiana para desestabilizá-lo. Ademais, pediu investigações sobre a origem estatal de armas apreendidas com terroristas e exortou seus vizinhos a não permitir que seus territórios fossem usados para lançar ataques contra a Colômbia. Declarou que o Livro Branco americano seria mero texto acadêmico, sem valor oficial, e que o acordo com os EUA contemplava a garantia de que a cooperação bilateral não seria usada para intervenções nos assuntos domésticos de terceiros Estados. Concordou, por fim, em submeter o acordo com os EUA à análise do CDS, desde que todos os acordos militares semelhantes assinados por países regionais fossem igualmente submetidos ao escrutínio coletivo.

Os demais países buscaram encontrar um meio termo na polarização provocada pela Colômbia, de um lado, e a Venezuela, o Equador e a Bolívia, de outro. A Presidente do Chile, Michelle Bachelet, referiu-se ao exitoso processo de aproximação militar entre seu país e a Argentina e sugeriu que o CDS negociasse um conjunto de medidas de criação de confiança e formasse um Grupo de Trabalho para elaborar uma agenda integral de segurança e defesa regional. A intervenção mais favorável à Colômbia veio novamente do Peru, cujo Presidente, após indicar que compreendia a necessidade colombiana, propôs que o CDS supervisionasse a execução de acordos de cooperação militar.

A Presidente Kirchner afirmou que havia chegado o momento de realizar esforços para a consolidação de uma doutrina comum sobre o uso de bases militares na América do Sul, de maneira a preservar a região como zona de paz, imune ao unilateralismo. Concordou com a negociação de garantias, de um mecanismo de criação de confiança e da busca conjunta por soluções para o problema do crime transnacional, sobretudo no que diz respeito ao tráfico de armas e entorpecentes. Lançou a proposta, igualmente, de negociação de um instrumento de verificação de instalações militares.

Já o Presidente Lula enfatizou a importância de que, por meio daquela reunião, os Estados-membros da UNASUL estivessem buscando na própria região as soluções que antes buscavam junto a terceiros, em outros continentes. Fez um chamado pelo controle da retórica, valorizando o diálogo franco, porém respeitoso, e pediu apoio do Presidente Uribe para criar o Conselho de Combate ao Narcotráfico e fortalecer o CDS. Ponderou que o CDS poderia, por exemplo, realizar um estudo sobre a situação real de segurança nas fronteiras. No caso concreto do acordo entre a Colômbia e os EUA, voltou a defender a necessidade de garantias jurídicas e de um diálogo direto entre o Presidente Obama e os mandatários sul-americanos, para debater as relações dos EUA com a América do Sul e superar os conceitos da Guerra Fria que continuavam a pautar o comportamento dos EUA para a região.

Alguns analistas consideraram que o formato do encontro “exacerbou a polarização entre a Colômbia e seus vizinhos, expondo diferenças profundas de pontos de vista entre os países da América do Sul”<sup>239</sup>. No entanto, também é possível reconhecer que em Bariloche, não obstante as consideráveis diferenças nos enfoques sobre defesa e segurança dos Estados sul-americanos descritos na seção anterior desta obra, foi possível encontrar algum consenso, articulado na Declaração Presidencial que emanou do encontro. O documento reafirmou o compromisso de fortalecimento da luta e da cooperação contra o terrorismo, o crime organizado transnacional e delitos conexos. Também reafirmou a disposição política dos Estados-membros em preservar a América do Sul como zona de paz e abster-se do uso da força contra a soberania e a integridade territorial dos demais. Para encaminhar o processo de distensão, instruiu os Ministros de Defesa e Relações Exteriores a desenhar medidas de fomento da confiança (MFC) em matéria de defesa e segurança, especificamente na área de

---

239 PINTA GAMA (2010), p. 9.

verificação e garantias para acordos de defesa e de combate ao tráfico de armas, narcotráfico e terrorismo.

Em cumprimento ao mandato presidencial, os Ministros de Defesa e Relações Exteriores realizaram sua primeira reunião em Quito, em setembro de 2009. A Presidência *Pro Tempore* equatoriana havia preparado um projeto de MFC e de código de conduta sobre defesa e segurança para a apreciação dos Estados-membros. Embora a reunião tenha sido inconclusiva, foi possível lograr consenso em torno de algumas medidas: a notificação de acordos militares assinados pelos Estados-membros<sup>240</sup>; a criação de uma rede para intercâmbio de informações sobre políticas de defesa; o intercâmbio de informações sobre efetivos, armas, equipamento e gastos militares; o estabelecimento de um banco de dados sobre registro de transferência e aquisição de armas, em aditamento a informações já fornecidas pelos Estados-membros à ONU e à OEA; o estabelecimento de um mecanismo de consulta sobre temas de defesa; a notificação de exercícios militares, inclusive com a possibilidade de participação de observadores dos demais países da UNASUL; o estabelecimento de um mecanismo de comunicação e coordenação de atividades entre forças militares operando na fronteira; a coordenação de atividades de controle e vigilância na fronteira para a repressão de ilícitos transnacionais; o desenvolvimento de sistemas nacionais de registro e rastreamento de armas, bem como colaboração na investigação de desvio, contrabando e usos ilegais de armamentos; e o estabelecimento de um mecanismo voluntário de visitas a instalações militares na fronteira.

Em 30 de outubro, contudo, antes da convocação da segunda reunião de Ministros de Defesa e Relações Exteriores, a Colômbia e os EUA assinaram o acordo de cooperação militar bilateral, intitulado *Supplemental Agreement for Cooperation and Technical Assistance* – SACTA. Nos termos de uma nota à imprensa divulgada

---

240 Em abril de 2010, o Brasil notificou a UNASUL sobre o teor do acordo de cooperação militar assinado pelo país com os EUA no mesmo mês.

pelo Departamento de Estado, o governo americano informou que se tratava da cessão do uso de bases em território colombiano e o aperfeiçoamento da cooperação já existente<sup>241</sup>. A assinatura era mais uma demonstração de que tanto a Colômbia, quanto os EUA pretendiam tratar o tema como uma questão soberana dos dois países, sujeitas apenas a posterior notificação e informação a terceiros países que se sentissem afetados pelos termos do acordo. Antecipando-se às críticas de falta de transparência, o governo colombiano divulgou, em 3 de novembro de 2009, o texto do acordo nas páginas eletrônicas da Presidência e da Chancelaria colombianas.

No mesmo mês, porém, agravou-se a volatilidade na fronteira entre a Colômbia e a Venezuela com a morte de venezuelanos e colombianos em dois incidentes mal explicados na fronteira e o fechamento temporário de três pontes fronteiriças, responsáveis pela movimentação de 80% do comércio bilateral. Os episódios foram seguidos de acusações venezuelanas de espionagem e gestos diplomáticos maximalistas dos dois lados: advertências do Presidente Chávez sobre uma possível guerra bilateral, respondida por anúncios do Presidente Uribe de levar as ameaças venezuelanas de conflito armado para conhecimento da OEA e do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>242</sup>. Os temores de enfrentamento militar levaram o Presidente Lula a propor uma reunião com os Presidentes dos dois países para buscar uma saída ao impasse, possivelmente durante a Cúpula dos Países Amazônicos que se realizaria em 26 de novembro, em Manaus. Em claro sinal das desconfianças colombianas com relação à região, a imprensa colombiana divulgou a intenção do Chanceler Jaime Bermúdez de pedir ao Chanceler espanhol que realizasse uma missão de verificação e observação na fronteira<sup>243</sup>.

---

241 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (2009), p.1.

242 "Protesto causa novo fechamento de ponte na fronteira entre Colômbia e Venezuela". A Folha de S. Paulo, 7/11/2009.

243 "Colombia-Venezuela: se busca un mediador". BBC Mundo, 6/11/2009.

As tensões entre a Venezuela e a Colômbia decorriam de uma mistura de fatores externos e internos, que se retroalimentavam no formato de um dilema de segurança. Para o Presidente venezuelano, a Colômbia era a principal ameaça regional, na medida em que poderia ser usada pelos EUA para promover esforços de desestabilização de seu governo. O congelamento das relações diplomáticas, as restrições ao comércio bilateral (que atingira a cifra de US\$ 7,5 bilhões em 2008, sendo US\$ 6,7 bilhões correspondentes a exportações colombianas) e a retórica inflamada seriam manifestações de quanto a Venezuela se sentia ameaçada pelo fortalecimento da presença militar americana em suas fronteiras. Haveria, ainda, uma estratégia negociadora na posição venezuelana, uma vez que interessava ao governo Chávez sustar as acusações de envolvimento com as FARC provenientes de Bogotá. A identificação do próprio governo colombiano como promotor de ameaças à paz e à estabilidade da América do Sul desqualificaria as denúncias colombianas contra a Venezuela.

A postura venezuelana, provocada pela percepção de vulnerabilidade do governo Chávez, induzia temores recíprocos na Colômbia – e, em outros países, como o Peru, o Paraguai e o Chile, por exemplo. Essa reação era potencializada, no caso colombiano, também por fatores políticos internos. A identificação da Venezuela como uma ameaça externa permitia ao governo Uribe tentar obter uma segunda reeleição. Ao caracterizar o Presidente Chávez como leniente ou até conivente com a guerrilha e um implacável opositor das tentativas colombianas de garantir a segurança nacional, o Presidente Uribe reforçaria a percepção popular interna de uma ameaça constante e possivelmente iminente que apenas o seu governo poderia combater.

Nesse conturbado ambiente regional, realizou-se a segunda reunião extraordinária de Chanceleres e Ministros de Defesa da UNASUL, novamente em Quito, em 27 de novembro. Na véspera da reunião, o Chanceler colombiano enviou uma carta a seus homólogos sul-americanos na qual reafirmava garantias de que o acordo com os

EUA não teria efeitos extraterritoriais. Essa manifestação escrita da Colômbia foi entendida pelo Brasil como uma vinculação do Estado colombiano, na medida em que, segundo a jurisprudência e a doutrina internacionais, as manifestações escritas dos Ministros de Relações Exteriores geram efeitos vinculantes para o Estado que representam. Uma carta conjunta dos Secretários de Estado e de Defesa americanos, embora mais vaga, também confirmava a disposição política de diálogo. Para o Brasil, era essencial aproveitar a oportunidade para adotar uma resolução que, ainda que não respondesse a todas as dúvidas suscitadas pelo acordo, iniciasse um processo efetivo de distensão e encaminhamento político da questão.

O Peru, por motivos que serão analisados em maior detalhe na próxima seção, insistia na questão de uma possível corrida armamentista e apresentou uma proposta de “Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação na UNASUL”, à qual se somou uma proposta chilena de “arquitetura de segurança na UNASUL”. A dificuldade em conciliar as duas propostas, que se juntavam à proposta equatoriana de um código de conduta apresentada na reunião anterior, levou os Ministros a adotar uma solução imperfeita, na forma da instrução ao CDS para analisar as três propostas por meio de um Grupo de Trabalho, que se reúne até hoje sem maiores resultados práticos. Pressionados pela necessidade de adotar medidas concretas, que dessem cumprimento ao mandato presidencial de Bariloche, os Ministros finalmente lograram chegar a consenso com relação aos temas pendentes da reunião anterior. As medidas de criação de confiança acordadas abrangiam cinco aspectos:

- 1) intercâmbio de informações e aumento da transparência sobre sistemas de defesa nacionais (organização das forças, efetivos, armamentos e equipamentos, banco de dados sobre compras e transferências de armas, informações discriminadas sobre gastos militares dos cinco anos anteriores);



- 2) notificações sobre atividades militares. Em particular, adotou-se a regra de notificação e registro perante a UNASUL de acordos intra e extrarregionais de cooperação em matéria de defesa e segurança, sem que seja necessário o consentimento de terceiras partes; o aviso prévio à UNASUL e aos países vizinhos de manobras e exercícios militares nas fronteiras; e o convite a observadores da UNASUL para exercícios militares;
- 3) cooperação em temas de segurança: vigilância de fronteiras perante os ilícitos transnacionais; marcação e rastreamento de armas, à luz do problema do tráfico ilícito; prevenção e punição da ação de grupos armados ilícitos; e (em referência indireta às FARC) abstenção de apoiar grupos terroristas, sob qualquer forma, inclusive refúgio internacional;
- 4) oferta de garantias, incluindo o compromisso dos Estados da UNASUL com a proibição do uso da força e toda ameaça à estabilidade, soberania e integridade territorial; compromisso de garantir que a América do Sul seja zona livre de armas nucleares; inclusão nos acordos de defesa celebrados de cláusula que assegure o respeito à igualdade soberana dos Estados, à integridade e inviolabilidade territorial e à não intervenção nos assuntos internos; compromisso de garantir formalmente que os acordos militares envolvendo forças e equipamentos de terceiros não prejudicarão esses princípios e não terão efeitos sobre o território e o espaço soberano de outro Estado da UNASUL; e
- 5) verificação do cumprimento das obrigações, por meio de oferta de visitas voluntárias às instalações militares, programas de contatos e cooperação militares e estudo conjunto da situação nas fronteiras.

A crise sobre o Acordo Militar Colômbia-EUA provocou uma série de repercussões para o CDS, a começar pelas MFC. Negociadas ao longo de três reuniões no início de 2010, as MFC, juntamente com

seus procedimentos, foram aprovadas na Reunião Ministerial do CDS realizada em Guayaquil, em maio do mesmo ano. Embora tenha sido relativamente fácil lograr consenso sobre as medidas de defesa, o tratamento dos temas de segurança – de particular importância para a Colômbia – enfrentou dificuldades desde o início. Diversos países, entre os quais o Brasil, indicaram que seus Ministérios da Defesa não têm competência nas questões de tráfico de armas e drogas e limitada competência para temas de vigilância fronteiriça. Levando em conta que a competência do CDS, segundo seu estatuto, se restringe à cooperação em matéria militar e de defesa, não contemplando a análise de temas relacionados à segurança, os Ministros da Defesa decidiram submeter ao Conselho de Ministros das Relações Exteriores os procedimentos acordados sobre medidas no âmbito da segurança, a fim de que “avaliem e identifiquem os órgãos e instâncias competentes para sua implementação, seguimento e avaliação, tendo presentes, igualmente, as recomendações pertinentes sobre eventuais futuros órgãos da UNASUL” (Declaração de Guayaquil).

As medidas contempladas no âmbito da UNASUL constituem, em grande medida, um subconjunto das iniciativas previstas na lista consolidada de medidas de fomento à confiança da OEA. É preciso ressaltar, no entanto, que no processo sul-americano houve consenso de que o cumprimento das medidas seria obrigatório pelos Estados-membros, enquanto as medidas previstas no sistema interamericano são de caráter voluntário. Nas medidas da UNASUL há, ademais, maior precisão sobre as formas de cumprir com as obrigações acordadas. Trata-se, portanto, de avanço em relação ao sistema da OEA, ainda que o escopo das iniciativas seja mais restrito.

O conjunto das MFC foi elevado à consideração do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL e ratificado na Cúpula de Georgetown (26/11/10). A indefinição sobre como e em que instância da UNASUL tratar as questões de segurança persiste, no entanto, até hoje. Na IV Reunião da Instância Executiva, em abril de 2011, a Colômbia solicitou

que o CDS solicitasse aos Chanceleres a convocação de uma reunião de Ministros de Defesa, Interior e Justiça para tratar de temas de segurança transfronteiriça, sugestão que foi acatada pelos Chanceleres em agosto do mesmo ano. A reunião, contudo, ainda não foi realizada.

A questão do Livro Branco sobre Mobilidade Aérea também continuou a repercutir na UNASUL. Em maio de 2010, os Ministros da Defesa decidiram criar um Grupo de Trabalho com o intuito de elaborar uma síntese objetiva do documento, “para sua posterior incorporação à agenda do diálogo UNASUL-EUA”. Foram realizadas duas reuniões sobre o tema, sendo que a Argentina e a Venezuela apresentaram, em separado, um conjunto de considerações, entre as quais constava a identificação de elementos que pudessem constituir riscos ou ameaças para a defesa e a segurança da América do Sul. Essas considerações não foram endossadas pelos demais países-membros do GT, que as consideraram analíticas e, portanto, fora do escopo do mandato de elaboração de síntese objetiva. Na III Reunião da Instância Executiva (15/7/10), decidiu-se elevar à consideração dos Ministros da Defesa tanto a síntese objetiva elaborada pelo mencionado GT, como as considerações argentino-venezuelanas.

Nenhum dos dois documentos foi formalmente incorporado à proposta de diálogo UNASUL-EUA, porém, dada a perda de ímpeto da própria ideia de uma reunião de mandatários sul-americanos e o Presidente dos EUA. Em dezembro de 2009, o Presidente Rafael Correa enviou uma carta à Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, formalizando um convite para que o governo americano participasse de um diálogo com o organismo regional. Na verdade, a proposta não correspondia exatamente à sugestão original feita pelo Presidente Lula, em Bariloche, que previa apenas um encontro entre os próprios mandatários, e não um processo de diálogo formal entre os EUA e a região. Em sua resposta, enviada em janeiro de 2010, a Secretária de Estado americana manifestou interesse em debater temas estratégicos, em particular nas áreas de defesa e segurança, mas solicitou que se definisse uma lista de tópicos para o diálogo.

Chegou-se a vislumbrar a possibilidade de criação de um Grupo de Trabalho entre os representantes da UNASUL e dos EUA para tratar de temas de interesse recíproco, mas os debates entre os Estados-membros da UNASUL rapidamente demonstraram faltar um mínimo denominador comum sobre a questão. O Brasil, em particular, defendeu a importância de superar as divergências resultantes da crise sobre o Acordo Militar Colômbia-EUA e identificar uma agenda positiva, estruturada não apenas em torno de ameaças e problemas comuns, mas também de valores compartilhados. O Brasil também entendia que o referido diálogo não deveria substituir as relações bilaterais dos Estados com os EUA, e sim concentrar-se em temas de interesse coletivo regional. O formato da reunião também não parecia satisfatório, pois sugeria a criação de um canal permanente de diálogo e, possivelmente, consultas e negociação com o governo americano, quando a ideia original havia sido convocar um encontro único e excepcional entre os próprios mandatários. Outros países, como a Venezuela e a Argentina, nutriam expectativas diferentes e queriam, por exemplo, demandar os EUA sobre o conteúdo do Livro Branco ou o Acordo Militar com a Colômbia – algo que claramente não interessava aos EUA e a alguns países sul-americanos, como a Colômbia, o Peru e o Chile.

A proposta pouco evoluiu desde então. Apesar do rápido encontro protocolar que ocorreu entre os Chefes de Estado da UNASUL e o Presidente Obama à margem da Cúpula das Américas em Trinidad e Tobago, em abril de 2009, não houve desde então contatos oficiais que viabilizassem a concretização do diálogo. Em julho de 2011, a Secretária-Geral da organização, Maria Emma Mejía, consultou o Chanceler brasileiro sobre a conveniência de que uma reunião preparatória a um eventual encontro com os EUA fosse convocada para abril de 2012. O Brasil ponderou que o diálogo seria melhor encaminhado quando Bolívia, Equador e Venezuela, que não contavam com embaixadores americanos em suas capitais, normalizassem as relações com aquele país.

É possível afirmar que o resultado das discussões na UNASUL sobre a crise provocada pelo Acordo Militar Colômbia-Estados Unidos foi positivo, embora não tenha dirimido integralmente as dúvidas suscitadas pela iniciativa, particularmente no que concerne à percepção de desproporcionalidade entre os fins declarados do acordo e os meios operacionais mobilizados e ao grau de autonomia de ação concedida ao pessoal estrangeiro estacionado em bases colombianas. Essas dúvidas – expressas de maneira mais enfática pela Venezuela, mas compartilhadas de maneira mais discreta pelo Brasil – refletiam a sensibilidade que a presença militar estrangeira provoca na região, sobretudo quando abrange uma capacidade operativa com meios e equipamentos altamente sofisticados e de longo alcance. Mais do que qualquer esforço armamentista de um Estado local, a introdução na América do Sul de recursos militares americanos promove um profundo desequilíbrio estratégico regional que não pode ser facilmente amenizado pelos países sul-americanos, seja por motivos orçamentários, seja pelo risco de desencadear uma corrida armamentista, de consequências incertas e perigosas.

### **3.3. Diagnósticos variados sobre a ocorrência de corrida armamentista**

Um dos efeitos imediatos da crise sobre o Acordo Militar Colômbia-EUA foi a decisão peruana de promover uma campanha contra uma suposta corrida armamentista que estaria em curso na América do Sul, mediante a celebração de um pacto de não agressão entre os países sul-americanos e uma redução coordenada dos gastos militares. A proposta peruana, apresentada em novembro de 2009, também contemplava a criação de uma Força Sul-Americana de Interposição de Paz, que atuaria diante de iminente ou efetiva agressão militar, quando o Conselho de Segurança da ONU não tivesse tomado as medidas

necessárias para qualificar a agressão e manter a paz. A composição e o mandato dessa Força Sul-Americana seriam determinados por maioria simples no CDS, sem que as partes em conflito detivessem poder de veto sobre a decisão. Tratava-se de proposta desproporcional à realidade estratégica e militar sul-americana, que não é caracterizada por conflitos interestatais em curso ou ameaças de conflitos prováveis que justifiquem esforços de interposição de paz nesses moldes.

A redução dos gastos militares seria feita ao longo de cinco anos, mediante a fixação de uma meta de diminuição de 3% dos gastos anuais ordinários de cada Estado, além da redução em 15% dos gastos com novas aquisições de armamentos ao longo do quinquênio. Segundo o governo peruano, a compra de armas estaria desviando recursos que poderiam ser destinados a gastos sociais nos Estados-membros e contribuindo para o fomento de suspeitas mútuas que enfraqueceriam o processo de desenvolvimento regional e integração. Na verdade, a campanha peruana parecia ser uma reedição da tradicional preocupação do país em preservar um equilíbrio estratégico com seus vizinhos, sobretudo o Chile, cujos programas de modernização militar aguçavam as históricas desconfianças entre os dois países.

O Peru também defendia a desmilitarização de fronteiras, algo de difícil aceitação por parte do Brasil, com seus 17 mil quilômetros de fronteiras terrestres, muitas em áreas escassamente habitadas. A desmilitarização poderia representar a ausência completa do Estado, o que apenas facilitaria a atuação do crime organizado transnacional. A presença de contingentes limitados de tropas na fronteira brasileira tem como objetivo adensar a presença do Estado em regiões que contam com escassa população e infraestrutura, contribuindo para a segurança regional, não sendo indício de tendências expansionistas ou agressivas com relação aos vizinhos. O debate sobre a desmilitarização fronteiriça demonstrou, contudo, a necessidade de fortalecer os mecanismos de confiança mútua, de maneira a evitar que essa presença legítima e necessária fosse interpretada como um risco de

agressão ou desrespeito à integridade territorial dos demais Estados. Também comprovou a necessidade de demonstração transparente da proporcionalidade dos meios aos fins almejados, algo que poderia ser objeto de cooperação no âmbito do CDS.

Em outubro de 2009, em coletiva de imprensa, a Chancelaria peruana informou que seriam realizadas quatro missões ministeriais a países da UNASUL, com o objetivo de sensibilizar a região para os efeitos da corrida armamentista que, a seu ver, estaria em curso. Todos os países sul-americanos seriam visitados, salvo a Guiana (que, no entanto, exerceria a Presidência *Pro Tempore* no ano seguinte). Poucos dias após esse anúncio, o governo peruano indicou que pretendia transformar a sugestão de um pacto de não agressão em um Protocolo de Paz e Segurança. A nova designação superava o anacronismo da denominação anterior, tendo em vista que tanto as Cartas da ONU quanto da própria OEA já haviam levado os países sul-americanos a renunciarem explicitamente à agressão.

As missões peruanas ao Paraguai e ao Equador colheram reações favoráveis à proposta, refletindo talvez os interesses de ambos os países em aproveitar a proposta peruana para conter aquisições de armas de vizinhos como a Bolívia e o Chile. A missão ao Chile, porém, foi dificultada pela revelação nos principais jornais peruanos, há uma semana do encontro da ministra peruana com a Presidente Bachelet, da prisão de um militar peruano acusado de trabalhar para o serviço de inteligência chileno, aparentemente sem conhecimento da própria cúpula militar do país ou da Presidência chilena. Igualmente negativo foi o anúncio chileno de sua intenção de adquirir US\$ 665 milhões de material bélico, entre os quais mísseis terra-ar e ar-ar. O episódio da espionagem motivou o governo peruano a cancelar a viagem da ministra a Santiago e suscitou uma renovada onda de ataques ao Chile na imprensa local, incluindo análises de que o Peru seria vítima das dificuldades que persistiriam no enquadramento civil das Forças

Armadas chilenas<sup>244</sup>. Criou-se, no Peru, uma forte mobilização popular favorável tanto à campanha desarmamentista, quanto ao próprio mandatário peruano.

Em Brasília, o Presidente Lula manifestou disposição em analisar a iniciativa, fato que foi interpretado pela imprensa peruana como endosso brasileiro à proposta de Protocolo<sup>245</sup>. Na verdade, a posição brasileira era de que tanto a iniciativa peruana quanto a proposta do Chile (de criação de uma arquitetura de segurança da UNASUL) e o projeto equatoriano de um código de conduta em matéria de segurança e defesa apontavam na mesma direção e poderiam convergir em um documento único, que servisse de base para o início de negociações entre os Estados-membros. No entanto, a insistência peruana no desarmamento seria equivocada, na medida em que a América do Sul seria a região mais desarmada do mundo. O desarmamento, nesse caso, apenas impediria os Estados-membros da UNASUL de responder de maneira adequada aos desafios que enfrentam em matéria de defesa, enfraquecendo a consolidação de uma zona de paz. A limitação de gastos de defesa ignoraria o fato de que muitos investimentos feitos atualmente no setor seriam de recapacitação das Forças Armadas, de maneira a garantir-lhes a capacidade de desempenhar adequadamente suas funções constitucionais. Isso não refletiria, no entanto, uma corrida armamentista regional.

Para encaminhar o tratamento do tema, a Resolução de Ministros de Relações Exteriores e da Defesa adotada em novembro de 2009 determinou a criação de um Grupo de Trabalho para elaborar um projeto de Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação da UNASUL, com base nas propostas apresentadas pelo Chile, Equador e Peru. A proposta equatoriana, circulada em setembro de 2009, também contemplava a implementação de medidas para moderar a aquisição de armas na América do Sul e abordava a necessidade de cooperação para combater

---

244 "El exorcismo que Chile necesita". *El Comercio*, 22/11/2009.

245 "Cornejo: Lula respaldó la propuesta sobre el armamentismo". *Gestión*, 9/11/2009.



“ameaças terroristas” na região. Continha, ainda, dispositivos sobre a observância do Direito Internacional Humanitário pelas Forças Armadas regionais e determinava que a aplicação de um Código de Conduta da UNASUL sobre defesa e segurança seria responsabilidade do CDS e de uma comissão Permanente sobre as MFC, cuja natureza e composição não eram detalhadas.

A proposta chilena, circulada em março de 2010, era uma reação sobretudo à proposta peruana. De escopo mais modesto, propunha o início de debate sobre a arquitetura de segurança da UNASUL, com base na constituição de dois Grupos de Trabalho: o primeiro, com a participação da sociedade civil e acadêmicos, elaboraria um projeto de Declaração sobre Segurança da UNASUL; o segundo, estritamente intergovernamental, negociaria a constituição progressiva de uma Força Combinada Sul-Americana, que permitisse à UNASUL assumir, de maneira solidária, obrigações de cooperação com o mecanismo de segurança coletivo estabelecido na Carta da ONU.

Foram realizadas três rodadas de negociação do GT no decorrer de 2010 e uma em 2011, todas sob a presidência do Peru. Tendo em vista que as propostas incluem temas relacionados à segurança – tais como tráfico de armas, pessoas e outros ilícitos transnacionais –, o Brasil propôs a inclusão no texto do Protocolo de parágrafos referentes à criação de uma instância subsidiária ao Conselho de Ministros das Relações Exteriores da UNASUL que poderia tratar dos temas de segurança que não constariam do mandato conferido ao CDS por seu Estatuto.

As reuniões do GT têm-se revelado inconclusivas. A continuidade das negociações decorre sobretudo da pressão peruana, mas não está claro que a prioridade política atribuída ao tema pelo Presidente Alan García será mantida no governo do Presidente Humala. As dificuldades a superar na negociação desse instrumento são consideráveis, pois até sua natureza jurídica é objeto de controvérsia – alguns países, como o Brasil, consideram que o documento final poderia ser uma Declaração

Ministerial ou uma Decisão Presidencial, enquanto outras delegações preferem um instrumento juridicamente vinculante, no formato de um protocolo adicional. Os debates revelam que claramente não há consenso regional de que o ritmo e o padrão de aquisição recentes de armamentos por alguns países da América do Sul têm resultado em uma efetiva corrida armamentista regional, com impactos negativos para a estabilidade sul-americana.

Cabe aqui recordar que o conceito de corrida armamentista pressupõe três condições essenciais: 1) que dois ou mais Estados estabeleçam relações adversariais entre si; 2) que haja um aumento de suas respectivas aquisições de material bélico a taxas aceleradas; e 3) que essas aquisições sejam estruturadas em função do comportamento passado, presente ou futuro de seus potenciais rivais. Em outras palavras, o mero aumento do gasto militar por si só não configura uma corrida armamentista – trata-se de um elemento que precisa ser inserido num contexto mais amplo de preparação militar em face de uma acentuada rivalidade estratégica e política, na qual as ações de cada Estado decorrem de suas percepções negativas sobre potenciais adversários. O fator motivador dos gastos numa corrida armamentista é externo (a perspectiva real de conflito interestatal), e não preponderantemente interno (novas funções para as Forças Armadas, obsolescência tecnológica, alavancagem da indústria de defesa, existência de recursos disponíveis para financiar investimentos em defesa, entre outros)<sup>246</sup>.

Glaser (2004) ressalta que a corrida armamentista pode obedecer a duas lógicas distintas: a lógica do dilema de segurança ou a da existência de Estados revisionistas e agressivos. No primeiro caso, conforme detalhado no Capítulo I deste trabalho, gera-se um espiral de temores recíprocos que acaba reduzindo a segurança de todos e que pode ser minimizado por meio do controle de armamentos. No segundo caso, há

---

246 SIBILA (2010), p. 56.

um risco real de agressão por parte de um ou mais Estados revisionistas, que podem ser contidos por meio da dissuasão baseada no aumento da capacidade militar dos demais Estados. Neste último caso, longe de ser indesejável, a corrida armamentista seria inclusive um fator de estabilidade sistêmica e poderia evitar a eclosão de conflitos abertos entre Estados rivais<sup>247</sup>. No caso específico da América do Sul, ainda que persistam tensões fronteiriças e surjam inimizades por vezes intensas entre alguns mandatários, não há, no momento, risco real e iminente de agressão militar por parte de um Estado abertamente beligerante e expansionista. Uma corrida armamentista regional, portanto, certamente seria um elemento indutor de acentuada instabilidade no subcontinente, capaz de reativar tensões políticas subjacentes, antigos conflitos territoriais e sentimentos difusos de desconfiança e apreensão regional.

A questão que se coloca, portanto, é se existe ou não um dilema de segurança entre os Estados sul-americanos suscetível de mitigação pelo controle de armamentos, a desmilitarização e as demais propostas contidas na minuta de Protocolo. Há que se reconhecer que a militarização da Colômbia no combate à guerrilha e ao narcotráfico e o recente reaparelhamento militar do Chile, do Brasil e, sobretudo, da Venezuela, têm gerado apreensão em setores da opinião pública internacional e inclusive servido por vezes como justificativa para aumentos nos gastos militares nos países vizinhos<sup>248</sup>. No entanto, os dados disponíveis não parecem confirmar a hipótese de aumento expressivo, crescente e atípico dos gastos militares na América do Sul<sup>249</sup>. Segundo o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI),

---

247 GLASER (2004), pp. 44-45.

248 “Especialistas alemães vêem com ceticismo cooperação militar Brasil-França”. Deutsche Welle, 6/9/2009.

249 Por gasto militar entende-se a quantidade de capital despendida nas Forças Armadas, incluindo Forças de Paz; Ministérios da Defesa e outras agências governamentais comprometidas em projetos de defesa; Forças Paramilitares quando solicitada para serem treinadas, equipadas e avaliadas para operações militares; espaços militares para atividades. Esses gastos devem incluir o gasto de pessoal (civil e militar envolvido em questões militares); operações e manutenção; procurações; P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) militar; construção das Forças Armadas; e doações (no caso de gasto militar do país fornecedor). SIPRI (2011), p. 184.

em 2010 os gastos militares regionais (com exceção do Suriname e da Guiana, que não constam da base de dados do SIPRI) corresponderam a US\$63,3 bilhões, um aumento de 5,8% com relação a 2009 e de 42% com relação a 2000. Esses valores ficaram abaixo do aumento de 50% do gasto militar global entre 2001 e 2010. A média sul-americana, tampouco destoou do comportamento de outras regiões. Os gastos militares da África e da Ásia e Oceania aumentaram 64% no mesmo decênio; e os da América do Norte, 80%. A taxa de crescimento dos gastos militares sul-americanos foi menos da metade do valor para o período no Leste Europeu, cujo aumento foi de 88%<sup>250</sup>.

**Tabela 1 - Gastos militares na América do Sul**  
**Valores em US\$ milhões, em valores constantes, e como**  
**porcentagem do PIB**

PAÍS	2007		2008		2009		2010 (US\$ em valor constante)	2010 (US\$ em valor corrente)
	Gasto militar	% PIB	Gasto militar	% PIB	Gasto militar	% PIB	Gasto militar	Gasto militar
Argentina	2 211	0,9	2 512	0,8	2 982	1	3 179	3 344
Bolívia	307	1,8	361	2	347	2	314	322
Brasil	22 114	1,5	23 528	1,5	25 704	1,6	28 096	33 538
Chile	5 781	3,4	5 626	3,5	5 679	3,5	6 198	6 909
Colômbia	7 430	3,3	8 323	3,6	8 569	3,7	9 191	10 717
Equador	1 493	2,9	1 628	2,8	1 915	3,4	2 116	2 191
Paraguai	108	0,8	119	0,8	126	0,9	146	160
Perú	1 416	1,2	1 387	1,1	1 712	1,4	1 992	2 156
Uruguai	349	1,2	398	1,3	503	1,6	491	589
Venezuela	5 020	1,3	5 562	1,4	4 273	1,3	3 106	3 328

Fonte: SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security, pp. 207 e 214-15.

<sup>250</sup> SIPRI (2011), pp. 182-87.

A tabela acima demonstra que, em grande medida, os gastos militares têm-se mantido relativamente estáveis como porcentagem do PIB, ou seja, que nenhum país parece estar sistematicamente deslocando recursos de áreas não militares para o setor militar. O aumento dos valores absolutos dos gastos militares resulta do forte crescimento econômico que tem beneficiado a região desde meados da década de 2000. As maiores taxas de crescimento relativo do gasto na América do Sul em 2010 foram do Paraguai (15,3%) e do próprio Peru (16%). A maior redução percentual em 2010 ocorreu na Venezuela, que promoveu um decréscimo de 27% em seus gastos militares em 2010, comparados ao ano anterior. A Bolívia e o Uruguai também sofreram reduções relativas do gasto militar<sup>251</sup>.

O maior aumento absoluto do gasto militar em termos reais em 2010 foi o brasileiro: US\$ 2,4 bilhões, um aumento de 9,3% com relação a 2009. Os gastos militares do Brasil foram de US\$ 33,5 bilhões em 2010, os maiores da América do Sul (aproximadamente 48% do total de gastos da região) e o décimo primeiro maior em termos globais (2,1% dos gastos militares mundiais em 2010)<sup>252</sup>. A média anual de aumento dos gastos militares brasileiro de 2004 a 2010 foi de 6,9%, situando o gasto militar num patamar estável de aproximadamente 1,5% do PIB ao longo do período. Cabe ressaltar que o corte de 27% do orçamento do Ministério da Defesa em 2011, como parte do ajuste orçamentário imposto pela crise financeira internacional, poderá reduzir essa média<sup>253</sup>.

A qualidade do gasto militar na América do Sul não é boa, sendo que a maior parte dos recursos é destinada ao pagamento de pessoal, ativo ou aposentado. Segundo dados da RESDAL, em 2010, 68% dos gastos militares na América Latina destinavam-se à rubrica de pessoal. Apenas 13% seriam gastos em investimentos, uma rubrica ampla que

---

251 SIPRI (2011), p. 184.

252 SIPRI (2011), p. 183.

253 SIPRI (2011), p. 170.

abrange desde a aquisição e manutenção de equipamentos e sistemas de defesa até a construção de imóveis e instalações físicas e a realização de estudos e investigações científicas. A melhor relação entre despesas com pessoal e investimentos ocorre no Peru, seguido da Colômbia e do Chile. As piores relações são as da Venezuela, do Paraguai, da Argentina, do Equador e do Brasil.

**Tabela 2 - Gastos militares na América do Sul**  
**Relação entre gastos com pessoal e investimentos, em %**

País	2010	
	Gastos com pessoal	Gastos com investimentos
Argentina	75,4	3,1
Bolívia	62,2	5,8
Brasil	71,6	14
Chile	58,4	24
Colômbia	48,8	14
Equador	73,2	15,3
Paraguai	81,8	7,1
Peru	48,4	15,1
Uruguai	73,7	5,4
Venezuela	82,5	1,6

Fonte: Atlas Comparativo de la Defensa en la América Latina – Edición 2010, RESDAL, p. 55.

Os principais gastos com aquisição de armamentos na última década foram feitos pelo Brasil, o Chile, a Colômbia e a Venezuela. Abrangeram aquisições ou intenções de compra de aviões de combate modernos; aviões não tripulados; sistemas de mísseis ar-ar, ar-terra e superfície-ar; helicópteros de ataque; submarinos convencionais; fragatas e corvetas; tanques e outros veículos de combate. Embora a natureza dos equipamentos possa representar uma melhoria das capacidades de combate regionais, o volume adquirido é bastante modesto, cumprindo apenas parcialmente a função de evitar que

as Forças Armadas sejam reduzidas a escolas de treinamento. O progressivo esvaziamento das condições das Forças Armadas cumprirem suas funções constitucionais e as definidas nos planos e estratégias de defesa nacionais em nada contribui para fortalecer a segurança regional. Promover o desarmamento e a desmilitarização nesse contexto, conforme propõe o Peru, consistiria em mero “desarmamento dos desarmados”, na expressão do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

O reequipamento militar regional parece obedecer mais a conjunturas domésticas do que ao temor de um conflito interestatal provocado pela disputa por hegemonia militar e política regional. O Chile, por exemplo, não demonstra estar disposto a buscar uma solução militar para suas tensões fronteiriças. Seu investimento em armas decorre sobretudo dos termos da transição pactuada pelo setor militar, que viabilizou a redemocratização do país nos anos 80. As compras colombianas concentram-se em material destinado ao combate à guerrilha e ao narcotráfico, sobretudo na região da selva amazônica, com ênfase em aviões leves de ataque (como os Super Tucanos), helicópteros (como os Black Hawks) e aviões não tripulados para atividades de reconhecimento e inteligência. Não há registro de importantes aquisições colombianas de viaturas blindadas ou defesa antiaérea, sem as quais não há incremento real de sua capacidade defensiva convencional.

A Venezuela, não obstante a hostilidade pessoal que se consolidou gradualmente entre os Presidentes Chávez e Uribe, tampouco parece interessada em iniciar um conflito militar com seus vizinhos. A aquisição dos 100 mil fuzis Kalashnikov parece ser parte de um processo abrangente de militarização interna contra o risco de ingerência externa e desestabilização política. Há, sem dúvida, um elemento de busca de prestígio em compras como as dos caças Sukhoi e sistemas de defesa antiaéreos, por parte de um governo com forte presença militar em seus mais altos escalões e que valoriza

a mobilização constante contra ameaças internas e externas. Além dessas considerações políticas, é necessário reconhecer que a Venezuela compartilha uma fronteira densamente povoada com a Colômbia e está sujeita às consequências de um eventual transbordamento do crime organizado e da guerrilha naquele país, além da utilização do Caribe como rota de escoamento de drogas para os EUA e a Europa. A compra de lanchas de deslocamento rápido, radares, helicópteros e aviões de treinamento pode ser considerada proporcional a esse tipo de ameaça.

O reforço da capacidade convencional – por meio da compra de caças, tanques, submarinos convencionais e mísseis de diferentes naturezas – também é uma finalidade legítima de defesa. Nos volumes atuais das aquisições efetuadas, as compras venezuelanas ficam em patamar um pouco abaixo do Chile, o principal importador de armamentos da América do Sul. A forte retórica ideológica do governo Chávez e a polarização da opinião pública internacional em torno de sua figura geram desconfiças com relação a suas compras militares, mas não parece haver, pelo menos por enquanto, indícios de que a Venezuela tem condições ou interesse em promover políticas expansionistas ou induzir um acentuado desequilíbrio militar regional. Ainda assim, há que se reconhecer que há uma preocupação em setores militares brasileiros em assegurar paridade com países vizinhos, de maneira a evitar que o país perca capacidade militar no contexto regional.

No caso do Brasil, há quem sustente que, na ausência de ameaças militares externas ao país, as compras militares seriam também uma política de prestígio, com o objetivo de consolidar seu papel como potência emergente. Na verdade, as aquisições de equipamentos feitas recentemente pelo Brasil parecem buscar preservar a autonomia e, sobretudo, assegurar condições mínimas de dissuasão, por meio da preservação de uma capacidade razoável de defesa, sem almejar a projeção de poder para fora das fronteiras nacionais. Trata-se de um



investimento imprescindível quando se leva em conta que o número de aeronaves em condições de voo não garante uma adequada cobertura de todas as regiões do país, além de impor restrições ao treinamento dos pilotos. Os modelos de fuzis usados pelos combatentes brasileiros têm, em média, quarenta e três anos de uso. As viaturas têm, em média, mais de vinte anos. Dadas as dimensões costeiras do Brasil, dispor de uma esquadra de submarinos com propulsão nuclear seria de grande valia, pois seu ganho de autonomia com relação a submarinos convencionais incrementaria consideravelmente a capacidade dissuasória da Marinha.

O cumprimento dos objetivos inscritos na Estratégia Nacional de Defesa (END) exigirá, segundo estimativa do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) do Ministério da Defesa, divulgado em janeiro de 2011, a triplicação da atual capacidade militar do país, num esforço que demandaria quase US\$ 60 bilhões de investimentos ao longo de 20 anos. O PAED prevê a montagem de um sistema de controle espacial; a criação de novas bases militares conjuntas das três forças e de uma segunda esquadra da Marinha, possivelmente no norte ou nordeste do país; a implantação de batalhões de operações ribeirinhas e organizações militares de apoio; a construção de uma base e um estaleiro para submarinos convencionais e de propulsão nuclear; a conformação de uma rede de satélites-radares e torres de controle para proteger as plataformas de petróleo e as rotas marítimas nacionais (o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul); a interconexão da nova rede com o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras do Exército; a criação de vinte e oito novos Pelotões Especiais de Fronteira; a implantação de unidades da aviação do Exército e o desenvolvimento e a aquisição de mísseis ar-ar e ar-solo, entre outras iniciativas.

Esses investimentos não se confundem com uma corrida armamentista, pois respondem prioritariamente a um esforço de planejamento estratégico interno, que parte do reconhecimento de que

as Forças Armadas têm missões a cumprir mesmo em momentos de paz. As diretrizes políticas maiores desse planejamento (o PND e a END) são públicas e plenamente compatíveis com as revisões estratégicas realizadas recentemente pela maioria dos Estados sul-americanos, nas quais se enfatiza a natureza estritamente dissuasória da defesa nacional. É necessário reconhecer que, em suas condições operacionais atuais, os militares brasileiros enfrentam dificuldades para desempenhar funções básicas de defesa, como o monitoramento da íntegra do território e das fronteiras ou a garantia de defesa da costa e das plataformas petrolíferas.

O reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras responde a avaliações internas sobre o grau de obsolescência dos armamentos atuais, a dimensão territorial do país, seus recursos naturais, a conjuntura econômica e as funções constitucionais que a sociedade definiu para os militares. Como foi assinalado no Capítulo II deste livro, persiste no Brasil um debate sobre o papel das Forças Armadas no contexto do agravamento da situação de segurança interna dos últimos anos, o que dificulta a formação de um consenso interno que dê prioridade à recuperação das capacidades de defesa nacionais. Isso é demonstrado, por exemplo, pela postergação do projeto de compra de novos aviões de combate para a FAB, que está em curso desde o governo Fernando Henrique Cardoso, não tendo sido finalizado nos oito anos do governo Lula e novamente adiado no início do governo Dilma Rousseff. Os cortes orçamentários de 2003 e 2011 comprovam que as prioridades sociais brasileiras se sobrepuseram às demandas militares ao longo da década, o que dificilmente seria possível caso o governo estivesse engajado em uma autêntica corrida armamentista regional.

## Capítulo 4

# Os interesses do Brasil e possíveis formas para viabilizar o alcance dos objetivos do CDS

### 4.1. Os interesses do Brasil no CDS

Com a súbita deterioração do contexto estratégico regional após o ataque colombiano a Angostura, em 2008, o CDS foi lançado com o objetivo imediato de criar um mecanismo permanente de diálogo regional sobre temas de defesa e cooperação militar, que pudesse tanto promover contatos regulares entre autoridades de defesa, como contribuir para a preservação de canais de comunicação em momentos de crise. Além desses objetivos de curto prazo, porém, o CDS tem o potencial de tornar-se um valioso instrumento para a promoção de interesses brasileiros de longo prazo na área de defesa, ao permitir o desenvolvimento de uma capacidade dissuasória regional, viabilizar a construção de uma identidade sul-americana de defesa e mitigar desconfiças regionais, inclusive com relação ao próprio Brasil.

Conforme demonstrado anteriormente, o Brasil é um país que tem muito a defender, mas com limitada capacidade efetiva de defesa. Trata-se do quinto maior país do mundo em termos de território e de população, o segundo maior produtor agrícola do mundo e uma potência energética em termos hídricos e petrolíferos, após a

descoberta das reservas do pré-sal. Na América do Sul, a assimetria brasileira é pronunciada: o país concentra 48% do território sul-americano, 50% da população, 48% das reservas de água doce e 45% das terras agricultáveis. Trata-se, ainda, de um país com boa base industrial e com mercado interno em expansão. A maior parte das exportações brasileiras é escoada por rotas marítimas, que precisam ser adequadamente protegidas, e há crescente preocupação militar com a possibilidade de ataques cibernéticos que comprometam setores estratégicos de transportes ou comunicações, como o tráfego aéreo.

Ao mesmo tempo, o país carece de uma modernização mais vigorosa de seus equipamentos de defesa e poderia – a exemplo dos demais Estados-membros da UNASUL – beneficiar-se concretamente do desenvolvimento de maior capacidade dissuasória regional, ou seja, de um incremento no nível de cooperação e integração em defesa que desestimulasse ações hostis contra cada país ou contra o conjunto da América do Sul. A capacidade dissuasória regional ampliaria as capacidades individuais e coletivas dos países sul-americanos. Investimentos combinados de dois ou mais países em cooperação proporcionariam maiores ganhos de escala e eficiência no uso de recursos escassos em atividades com o controle fronteiriço.

Igualmente relevante é a perspectiva de construção de uma identidade sul-americana de defesa. Ao contribuir para o adensamento de uma reflexão regional sobre temas estratégicos e militares, o CDS permite que a agenda de paz e segurança regional não esteja mais sujeita predominantemente a conceitos e propostas de ação alheios à realidade local, formulados em outros contextos políticos e importados acriticamente pelos governos sul-americanos. Esse esforço, contudo, tem demandado maior valorização política da América do Sul como espaço privilegiado para a cooperação militar e estratégica por parte do Brasil e dos demais países sul-americanos. No plano interno brasileiro, o adensamento da cooperação militar não foi tradicionalmente tratado como uma prioridade de defesa nacional, dada a escassez de conflitos

militares interestatais na América do Sul. Segundo essa perspectiva, durante a Guerra Fria, a América do Sul foi menos relevante, da perspectiva da agenda de paz e segurança mundial, do que a América Central e o Caribe – palcos de sucessivas intervenções militares americanas e de forte tensão bipolar após a Revolução Cubana<sup>254</sup>. Ao longo do século XX, ocorreram apenas dois conflitos bélicos de grandes proporções entre Estados sul-americanos: a Guerra do Chaco (1932-35) e o confronto entre o Equador e o Peru, em 1941, que foi seguido de incidentes militares de menores proporções em 1981 e 1995. Historicamente, a força militar nacional dos Estados sul-americanos foi direcionada sobretudo para o plano interno, na forma de golpes de Estado, repressão social e guerras civis.

Há várias explicações para essa longa paz, que se define pela ausência de agressão direta interestatal. Os realistas enfatizam o papel estabilizador dos EUA (como potência hegemônica) e do Brasil (como potência regional); a busca por um equilíbrio de poder; a força moderadora de possíveis ameaças externas; e o isolamento geográfico, acentuado pela baixa relevância estratégica e pela pouca capacidade militar dos Estados regionais. As teorias liberais enfatizam a redemocratização e a existência de regimes políticos mais abertos e participativos; o crescimento econômico, a consolidação da integração e da interdependência; e a existência de valores comuns e consensos normativos. É provável que, em cada momento histórico, diferentes combinações desses fatores tenham favorecido a resolução não coercitiva de conflitos regionais. Em geral, é possível afirmar que o Brasil é um país que não enfatiza a dimensão militar em suas relações externas, demonstrando pouco interesse em projetar poder militar seja na América do Sul, seja no Atlântico Sul.

Há que se matizar essa vocação pacifista: durante o regime militar, a rivalidade com a Argentina de fato resultou em uma

---

254 KACOWICZ (1998), p. 67.

disputa bilateral pelo domínio da tecnologia militar, que incluiu o desenvolvimento de programas de mísseis e de tecnologia nuclear. No entanto, mesmo nos períodos autoritários, o Brasil promoveu seus interesses de defesa em grande medida por meio do fortalecimento de uma tradição diplomática não coercitiva. Em parte, essa postura decorreu da vontade de coibir o surgimento de eventuais coalizões antibrasileiras. A renúncia a ambições militares regionais também foi provocada pelos expressivos ganhos territoriais do Brasil logrados no final do século XIX e no início do século XX, com a definição de suas fronteiras sem recurso ao uso da força. A satisfação territorial associou-se, de um lado, à baixa securitização brasileira de ameaças regionais e, de outro, à elevada securitização pelos militares da política interna. O resultado foi a diminuição da importância relativa da defesa contra ameaças externas.

Em geral, na percepção das elites brasileiras, a principal vulnerabilidade enfrentada pelo Brasil era econômica (as relações de dependência com países mais desenvolvidos), e não militar<sup>255</sup>. O aumento da autonomia nacional não decorreria principalmente do fortalecimento das Forças Armadas, e sim do desenvolvimento econômico, que se tornou o objetivo maior da diplomacia no século XX. A política externa foi alçada à condição de um valioso instrumento na promoção do desenvolvimento – um processo com vertentes sobretudo comerciais e financeiras, e apenas indiretamente militares, na forma de esforços de reequipamento das Forças Armadas.

O grau de autonomia relativa viável para o Brasil tem variado conforme a leitura diplomática das características da ordem internacional e da vulnerabilidade conjuntural do país em cada momento<sup>256</sup>. Ao longo da Guerra Fria, segundo o Embaixador Gelson Fonseca Júnior, a diplomacia brasileira buscou preservar uma “autonomia pela distância”, observando “uma distância em

---

255 SOARES DE LIMA (2010), p. 405.

256 PINHEIRO (2000), p. 308.

relação às ações do Bloco Ocidental, sobretudo quando significavam engajamentos militares”<sup>257</sup>. Diante de uma conjuntura econômica global desfavorável (dívida externa elevada, acesso limitado ao crédito internacional, inflação, necessidade de novos mercados para as exportações), o Brasil voltou-se para sua vizinhança geográfica em busca de melhores condições de inserção internacional. Ciente de que a perspectiva de proliferação nuclear, química ou biológica nas Américas seria inaceitável para os interesses de segurança dos EUA, o Brasil apoiou iniciativas para preservar seu entorno geográfico da militarização e nuclearização que acompanhavam a disputa bipolar, mediante a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986/87.

A década de 90 foi um momento difícil para o Brasil: havia risco de instabilidade política (o primeiro Presidente eleito por voto direto sofreu um processo de *impeachment* em 1991) e o controle inflacionário logrado com o Plano Real foi ameaçado pela fuga de capitais após a crise mexicana de 1995 e, posteriormente, pela crise russa de 1998, provocando restrições agudas de acesso ao mercado internacional de capitais. A economia nacional demonstrava-se frágil, incapaz de crescer de maneira vigorosa e sustentada. Sua estabilidade era endossada por meio de um rigoroso ajuste fiscal, sujeito ao monitoramento externo do FMI.

Com o colapso da União Soviética, o sistema internacional caracterizava-se pelo predomínio econômico, político e sobretudo militar dos EUA e falava-se no surgimento de um mundo unipolar. Fortaleciam-se as pressões liberais pela desregulamentação econômica, abertura de mercados e privatizações. Os interesses do Estado pareciam fadados a ceder espaço para a lógica do mercado. A diplomacia pautou-se, nessa conjuntura, por um modelo de autonomia pela participação (também conhecido como institucionalismo pragmático), por meio

---

257 FONSECA JR (1998), p. 362.

do qual se buscava fortalecer a participação brasileira na criação de normas e instituições internacionais como forma de assegurar melhores condições de atuação no sistema que surgia. Havia uma preocupação com a renovação de credenciais<sup>258</sup>, ou seja, em demonstrar maior flexibilidade e disposição de aderir a regimes internacionais sobre temas como direitos humanos, meio ambiente, comércio, paz e segurança internacional. Havia, também, o interesse das novas lideranças civis em marcar uma diferença com relação ao período autoritário, o que resultou no reforço da premissa de que os “círculos políticos e intelectuais brasileiros não valorizam a dissuasão militar como fonte de prestígio internacional e/ou regional”<sup>259</sup>.

Houve, por conseguinte, a crescente participação brasileira em diversos instrumentos de proibição de armas de destruição em massa. Na América do Sul, foram assinadas a Ata de Iguazu (1990) e a posterior criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC); a Declaração de Mendoza (1995), que consistiu na proibição de armas químicas e biológicas; e a Declaração de Ushuaia (1999), que declarou que o MERCOSUL, a Bolívia e o Chile constituíam uma Zona de Paz, livre de armas de destruição em massa. O processo de conformação de um arcabouço atualizado sobre a matéria culminou, em 2002, com a declaração da América do Sul como Zona de Paz e Cooperação.

Esses esforços diplomáticos promoveram uma mudança do enfoque brasileiro sobre suas relações de segurança e defesa regionais. Para o Embaixador Georges Lamazière (2001), houve um “descolamento da América do Sul como área com características próprias e o mais impermeável política, diplomática e militarmente possível a ameaças globais – que sua geografia já torna longínquos – para melhor concentração de seus recursos no desafio do desenvolvimento e do

---

258 FONSECA JR (1998), p. 367.

259 SOARES DE LIMA e HIRST (2009), p. 70.



resgate da dívida social”<sup>260</sup>. Ao valorizar a América do Sul como espaço de inserção internacional, o Itamaraty buscava simultaneamente afastar o risco de que a região fosse percebida como uma ameaça à paz e à segurança internacionais (evitando, assim, possíveis intervenções das Grandes Potências) e sinalizar as intenções pacíficas e cooperativas do país em suas relações com os vizinhos, novamente tentando minimizar o temor de “hegemonia subimperialista” que muitos sul-americanos nutriram com relação ao Brasil durante a Guerra Fria. O engajamento regional, segundo Pinheiro (2000), seria facilitado “pela convergência de interesses entre as partes *vis-à-vis* o plano global, qual seja, proteger-se dos efeitos maléficos da globalização”<sup>261</sup>. Segundo essa leitura, o exercício da liderança no entorno sul-americano fortaleceria a autonomia brasileira no plano global<sup>262</sup>.

Havia, contudo, um enfoque alternativo sobre como lograr o fortalecimento da autonomia nacional nos novos tempos. Para os críticos da autonomia pela participação, ao invés de enfatizar a adesão acrítica aos regimes internacionais em seu formato atual para depois tentar influenciá-los como Estado-membro, seria preferível adotar uma postura mais contestadora, insistindo na necessidade de reforma das instituições e revisão dos conceitos que estariam contribuindo para a concentração de poder no sistema internacional pós-Guerra Fria, ao invés de aderir aos instrumentos que perpetuavam a assimetria e a exclusão. Segundo esse enfoque, o Brasil apenas acentuaria sua vulnerabilidade externa ao aderir a mecanismos que privilegiassem os interesses do mercado, a estabilidade financeira, a restrição à tecnologia e a concentração dos oligopólios multinacionais, em detrimento da flexibilidade necessária à adoção de políticas públicas indutoras do desenvolvimento e da redução de desigualdades sociais.

---

260 LAMAZIÈRE (2001), p. 45.

261 PINHEIRO (2000), p. 324.

262 PINHEIRO (2000), p. 323.

Essas premissas influenciaram a política externa do governo do Presidente Lula (2003-2010). O Brasil demonstrou compromisso nacional com superávits primários elevados, uma relação decrescente entre dívida externa e renda nacional, a expansão do crédito interno e o forte desempenho exportador (principalmente no setor primário). O resultado foi uma impressionante mudança do perfil econômico do país, que se tornou aplicador líquido de capitais no exterior e detentor da sexta maior reserva internacional do mundo<sup>263</sup>. Fortaleceu-se, assim, a projeção internacional brasileira, tanto como demandante nas negociações comerciais da Rodada de Doha, quanto como ator financeiro global, comprometido com reformas mais amplas de instituições como o FMI e contribuindo para a transformação do G7 no G20.

O bom manejo da economia, mesmo à luz das turbulências da crise financeira deflagrada em 2008, também viabilizou a aplicação de políticas redistributivas de renda, por meio de investimentos sociais e a valorização do salário mínimo, que provocaram outra mudança importante, desta vez no perfil social do país. A pobreza no Brasil diminuiu em 50,6% de junho de 2003 a dezembro de 2010 e, em 2011, o país já havia cumprido o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015: de 25,6% da população em 1990 para 4,8% em 2008<sup>264</sup>. A redução das vulnerabilidades econômicas e sociais internas teve reflexos em sua inserção internacional: o país passou a ser considerado não apenas como um país em desenvolvimento, mas sobretudo como uma potência emergente, ou seja, um país que dispõe “de recursos de poder militar, político e econômico; alguma capacidade de contribuir para a gestão da ordem internacional em termos regionais ou globais, além de algum grau de coesão interna e capacidade de ação estatal efetiva”<sup>265</sup>.

---

263 SOARES DE LIMA (2010), p. 410 e DUPAS e OLIVEIRA (2008), p. 239.

264 A despeito da melhoria dos indicadores sociais, o Brasil continua em patamar de desenvolvimento humano inferior a vários países sul-americanos. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (2011), p. 46.

265 HURRELL (2009), p. 10.

Hurrell (2009) avalia que a participação de um país no seletivo grupo de potências internacionais depende do reconhecimento por parte dos demais Estados: “não só das outras grandes potências, mas também dos países menores e mais fracos dispostos aceitar a legitimidade e a autoridade daqueles no topo da hierarquia internacional”<sup>266</sup>. Não bastaria, portanto, que um país estivesse disposto a assumir maiores responsabilidades: seria necessário que sua legitimidade e autoridade para assumir esse papel fossem endossadas sobretudo pelos Estados que se inserem em sua área de influência direta. Alguns países com elevados indicadores sociais e economias prósperas e diversificadas não parecem aspirar ao reconhecimento de sua condição de potências regionais ou globais, como nos casos do Canadá ou da Austrália, por exemplo. No entanto, como recordam Soares de Lima e Hirst (2009), “uma das maiores aspirações da política externa brasileira tem sido o reconhecimento internacional condizente com a crença de que o país deveria assumir seu papel natural e de grande país nas questões mundiais”<sup>267</sup>.

Em termos regionais, a questão que se coloca para o Brasil é como relacionar-se com seus vizinhos geográficos em um contexto de possível agravamento da assimetria brasileira na América do Sul. Afinal, à primeira vista, um dos elementos históricos que impulsionou o interesse brasileiro na integração – a construção de uma coalizão coesa de países em desenvolvimento que fortalecesse o poder de barganha coletivo no sistema internacional – já não parece ser tão necessário para o país, à luz da capacidade de influência demonstrada pelo Brasil nas negociações da Rodada de Doha, no G20 financeiro e no âmbito dos Brics.

Ademais, não obstante todos os esforços brasileiros no adensamento de suas relações com a América do Sul, a Colômbia e a própria Argentina resistem em apoiar a aspiração do Brasil a um

---

266 HURRELL (2009), p.15.

267 SOARES DE LIMA e HIRST (2009), p. 45.

assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, possivelmente demonstrando as limitações das aspirações brasileiras de representatividade regional. Como recorda Hurrell (2009), a região geográfica nem sempre fortalece a posição internacional de um país, pois pode envolvê-lo em instabilidade política ou econômica, gerar animosidade e rivalidades ou oferecer oportunidades para uma potência extrarregional aproveitar-se de conflitos regionais para expandir sua influência. Quando um processo de integração regional resulta na criação de uma organização internacional, como a UNASUL (e, por extensão, o CDS), haveria o risco de constrangimento dos países maiores por meio das regras e procedimentos negociados, da criação de coalizões dos países mais fracos para a promoção de seus interesses (em detrimento dos interesses das maiores potências) e do aumento da visibilidade dos países menores, que buscam dar publicidade e gerar apoio diplomático para seus interesses<sup>268</sup>. Há receios, ainda, de que o consenso brasileiro em torno de princípios como a democracia representativa liberal, a economia de mercado e a circunscrição das prerrogativas militares destoaria do rumo das transformações políticas em curso em alguns países vizinhos. Seria, portanto, o regionalismo sul-americano uma oportunidade ou uma limitação para a projeção internacional do Brasil no atual momento histórico?

Da perspectiva diplomática, a integração sul-americana é mais do que uma oportunidade: é uma necessidade, um instrumento essencial para a inserção internacional do Brasil, não obstante a progressiva redução de vulnerabilidades nacionais lograda nos últimos trinta anos e o aumento do poder relativo do país no sistema internacional. É, ainda, um instrumento de defesa nacional pois há fatores muito concretos que impõem um engajamento intenso do Brasil com seu entorno geográfico: os 15.791 quilômetros de fronteiras terrestres; a presença expressiva de populações brasileiras nos países vizinhos;

---

268 HURRELL (2009), pp. 21-9.

a porosidade das fronteiras (tanto as densamente interconectadas no Cone Sul, quanto as relativamente isoladas na Amazônia); a importância da América do Sul como mercado para as exportações nacionais; e a diversificação de investimentos e a crescente inserção de multinacionais brasileiras nos países vizinhos, sobretudo nos setores de energia e engenharia. Interessa ao Brasil não apenas coibir ameaças transfronteiriças ou proteger as comunidades brasileiras que vivem ou trabalham na América do Sul, mas também contribuir para a estabilidade regional, sem a qual os negócios brasileiros não prosperarão.

É verdade que a integração não beneficiará apenas os interesses econômicos brasileiros, pois a ampliação da infraestrutura regional facilitaria a articulação territorial de vários Estados sul-americanos; a ampliação do mercado regional poderá dinamizar o comércio intrazona e até promover uma integração produtiva de maior envergadura; e a integração física valorizaria o potencial energético e de exploração de recursos naturais na região, como a água potável, as riquezas minerais ou a produção de alimentos. No entanto, como detentor da maior e mais industrializada economia sul-americana (além de ser um dos maiores exportadores agrícolas do mundo), é evidente que há ampla vantagem comparativa brasileira na área comercial, o que se traduz nos expressivos superávits que o Brasil tem logrado nos últimos dez anos em seu comércio regional. Apenas no primeiro semestre de 2011, o superávit brasileiro com a região foi de US\$ 6,3 bilhões. Dos US\$ 20,9 bilhões exportados para a América do Sul entre janeiro e junho de 2011, 81% foram compostos de produtos manufaturados, uma tendência que contrasta com o desempenho exportador brasileiro para mercados extrarregionais, para os quais predominam exportações de produtos primários. O comércio do Brasil com a América do Sul já ultrapassa o valor do comércio com parceiros tradicionais como os EUA, sendo que as vendas para a região só são inferiores ao valor das exportações para a íntegra da União Europeia.

Esses resultados levam alguns autores a concluir que “qualquer estratégia global de inserção econômica do Brasil passa pela concretização de sua presença na região”<sup>269</sup>. Mas também demonstram que a integração pode resultar em uma ampliação das assimetrias e que nem sempre os esforços governamentais para reduzi-las serão bem recebidos ou acolhidos pelo setor privado, impondo limites às políticas oficiais. Ao agravarem a desigualdade regional, essas assimetrias “comprometem a integração e alimentam desequilíbrios econômicos e sociais internos com graves desdobramentos no âmbito político”<sup>270</sup> e revigoram antigos temores regionais sobre uma preponderância excessiva do Brasil. A geração e distribuição da riqueza poderão tornar-se, então, um fator de conflito. Como afirma o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, a internacionalização das empresas brasileiras significa que “os interesses políticos do Brasil em outras regiões se tornam cada vez mais complexos e reais, e menos retóricos, e que a eficiência na defesa desses interesses têm uma faceta de natureza militar”<sup>271</sup>.

Nesse contexto, o CDS pode desempenhar um papel importante como foro para a redução de possíveis desconfiças, inclusive com relação ao Brasil, na medida em que sinaliza as intenções cooperativas do país em matéria de defesa – algo valioso quando se contempla um necessário exercício de reaparelhamento militar nacional. Cabe recordar que, para alguns estudiosos, a eficácia da mediação regional brasileira tem sido limitada pela carência de recursos militares ou econômicos eficazes, impedindo que o Brasil cumprisse um papel de maior envergadura como o administrador da ordem sub-regional<sup>272</sup>. O país tem buscado assumir um papel mais assertivo no gerenciamento político de crises em seu entorno geográfico, inclusive para evitar

---

269 NUNES, Rodrigo (2011), p.13.

270 GARCIA (2010), p. 302.

271 GUIMARÃES (2004), p.47.

272 HURRELL (2009), pp. 22-3.

sua exclusão de eventuais soluções negociadas com a participação de atores extrarregionais, no que tem sido caracterizado como “um afastamento significativo do comportamento anterior, calcado firmemente no princípio de não intervenção nos assuntos de outros Estados”<sup>273</sup>. No entanto, a busca por maior liderança no sistema internacional ainda exige alguma demonstração de capacidade militar efetiva pelo país aspirante, ainda que haja preferência por soluções diplomáticas negociadas a conflitos regionais. Ao contrário da Rússia, da China e da Índia, o Brasil não dispõe de armas nucleares e renunciou constitucionalmente à possibilidade de desenvolvê-las. Suas capacidades militares convencionais são inferiores às dos três países citados, bem como do Egito ou da Indonésia, que também aspiram a uma liderança maior em suas respectivas regiões<sup>274</sup>. Nesse contexto, parece provável que o fortalecimento do perfil internacional do Brasil exigirá o adensamento de sua capacidade militar, inclusive para atender às expectativas externas e internas de maior participação na manutenção da paz e da segurança internacionais (em operações de paz das Nações Unidas, por exemplo).

O Brasil não pode permitir a deterioração de sua capacidade militar apenas para evitar suspeitas regionais. Ao mesmo tempo, a preservação de sua autonomia em matéria de defesa não pode enfraquecer a integração sul-americana, que ajuda a promover a paz e a estabilidade na região geográfica à qual pertence e com a qual possui laços de considerável interdependência econômica, migratória e política. O CDS contribuiu para a criação de confiança interestatal na América do Sul ao sinalizar que o Brasil concebe suas relações militares com os países vizinhos sob o enfoque da cooperação, à luz da necessidade de unir esforços para superar vulnerabilidades comuns de defesa e segurança regionais. Nesse contexto, a cooperação industrial

---

273 SOARES DE LIMA e HIRST (2009), p. 60. Desde 2003, contribuiu para a mediação de crises na Venezuela (golpe de 2002), na Bolívia (2005) e no Equador (2005).

274 SOARES DE LIMA e HIRST (2009), p. 70.

na área de defesa pode ser particularmente relevante, não apenas para dinamizar as capacidades industriais regionais, como também para fortalecer a interdependência e mitigar temores sobre uma possível corrida armamentista.

Em paralelo com as instâncias políticas da UNASUL (particularmente o Conselho de Chefes de Estado e de Governo e o Conselho de Ministros das Relações Exteriores), o CDS tem contribuído para reduzir e prevenir conflitos e tensões regionais, ao estimular um contato regular e transparente entre as autoridades civis e militares responsáveis pela formulação das agendas de defesa no subcontinente. A cooperação é o principal instrumento de que dispõe o Brasil para reafirmar a natureza pacífica e defensiva de seu reequipamento militar, compatível com suas novas oportunidades de inserção no sistema internacional. Conforme destaca Saint-Pierre (2009), “los acuerdos y consensos sobre las cuestiones políticas, entre ellas y principalmente las relativas a defensa, no constituyen el techo de la integración, sino los cimientos y vigas que le harán perdurar”<sup>275</sup>.

## 4.2. Propostas para equacionar os desafios do CDS

### 4.2.1. Convergência doutrinária

A convergência doutrinária é um elemento indispensável para o fortalecimento ao longo prazo do CDS. Como afirmou o Ministro Celso Amorim ao discorrer sobre os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança: “Possuímos identidade estratégica própria, que não se confunde com a da América do Norte, o que torna inaplicáveis conceitos de segurança hemisférica do gênero *one size fits all*. [...] Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afinar

---

<sup>275</sup> SAINT-PIERRE (2009), p. 19.



posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis. Pouca aplicabilidade terão em nossa região pretextos que costumam embasar veleidades intervencionistas, se fortalecemos nossos mecanismos de concertação regional”<sup>276</sup>. Trata-se da preocupação em evitar que haja uma sobreposição de poder externo político, econômico e, em última instância, militar na América do Sul – o que não deve ser confundido com um interesse em promover um vácuo de poder regional que resulte em desordem e perda de governabilidade.

À luz das diferenças de percepções sobre ameaças e de organização militar dos países da América do Sul, a convergência doutrinária – que está na raiz do processo de construção de uma identidade regional de defesa – deve basear-se no pluralismo e no respeito à diversidade. Porém, há características comuns aos países da América do Sul que podem servir como elementos aglutinadores no início do processo de convergência. Entre esses elementos, destaca-se a geografia que, de um lado, gera interdependência em matéria de paz e segurança e, de outro, assegura uma distância relativa dos principais focos de conflito e tensão internacionais. As semelhanças culturais também podem induzir maior convergência, na medida em que reduzem a possibilidade de conflitos baseados em questões de identidade, etnia ou religião.

A aproximação em matéria de doutrina demandará um paciente esforço de construção de longo prazo, com uma releitura não apenas das peculiaridades do entorno sul-americano em matéria de paz e segurança, mas também com o estímulo a uma convergência gradual de visões sobre os critérios para o uso da força no sistema internacional. Valladão (2002) recorda que “o Brasil, desde a Independência, nunca se sentiu à vontade num sistema assentado na relação de forças militares e no equilíbrio de potências”<sup>277</sup>. Na condição de país em desenvolvimento, com escassos recursos materiais para tornar-se

---

276 AMORIM (2004), p. 150.

277 VALLADÃO (2002), p. 214.

uma potência militar, o Brasil foi consistente na defesa do direito internacional e da negociação como principais instrumentos para a resolução de conflitos; na promoção do multilateralismo como alternativa ao equilíbrio de poder; e na observância rigorosa da igualdade soberana dos Estados e da não ingerência.

No entanto, desde o final da Segunda Guerra Mundial, a ordem internacional tem sido estruturada em torno de um multilateralismo hierarquizado, no qual o uso da força nas relações internacionais é regulado e eventualmente constringido por meio de um arcabouço multilateral de regras, princípios juridicamente vinculantes e organizações internacionais (sobretudo a ONU) – arcabouço sujeito, contudo, ao exercício pelos EUA (e, em menor grau, pelas demais Grandes Potências) do papel de garantidor, em última instância, da implementação seletiva dessas normas. Trata-se de um modelo que, embora conceda alguma margem para o exercício coletivo de autoridade sobre o uso da força (sobretudo por meio do CSNU), atribui simultaneamente aos EUA, como o maior detentor de recursos militares, a prerrogativa de organizar e comandar – segundo seus critérios e interesses – os mecanismos operacionais de defesa da ordem internacional, sem os quais o multilateralismo no plano normativo se torna vazio. Não se trata de unilateralismo puro e simples, mas de um multilateralismo verticalizado e seletivo, que reflete a distribuição desigual de poder em um ambiente anárquico, e que pode contribuir para sua concentração.

Há uma continuidade na percepção americana (apoiada, em menor ou maior grau, pela Europa) de que a fragilidade institucional de países em desenvolvimento, ao colocar em risco os interesses de Estados mais fortes, pode demandar uma resposta coercitiva e seletiva das grandes potências. Nessas condições, todo espaço político desarticulado e instável pode ser rapidamente elevado à condição de ameaça à paz e à segurança internacionais. Tais classificações – em muitos casos feitas de maneira unilateral pelas Grandes Potências

e apenas avalizadas posteriormente por órgãos multilaterais – são acompanhadas de pressões políticas e podem resultar em sanções de natureza econômica e até militares, culminando, nos casos mais graves, com intervenções armadas e ocupação territorial.

Após os ataques de 11 de setembro de 2001, muitos analistas apontaram o risco de erosão do já diluído multilateralismo seletivo, com a adoção de alianças militares *ad hoc* à revelia de autorização expressa das Nações Unidas. A flexibilidade e agilidade da ameaça terrorista serviram de pretexto para uma maior relativização da soberania dos Estados, por meio da doutrina do ataque preventivo, divulgada na Estratégia de Segurança Nacional americana de setembro de 2002. Na verdade, o governo de George W. Bush não formulou uma nova doutrina propriamente dita, e sim ampliou consideravelmente o escopo do que Reisman (1994) qualifica como sendo “the continuing claim of the major international political actor, the United States, to initiate unilateral coercive action in circumstances in which it alone decides that such action is lawful and appropriate. This claim has been remarkably consistent over time and has not varied significantly on party lines”<sup>278</sup>.

Na Guerra Fria, a justificativa para o uso da força era a necessidade de coibir a ameaça de insurgência e subversão comunista na periferia. Nos anos 90, formulou-se o princípio da intervenção humanitária ou do direito à ingerência, que resultaria de omissões na proteção de civis em situações de conflito intraestatal (guerra civil, insurgência ou repressão) localizados em Estados em colapso (*collapsing states*). Havia, ainda, a possibilidade de ataques militares pontuais contra Estados delinquentes (*rogue states*). Não obstante a ênfase liberal-institucionalista da política externa de Clinton, o Presidente, desde seu discurso de inauguração em 1993, deixou claro que “When our vital interests are challenged, or the will and conscience of the international

---

278 REISMAN (1994), p. 123.

community is defied, we will act — with peaceful diplomacy whenever possible, with force when necessary”. A única limitação real ao uso da força eram as flutuações de apoio doméstico, decorrentes do custo das operações militares, tanto em termos financeiros, quanto humanos. Embora tenha sido eclipsada pelo conceito de ataque preventivo nos anos 2000, a intervenção humanitária voltou a causar controvérsias ao ser invocada como base para os ataques da OTAN na Líbia em 2011, que também pareciam ter como finalidade real a mudança de regime.

Há, portanto, um forte aspecto cautelar no estímulo brasileiro à cooperação política e militar estabelecida por meio do CDS, na medida em que o fomento de uma leitura comum sul-americana sobre as ameaças à defesa regional e as respostas coletivas possíveis impede que se crie um vácuo na manutenção da ordem na América do Sul, a ser preenchido por conceitos e doutrinas extrarregionais não endossados pelo Brasil. Conforme afirma Hurrell (2009), o maior risco do poder ilimitado de uma Grande Potência “não é que este leve inexoravelmente a ameaças militares; é que o poder radicalmente não balanceado permite aos poderosos impor a lei aos menos poderosos, distorcer os termos da cooperação em seu próprio favor, impor seus próprios valores e modos de atuar e minar as regras das quais a cooperação estável e legítima inevitavelmente dependem”<sup>279</sup>. Para evitar uma influência externa indesejada e promover uma gradual convergência em torno de uma identidade sul-americana própria no campo da defesa, é necessário que haja a consolidação da eficácia do CDS, tornando-o um mecanismo útil para todos os Estados da região.

Essa consolidação exige uma noção precisa do alcance e das limitações do CDS. O Conselho é, por enquanto, basicamente um instrumento para criar confiança entre os Estados sul-americanos. O simples fato de estabelecer um canal regular de contato e diálogo entre autoridades civis e militares regionais sobre temas de defesa já é,

---

279 HURRELL (2009), p. 36.

em si só, um fator importante e inovador de aproximação e dissipação de tensões. Evidentemente, no entanto, o CDS deve e pode aspirar a ser mais do que um mecanismo de reuniões e de troca de informações.

O Embaixador Pinta Gama (2010) lembra que “propostas mais ambiciosas como a criação de uma sala de situações ou observatório do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do CDS (CEED) para monitorar riscos e ameaças à segurança dos Estados foram consideradas prematuras pela maioria” e que também não prosperou “a ideia venezuelana de criar uma Direção de Docência do CEED que pudesse buscar uma convergência de critérios nacionais para a formação dos quadros militares sul-americanos”<sup>280</sup>. De fato, o CEED, com sede em Buenos Aires, não tem mandato para abordar questões de doutrina, mas poderá contribuir para a identificação inicial de convergências conceituais ao produzir estudos estratégicos sobre temas de interesse regional. Embora esteja prevista a colaboração de civis e militares no CEED e seu Diretor e Vice-Diretor sejam civis, predominam representantes militares nos quadros nacionais indicados para compor o Centro – o que deveria ser evitado, pois enfraquece a participação civil na única instância do CDS que, dada sua natureza de pesquisa e reflexão, poderia estar aberta à sociedade.

#### **4.2.2. A incorporação dos temas de segurança na agenda do CDS: a separação entre temas de defesa e segurança pública**

A polêmica em torno do tratamento de temas de segurança no âmbito do CDS tem como ponto de partida os processos de securitização regionais no pós-Guerra Fria e a pressão exercida pelos EUA para militarizar o combate ao tráfico de drogas na América do Sul. A partir da década de 90, abordagens realistas de contenção

---

280 PINTA GAMA (2010), p. 20.

da ameaça de subversão comunista regional cederam espaço a um enfoque mais liberal, no qual a segurança passou a ser compreendida como um fenômeno multidimensional, abrangendo preocupações com o crime organizado, a erosão da democracia, o desrespeito aos direitos humanos, a degradação ambiental, mudanças demográficas e outros temas que pudessem ter impacto negativo sobre a segurança individual, seja por motivos estatais, seja transnacionais.

Fortaleceu-se a ideia de que a resposta a essas novas ameaças seria mais eficaz caso partisse de um novo paradigma de segurança cooperativa, ou seja, que os países com interesses comuns em matéria de segurança trabalhassem em conjunto, por meio de mecanismos mutuamente acordados, para reduzir tensões e suspeitas, resolver ou mitigar disputas, promover melhores perspectivas de desenvolvimento econômico e assegurar a estabilidade regional. Em termos militares, a segurança cooperativa resultaria no estímulo ao uso da força predominantemente para fins defensivos e por meio de coalizões multinacionais, com o objetivo de aplicar normas globais, e não de maneira unilateral e em defesa de um interesse estritamente nacional. A transparência, a criação de confiança e a sinalização de intenções não conflitivas seriam aspectos essenciais para a promoção de relações previsíveis e estáveis com potenciais rivais<sup>281</sup>.

Na prática, no entanto, a retórica sobre segurança cooperativa não produziu maiores efeitos práticos, sobretudo dadas as assimetrias das relações interamericanas. A agenda de segurança hemisférica dos EUA continuou a ser dominada pela securitização do tráfico de drogas, elevado à condição de ameaça à segurança nacional pelo governo Reagan ainda em 1986. Ao adotar a *National Security Decision Directive 221*, o Presidente Reagan autorizou pela primeira vez a atuação extra-territorial de militares americanos no combate às drogas, em apoio às forças de segurança do país demandante, porém sempre sob a

---

281 MOODIE (2000), pp. 4-5.

coordenação de agências dos EUA. Inicialmente, o envolvimento de militares enfrentou resistência das próprias Forças Armadas americanas, mas a pressão popular acabou levando o governo George H. Bush a adotar, em 1989, a *National Security Directive 18*, que instruiu o Secretário de Defesa a redefinir a missão institucional do Pentágono para incluir o combate ao narcotráfico entre suas prioridades permanentes<sup>282</sup>.

A partir de então, aumentou a pressão dos EUA para que houvesse o engajamento direto das Forças Armadas latino-americanas no combate ao tráfico de drogas. Segundo Adrian Bonilla, essa ênfase traduzia uma antiga insistência americana em “bajar el perfil, el presupuesto, acotar las misiones y la visión estratégica de las fuerzas armadas latinoamericanas”<sup>283</sup>. As reações regionais foram, inicialmente, negativas. Temia-se uma remilitarização da agenda política de países em etapas ainda incipientes de processos de redemocratização doméstica, bem como a externalização de um problema interno americano (o consumo de drogas). Ademais, as Forças Armadas regionais não desejavam ter contato direto com o crime organizado, que poderia enfraquecer sua hierarquia, por meio da corrupção de efetivos militares. Havia, ainda, sérias dúvidas sobre as consequências políticas mais amplas da redução de uma questão socialmente complexa a uma confrontação armada entre militares e civis. No entanto, o aumento da criminalidade regional, em grande medida associada ao narcotráfico, acabou gerando a percepção em alguns países sul-americanos de que havia uma ameaça real à própria soberania estatal, aumentando sua receptividade à ideia de militarização do combate ao tráfico.

Nas últimas duas décadas, de fato, tem-se agravado significativamente a violência interna nos países da América do Sul.

---

282 “Despite objections from top DOD officials, the U. S. military increasingly participated in interdiction operations in the early 1980s and became sporadically engaged in training, equipping, and transporting foreign anti-narcotics personnel in the mid - to late 1980s”. CRS REPORT R41215 (2011), p. 10

283 Reprodução de citação contida em DE CASTRO (2009), p. 108.

Como assinalado anteriormente, nos anos 80 e 90, a América do Sul encontrava-se em meio a um difícil processo de abertura política e econômica. Embora necessário, esse processo resultou no agravamento dos níveis de pobreza, desigualdade e desemprego nos países reformistas, em um contexto de redução do papel do Estado. Aumentaram a instabilidade política, os conflitos sociais, o crime organizado, a corrupção e a violência interna. Por conseguinte, cresceu a percepção popular de que as principais ameaças enfrentadas pela sociedade eram de origem criminal, direcionadas contra o indivíduo ou sua propriedade, e fomentadas pela fragilidade e ineficiência de instituições públicas, como a polícia ou o Poder Judiciário. Fortaleceu-se uma nova concepção de segurança pública, cujo objetivo seria a promoção da segurança pessoal e a proteção de bens individuais contra ameaças internas ou externas, sendo estas últimas normalmente transnacionais e não estatais<sup>284</sup>.

Nos países do Cone Sul, em particular, foi estabelecida uma tensão entre, de um lado, a demanda pela presença de militares em atividades de segurança interna e, de outro, a mobilização da sociedade civil pelo fortalecimento da democracia. Conforme descrito no capítulo II, o processo de redemocratização em países como o Brasil, a Argentina, o Chile e o Uruguai foi marcado pela progressiva separação entre políticas de defesa e de segurança, precisamente para circunscrever o espaço de atuação dos militares em assuntos políticos nacionais. Embora tenha progredido bastante, há que se reconhecer que o processo ainda é incompleto, pois os militares desses países, embora formalmente subordinados à autoridade civil, tentam preservar seu controle autônomo de aspectos essenciais das instituições militares como os valores, a instrução, os critérios de admissão e de promoções. Nesse quadro de controle civil parcial das Forças Armadas, a imposição de funções de polícia sobretudo ao Exército poderia resultar na

---

284 BAILEY e DAMMERT (2006), p. 2.



militarização da ordem pública, do aumento da violência no combate ao crime e na fragilização do Estado de Direito.

Cabe aqui ressaltar que o temor não é que os militares sejam mais violentos do que o próprio crime organizado, e sim que a formação, o armamento e o treinamento militar não sejam compatíveis com a prevenção e punição de crimes comuns. O Exército não tem vocação para a resolução de conflitos sociais ou para a proteção cidadã, e sim para a defesa da soberania nacional contra inimigos externos. O fato de a polícia ser desaparelhada, mal treinada e remunerada e com baixa credibilidade junto à sociedade civil reduz sua utilidade como instrumento coercitivo do Estado. No entanto, teme-se que, se as Forças Armadas forem alçadas à condição de única instituição capaz de assegurar a ordem e a lei, crescerá o risco de banalização do conceito de excepcionalidade que justificaria seu emprego constitucional em situações internas, enfraquecendo o Estado de Direito democrático<sup>285</sup>. Igualmente, haveria maior oportunidade para que as Forças Armadas desempenhassem funções de inteligência sem controle civil, o que suscita temores de arbitrariedade.

Como qualquer outra instituição do poder público, as Forças Armadas precisam estar sujeitas a mecanismos de controle externo (*accountability*), sem os quais pode haver a perigosa redução das liberdades civis e dos direitos individuais indispensáveis a uma democracia real, que vá além da formalidade eleitoral. Predomina no Cone Sul a percepção de que a segurança interna democrática deve ser proporcionada por uma polícia composta de civis, adequadamente equipada e treinada, e apoiada por um Poder Judiciário eficiente, honesto e imparcial. O equacionamento definitivo da crise de violência e criminalidade das sociedades sul-americanas não ocorreria por meio da repressão militar, mas pelo aprofundamento da democracia e o fortalecimento de suas principais instituições civis. Há, portanto, forte resistência desses países a tratarem de temas de segurança no CDS.

---

285 ZAVERUCHA (2007), p. 45.

A percepção nos países andinos e na Bolívia sobre os riscos da militarização é distinta. De uma forma geral, a redemocratização e as reformas neoliberais da década de 90 geraram, com variações de intensidade segundo o país, uma tendência à deslegitimação dos regimes democráticos no formato liberal-representativo. Para os críticos, o equilíbrio de poderes estaria sendo progressivamente erodido, com sucessivas reformas constitucionais que concentram o poder nas mãos do Executivo. Haveria uma tendência à consolidação de modelos autoritários de governança (democracias pretorianas), com forte presença militar na política interna, inclusive (mas não apenas) na vertente de segurança pública.

A militarização da segurança pública dos países sul-americanos tornou-se uma questão de segurança regional relevante para o Brasil, sobretudo com o agravamento da crise colombiana e a aproximação de Bogotá com os EUA. Não obstante a extensa fronteira comum, o conflito colombiano não é uma ameaça à defesa do Brasil, sendo modestos os impactos da crise sobre padrões de criminalidade transnacional, degradação ambiental, incursões militares e até cultivo de drogas na Amazônia. Em nenhum momento desde o início do conflito colombiano, em meados da década de 60, foi caracterizada uma situação de ameaça real à soberania brasileira ou à integridade do território nacional em decorrência do transbordamento da crise no país vizinho. Embora organizações criminosas nacionais mantivessem contatos com narcotraficantes colombianos, o aumento da criminalidade comum nos grandes centros urbanos brasileiros decorre de problemas sociais, econômicos e institucionais nacionais, sendo que a influência colombiana nesse processo limita-se ao fornecimento de cocaína para consumo no sudeste e no sul do Brasil.

O Brasil abordou a crise colombiana durante várias décadas como um problema de segurança interna no país vizinho. Interessava às Forças Armadas brasileiras apenas evitar a presença de atores armados no território nacional, refutar qualquer participação militar no conflito

colombiano, proteger a Amazônia de riscos de transbordamento e organizar-se militarmente na fronteira de maneira exclusivamente defensiva<sup>286</sup>. O Brasil distanciou-se de um envolvimento direto em esforços de mediação diplomática no conflito, com base no princípio da não ingerência. Sua posição justificava-se “não apenas pela tradição da política externa brasileira, mas também pela escassez relativa de recursos para embasar atuação externa mais ativa nessa questão”<sup>287</sup>. A Colômbia voltou-se, portanto, para os EUA, e militarizarizou o tratamento de sua segurança pública, fundindo polícia e Forças Armadas, bem como suas estratégias de combate à guerrilha (questão de defesa) e narcotráfico (questão de segurança).

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil promoveu uma presença diplomática mais ativa na América do Sul, porém sempre com a cautela de evitar um perfil muito elevado, que fosse interpretado como subimperialismo regional. Conforme assinalado anteriormente neste trabalho, o governo Lula, contudo, relativizou ainda mais a primazia do princípio da não intervenção, ao atuar de maneira firme e rápida nas crises políticas da Venezuela, da Bolívia, do Equador e até do Haiti, por meio de uma missão de paz com forte contingente sul-americano. Havia interesse brasileiro em organizar um regime de segurança na América do Sul, o que não seria possível sem um maior engajamento com a Colômbia.

A militarização do Plano Colômbia a partir de 2002 fez com que a crise no país vizinho já não se limitasse a uma questão de segurança interna, e sim regional. As implicações diplomáticas e estratégicas para o Brasil foram sintetizadas por Castro (2009):

- (1) alterações do equilíbrio estratégico na América do Sul, com presença de tropas e cooperação militar; (2) no campo diplomático, houve um afastamento das nações andinas em relação ao Cone Sul

---

286 TEIXEIRA JR. e NOBRE (2010), pp. 278-80.

287 DE CASTRO (2009), p. 76.

e uma maior inserção na esfera de influência dos Estados Unidos; (3) militarização da agenda regional andina, que é empecilho ao projeto de integração sul-americana, pois subordina os demais temas a ela, como comércio e meio ambiente; (4) fragilidade das posições dos andinos e dos colombianos frente às políticas dos EUA; (5) a militarização e o acirramento do conflito colombiano podem ampliar os impactos para o território brasileiro, ainda que essa tendência não tenha se manifestado de maneira muito significativa<sup>288</sup>.

O governo Lula sinalizou ao governo Uribe, desde o início do primeiro mandato do Presidente brasileiro, maior disposição de dialogar sobre o conflito interno, porém com a ressalva de que o Brasil reconheceria como interlocutor apenas o governo constitucional da Colômbia, descartando relações diretas com a guerrilha. O governo brasileiro teria inclusive considerado “inadequado” o reconhecimento do governo venezuelano da condição de força beligerante às FARC. Segundo Marco Aurélio Garcia, “o Itamaraty ofereceu o território brasileiro para uma eventual negociação entre o governo colombiano e os grupos guerrilheiros” e o governo Lula “contribuiu ativamente para a superação do *affaire Granda*, o dirigente das Farc sequestrado pelos serviços de inteligência colombianos em Caracas”<sup>289</sup>.

Na avaliação do Assessor Internacional da Presidência, havia um risco real de internacionalização do conflito em decorrência dos esforços do governo francês pela libertação da então refém das FARC Ingrid Betancour e do “papel que Hugo Chávez desempenha nas negociações sobre a libertação de reféns e sua ofensiva retórica contra o próprio Uribe”, além da participação dos EUA no combate à guerrilha e ao narcotráfico na Colômbia e a porosidade das fronteiras do país com seus vizinhos andinos. A seu ver, tornava-se necessário “pensar em mecanismos regionais que impeçam o extravasamento de conflitos locais para a região”, embora isso não significasse a imposição

---

288 DE CASTRO (2009), p. 57.

289 GARCIA (2008), p. 25.

ou sugestão de fórmulas para a resolução dos problemas internos colombianos<sup>290</sup>.

O CDS surgiu, em parte, como uma resposta ao início de um processo de internacionalização da crise na Colômbia, particularmente após o efeito desestabilizador do ataque de Angostura, examinado anteriormente. É fato, conforme afirma o Embaixador Pinta Gama, que a “consolidação do Conselho passa [...] necessariamente pela adoção de estratégias autônomas para reforçar a segurança da região, especialmente em sua vertente andina, e contribuir para a solução definitiva do conflito armado interno que assola a Colômbia”<sup>291</sup>. Isso não significa, contudo, que o CDS seja o principal foro no qual essas estratégias devem ser desenvolvidas, uma vez que não interessa ao Brasil promover a militarização da segurança pública na América do Sul, nem fortalecer a ideia de que a solução para outros problemas de segurança regional (garimpo ilegal, tráfico de pessoas, desastres naturais, terrorismo) sejam exclusivamente militares. Por isso, o fortalecimento do CDS demanda que a UNASUL desenvolva uma outra instância institucional capaz de lidar, de maneira efetiva e sob um enfoque civil, com as questões de segurança pública e crimes transfronteiriços na América do Sul.

Há duas iniciativas que podem ser muito relevantes nesse sentido em curto prazo. A primeira envolve o adensamento dos trabalhos do Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas da UNASUL, criado em 2009 para combater o narcotráfico mas que, por pressão brasileira, acabou expandindo seu foco para tratar de outras questões relativas ao consumo e à produção de drogas. Na prática, o Conselho, em mais de dois anos de existência, pouco avançou além da negociação de seu Estatuto e Plano de Ação. Caso fosse revitalizado, por meio do fortalecimento de sua vertente de combate ao narcotráfico, o Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas da

---

290 GARCIA (2008), pp. 27-28.

291 PINTA GAMA (2010), p. 10.

UNASUL poderia contribuir para a troca de informações nacionais, inclusive de inteligência, de combate ao crime organizado e fomentar a cooperação com programas multilaterais, em particular o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). O combate ao tráfico na América do Sul demanda amplas ações conjuntas, que visem à minoração do narcotráfico em zonas de fronteira, embora evitando a individualização ou atribuição de rótulos a países específicos.

O enfrentamento do problema do tráfico de armas e drogas na fronteira brasileira é prioridade para o Brasil. O Plano Estratégico de Fronteiras, lançado em 8 de junho de 2011, prevê como um de seus eixos de ação a cooperação regional transfronteiriça, que poderia ser desenvolvida no âmbito da UNASUL. O Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas poderia receber um mandato presidencial mais claro para elaborar uma estratégia sul-americana de combate às drogas e apresentar resultados concretos no curto prazo. O Ministério da Justiça já destinou US\$ 200 mil para a oficina regional, em Brasília, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) para a elaboração de um programa regional, que poderia ser articulado por meio da UNASUL, envolvendo a coordenação e integração de ações policiais, definindo metas para investigações policiais conjuntas, a redução de cultivo e outras atividades similares. A troca de informações e a montagem de um banco de dados seriam fundamentais, já que não há informação sistematizada sobre tráfico de drogas na América do Sul. Avanços bilaterais importantes podem servir de base para a cooperação na UNASUL, como o êxito recente da cooperação entre a Polícia Federal e o Paraguai para erradicação de cultivos e o Plano de Ação Brasil-Bolívia nas áreas de Justiça e Interior.

A segunda iniciativa relaciona-se com uma proposta colombiana de convocação de uma reunião de Ministros de Defesa, Justiça e Interior para fomentar a cooperação contra ameaças transfronteiriças, apresentada em 2010 no CDS e acolhida pelos Chanceleres, no mesmo ano. A proposta reflete a frustração colombiana com o fato de as

medidas de fomento da confiança no âmbito da segurança pública ainda estarem pendentes de definição, por parte do Conselho de Ministros das Relações Exteriores, quanto ao órgão ou instância da UNASUL encarregado de cumpri-las. As medidas na área da segurança pendentes correspondem ao intercâmbio de informações relacionadas a: (i) sistemas nacionais de marcação e rastreamento de armas; (ii) prevenção a grupos armados à margem da lei; e (iii) compromissos relacionados à luta contra o terrorismo.

Essa reunião multissetorial poderá ser o início de um mecanismo mais amplo de cooperação em matéria de segurança nas fronteiras, que, por esse motivo, deverá necessariamente incluir autoridades de Defesa em suas reuniões. Seria possível novamente usar a experiência brasileira como ponto de partida para desenhar iniciativas de cooperação regional nessa matéria. Em 2010, o Ministério da Defesa participou da Operação Sentinela, que reuniu a Polícia Federal, a Força Nacional de Segurança Pública, a Polícia Rodoviária Federal e as polícias estaduais para participar de operações de redução da criminalidade, com foco no tráfico de drogas e no contrabando. Em 2011, o Ministério da Defesa também organizou a Operação Ágata 2, que envolveu 1,6 mil militares do Exército, 300 da Marinha e 450 da Força Aérea Brasileira na fiscalização da fronteira, para o combate ao tráfico de drogas e de armas, com apoio da Polícia Militar, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Federal e do IBAMA. No âmbito policial, uma iniciativa que poderia suscitar interesse regional seria o Policiamento Especializado de Fronteira (PEFRON), que prevê o desenvolvimento de uma política de aviação de segurança pública (que incluirá operações aéreas e de capacitação, além de aparelhamento e estruturação de unidades aéreas policiais e de bombeiros), a criação de uma base de treinamento aéreo-policial em Ponta Porã (que atuará como polo difusor para toda a Faixa de Fronteira) e bases de policiamento especializado de fronteiras em dez Estados brasileiros, montadas com viaturas, armamento especial, embarcações e veículos aéreos não tripulados.

É possível, portanto, vislumbrar perspectivas de fortalecimento da cooperação regional em segurança pública sem incorrer no risco de militarização do tema, que poderá promover efeitos desestabilizadores nas democracias regionais. O CDS tem um importante papel a desempenhar, sobretudo em termos de segurança da área fronteira, mas não interessa ao Brasil estimular que os militares se tornem um ponto de referência necessário para a cooperação contra o crime organizado, o tráfico de drogas ou outras ameaças à segurança regional. É indispensável que a liderança nesse tema, no âmbito da coordenação interna brasileira, seja exercida pelo Ministério da Justiça, inclusive para evitar desgastes com os militares nacionais, que relutam em assumir explicitamente um papel de polícia, conforme visto anteriormente neste trabalho.

#### **4.2.3. A cooperação industrial como forma de superação de temores sobre uma suposta corrida armamentista**

Conforme descrito anteriormente, essa questão foi impulsionada pelo governo peruano durante o mandato de Alan García, não estando claro em que medida o governo do Presidente Ollanta Humala persistirá na defesa das propostas de seu antecessor. Na avaliação do Brasil, as recentes aquisições de material bélico por países sul-americanos não chegam a caracterizar uma corrida armamentista, pois não há uma clara demonstração de interesse expansionista ou revisionista por parte de nenhum Estado regional, nem uma percepção de que as compras feitas por um outro Estado seriam uma ameaça iminente à segurança nacional de qualquer outro Estado sul-americano. As compras de armamentos parecem obedecer sobretudo a esforços de “substituir ou atualizar (*upgrade*) capacidades militares com o objetivo de manter as capacidades existentes; responder às principais ameaças à segurança doméstica; reforçar vínculos



com países fornecedores; dinamizar a indústria militar doméstica; participar em missões de paz; ou melhorar o perfil internacional ou regional do país”<sup>292</sup>.

Ainda assim, há que se reconhecer que as recorrentes alegações de que estaria em curso uma corrida armamentista regional podem demonstrar a persistência de desconfianças entre as sociedades e os governos sul-americanos na área militar. A principal vertente dos trabalhos do CDS que poderá contribuir para dissipar o temor sobre as aquisições de armamentos regionais é a integração da indústria de defesa na América do Sul. A interdependência na produção industrial de defesa facilitaria a criação de confiança, atuando como um fator de estabilidade e equilíbrio regional. Ademais, contribuiria para fortalecer a autonomia tecnológica regional e reduzir a atual dependência em supridores externos. Trata-se, contudo, de um processo complexo inclusive no plano doméstico, pois envolve a participação de atores privados e públicos que precisam trabalhar em conjunto no marco de uma estrutura que envolve “comunicações confidenciais, suporte político, colaboração estratégica, obrigação formal de reportar e consideração de interesses de outros autores no seu próprio processo decisório durante o processo de negociação”<sup>293</sup>.

Nos Planos de Ação do CDS, a integração de indústrias de defesa é abordada a partir de duas vertentes paralelas: a criação de um mercado consumidor para exportações sul-americanas e a cooperação em matéria de pesquisa e desenvolvimento (P&D) militar. Para identificar com maior precisão o potencial comercial do setor de defesa da América do Sul, é necessário primeiro descrever suas principais características. A indústria de defesa sul-americana concentra-se no Cone Sul – mais especificamente, no Brasil, no Chile e na Argentina. Há uma profunda assimetria em favor do Brasil, que figura como o maior produtor sul-americano e vigésimo maior exportador de armas

---

292 SIEBENEICHLER (2009), p. 31.

293 DAGNINO e CAMPOS FILHO (2007), p. 32.

no mundo, no período de 2006 a 2010 (o que corresponde a 0,3% do total mundial)<sup>294</sup>. Segundo dados da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), as vendas de material bélico nacional somaram US\$ 2,7 bilhões em 2009, sendo US\$ 1 bilhão em exportações. O setor ainda é bastante concentrado: apenas 20 empresas exportam regularmente e tendem a concentrar-se no sul e no sudeste do país. Haveria pelo menos uma empresa brasileira de competitividade internacional, a Embraer.

Em parte, esse quadro corresponde aos elementos remanescentes da base industrial de defesa brasileira, construída no contexto das rivalidades regionais cultivadas pelos governos militares. Na década de 80, a indústria bélica nacional chegou a ser considerada uma das dez mais importantes do mundo, embora sua presença fosse mais forte nos “nichos de mercado de baixa intensidade tecnológica criados pela tendência à supersofisticação do armamento, produzido pelos países avançados nas décadas de 70 e 80”<sup>295</sup>. A ENGESA foi a maior produtora mundial de veículos blindados, com exportações direcionadas para as Américas, a Ásia, o Oriente Médio e a África. Na área de artilharia de campanha, a AVIBRAS desenvolveu um sistema de artilharia de foguetes Astros, que foi exportado para quatorze países, sobretudo no Oriente Médio. O Brasil exportava, ainda, armas para trinta e dois países e aviões Tucano para a França e o Reino Unido.

Nos anos 90, surgiram diversas restrições à produção e aquisição de armas na América do Sul, decorrentes de fatores sistêmicos internacionais (como o desenvolvimento de novos regimes internacionais de exportação de armas) e regionais. O final da Guerra Fria reduziu a demanda por armamentos no mundo e obrigou as empresas no setor de defesa a promover processos de fusão para melhorar suas condições de competir no setor. Na América do Sul, no entanto, a “drástica redução da demanda, somada à diminuição das tarifas

---

294 SIPRI, *The Top 20 Arms Exporters*, 2006-2010.

295 DAGNINO e CAMPOS FILHO (2007), p. 35.

alfandegárias resultante das pressões neoliberais e à falta de incentivo dos governos, levou muitas indústrias de defesa sul-americanas à falência ou a diversificarem suas produções para diminuir a dependência das vendas de produtos militares”<sup>296</sup>. O efeito foi uma dramática contração do setor, não apenas no Brasil, mas também no Chile e na Argentina.

Atualmente, portanto, a indústria de defesa sul-americana é de modestas proporções, o que limita sua capacidade de integração. A indústria de blindados – composta basicamente da ENGESA, da TAMSE (argentina) e da FAMAE (chilena) – foi reduzida à condição de prestadora de serviços de manutenção, sem maior capacidade de produção. A Avibras está desenvolvendo a plataforma de lançamento de foguetes de cruzeiro solo-solo Astros III, mas é a única empresa que atua no segmento de artilharia na América do Sul. A indústria naval regional, na qual predominam empresas estatais, é mais robusta e, sobretudo no caso do Brasil, tem capacidade de construir, modernizar e reparar submarinos convencionais. O conteúdo tecnológico do setor no Brasil também é beneficiado pelo domínio brasileiro da tecnologia de produção de urânio enriquecido, para uso em um eventual submarino de propulsão nuclear. O Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro possui o maior dique de reparos da América do Sul e há estaleiros de bom porte na Argentina, no Chile e no Peru, sendo que, nestes países, os estaleiros também atuam na construção e reparação de navios mercantes como forma de garantir maiores recursos para sua manutenção.

A indústria aérea é a única com desempenho exportador, graças à Embraer, que inclusive possui na América do Sul um importante mercado para aviões militares, os Super Tucanos. Atualmente, a empresa também desenvolve aviões comerciais, pois “os recursos orçamentários das forças aéreas sul-americanas ainda não são

---

296 VILELA (2009), p. 157.

suficientes para garantir um fluxo de demanda consistente para a produção de aeronaves pelas empresas do continente”<sup>297</sup>.

Pode-se afirmar que o mercado sul-americano para material bélico é relativamente modesto, pois corresponde tradicionalmente a apenas 2% do mercado internacional. Boa parte do suprimento da demanda regional é feita por meio de importações extrarregionais, em grande medida porque a indústria regional não atende às demandas das Forças Armadas locais. Entre 2006 e 2010, o Chile foi o maior importador de armas convencionais da América do Sul e o décimo segundo maior no mundo (responsável pela aquisição de 2,6% das exportações mundiais). No mesmo período, a Venezuela foi o segundo maior importador sul-americano e o décimo quinto mundial (responsável por 2,1% das exportações mundiais)<sup>298</sup>. A comparação dos períodos 2001-2005 e 2006-2010 demonstra que as importações de equipamento militar aumentaram 436% no Brasil, 359% na Venezuela, 366% no Equador e 67% no Chile (embora o valor das importações equatorianas, por exemplo, corresponda a menos de um quinto do valor das importações chilenas ou venezuelanas no mesmo período)<sup>299</sup>. Embora esse aumento das importações não tenha alterado drasticamente a porcentagem dos gastos militares desses países com relação ao PIB ou afetado o equilíbrio estratégico regional, demonstram que há uma demanda reprimida por produtos bélicos na América do Sul, que poderia ser parcialmente suprida por meio da cooperação industrial sul-americana em matéria de defesa.

Dagnino e Campos Filho (2007) ressaltam que, em 1987, as Forças Armadas não se interessavam em adquirir a produção local destinada ao mercado externo, pois preferiam importar os bens de maior conteúdo tecnológico que nunca haviam sido produzidos

---

297 VILELA (2009), p. 169.

298 SIPRI, *The Top 20 Arms Importers*, 2006-2010.

299 SIPRI, *Trends in international arms transfers*, 2010.

internamente<sup>300</sup>. Parte do problema em termos de fortalecimento da indústria de defesa sul-americana, portanto, tem sido a baixa intensidade tecnológica que caracterizou a produção regional. Ao mesmo tempo, a importação nem sempre é uma opção vantajosa à luz das condicionalidades impostas pelos principais países exportadores – particularmente os EUA – para a venda de material bélico sofisticado a países periféricos. Há vários exemplos de ações coercitivas que dificultaram o acesso sul-americano a produtos militares com conteúdo tecnológico americano, sendo um dos mais recentes o veto americano, em janeiro de 2006, à venda de vinte e quatro Super Tucanos para a Venezuela.

Restrições dessa natureza têm reduzido a participação dos EUA no mercado de defesa sul-americano. Tradicionalmente, o país respondia por cerca de 60% das importações regionais. Gradualmente, no entanto, perdeu espaço relativo para empresas europeias (França, Rússia e até Israel, no setor de aviões de combate), o que teria levado o governo Clinton a derrubar, em 1997, a *Presidential Directive 13*, adotada no governo Carter para bloquear a venda de armamentos de alta tecnologia para a América do Sul. A partir de 2003, a Rússia ampliou sua inserção no mercado sul-americano, graças às aquisições de armamentos da Venezuela, e poderá vir a ser acompanhada de outros atores extrarregionais, particularmente a China. Há, em alguns países sul-americanos, uma inclinação por afastar-se da esfera de influência militar americana, embora outros países, como o Chile, ainda busquem nos EUA um supridor importante para suas compras bélicas.

A integração da indústria de defesa sul-americana poderia contribuir para reduzir temores de uma corrida armamentista regional ao articular um importante mercado regional para provedores locais e reduzir a dependência em fornecedores extrarregionais, sobretudo

---

300 DAGNINO e CAMPOS FILHO (2007), p. 35.

nos setores de menor intensidade tecnológica. As perspectivas de economias de escala gerariam estímulos a uma ampliação da capacidade produtiva. As Forças Armadas regionais contariam, assim, com equipamentos mais econômicos do que os fornecidos por provedores externos e poderiam ampliar progressivamente sua demanda para satisfazer suas necessidades de defesa, porém em um ambiente transparente e interdependente, que minimizasse os riscos de desconfianças mútuas e escalada armamentista. Conforme recorda Vilela (2009), a integração da cadeia produtiva de defesa será um elemento importante para “contribuir para o desenvolvimento de uma doutrina comum, facilitando a interoperabilidade das Forças Armadas do continente”<sup>301</sup>.

Há uma segunda variável importante em qualquer consideração sobre a integração da indústria de defesa regional: o papel da produção e difusão de tecnologia militar na articulação de complexos industriais. Longo (2007) define a tecnologia militar como sendo um “agregado organizado de todos os conhecimentos – científicos, empíricos e intuitivos – além de habilidades, experiência e organização, requeridos para produzir, disponibilizar e empregar bens e serviços para fins bélicos”<sup>302</sup>. Desde a Segunda Guerra Mundial, com o Projeto Manhattan que resultou na primeira bomba nuclear americana, a conjugação da ciência e da tecnologia com a estratégia militar passou a ser elemento essencial da nova configuração das Forças Armadas modernas. Os EUA aperfeiçoaram esse modelo durante a Guerra Fria, quando a disputa político-estratégica com a União Soviética impôs uma maior articulação entre o sistema produtivo americano, o setor acadêmico e as Forças Armadas, resultando no chamado complexo industrial-militar.

A relação entre tecnologia, estratégia e capacidade operacional é complexa, pois a tecnologia ajuda a determinar a doutrina das Forças Armadas, o perfil de seus armamentos e o número de seus

---

301 VILELA (2009), p. 167.

302 LONGO (2007), p. 120.

efetivos. A difusão de tecnologias de informação e comunicação nas últimas décadas tem aumentado a importância militar de atividades de monitoramento, comando, controle, computação e informação. As Forças Armadas modernas dispõem de armas precisas, redes de sensores, sistemas de radares, produção de imagens por satélites, veículos aéreos não tripulados (VANT) e aviões furtivos (*stealth*) para suas operações. Por conseguinte, aumenta sua capacidade de atuar em operações de combate com exposições mínimas de seus próprios efetivos e meios. Essa modernização militar não demanda apenas equipamentos tecnológicos sofisticados, mas também a crescente integração das três Forças Singulares, o aprimoramento da capacitação dos combatentes e investimentos constantes em pesquisa e desenvolvimento (P&D) científico-tecnológico.

Os impactos da P&D militar não se restringem às Forças Armadas, pois cada vez mais a capacidade de aplicar inovações tecnológicas à produção de bens e serviços na esfera civil tornou-se uma nova vantagem comparativa de inserção econômica internacional. Há vários exemplos importantes de tecnologias militares que se tornaram *spinoffs* altamente lucrativos para consumo civil, como a internet ou o sistema de localização por GPS. A inovação tecnológica pode até compensar desvantagens em áreas tradicionais como extensão territorial, matérias-primas, mão de obra barata e abundante ou fontes de energia, como no caso do Japão. O ideal, contudo, é desenvolver capacidades científico-tecnológicas quando também se dispõe de vantagens comparativas clássicas, reduzindo as vulnerabilidades externas e fortalecendo o poder político, econômico e militar.

Cabe ressaltar, contudo, que não se deve exagerar a importância da P&D militar no desenvolvimento. Conforme afirma Cavagnari Filho (1993), “não é predominantemente militar a finalidade da ciência e tecnologia de um país desenvolvido, industrializado e competitivo”<sup>303</sup>. O setor militar pode atuar como importante indutor de P&D, ao

---

303 CAVAGNARI FILHO (1993), p. 23.

assegurar o provimento estável e prolongado de recursos financeiros aos pesquisadores. É essencial, contudo, assegurar uma boa articulação da P&D militar com o setor produtivo civil, pois é a eficiência industrial e a capacitação científico-tecnológica mais ampla da sociedade que atuará como elemento difusor de um desenvolvimento sustentado e vigoroso, que não se restrinja à modernização da força militar. Nesse sentido, o aprimoramento da ciência e tecnologia nacional não deve tornar-se uma atividade militarizada.

Na América do Sul, o Brasil tende a ser o polo da P&D militar regional. Embora não tenha chegado a estabelecer um complexo industrial-militar, desenvolveu nos últimos trinta anos um programa de P&D militar relativamente bem-sucedido, que reuniu características importantes: 1) o domínio de tecnologias avançadas, a nacionalização de componentes e a capacitação tecnológica, gerencial e industrial; 2) a articulação com o setor produtivo (inclusive induzindo um aumento relativo de competitividade de empresas nacionais no mercado internacional); e 3) a continuidade dos programas sem interrupções prolongadas, não obstante as mudanças na conjuntura econômica nacional ao longo dessas três décadas, bem como das restrições internacionais existentes. A ciência e a tecnologia foram inicialmente vistas pelas Forças Armadas como um instrumento de modernização militar, mas gradualmente passaram a ser valorizadas como elemento indispensável para a transformação do Brasil numa “grande potência”. Cavagnari Filho (1993) enfatiza que “qualquer avaliação sobre a P&D militar deverá considerar, obrigatoriamente, a importância da construção da grande potência na reflexão estratégica dos militares, assim como o significado que eles atribuem aos seus principais programas de desenvolvimento tecnológico”, na medida em que esse esforço contribuiria para a formação de um “Estado forte, a força militar bem equipada e adestrada, o prestígio internacional, a coesão interna, o consenso ideológico e a sociedade industrial”<sup>304</sup>.

---

304 CAVAGNARI FILHO (1993), pp. 2-3.



Embora tenha iniciado várias linhas de investigação científica, a P&D militar brasileira estruturou-se em torno de três projetos principais: o submarino de propulsão nuclear da Marinha, o programa espacial e o programa AMX. O Programa Autônomo de Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear da Marinha, iniciado em 1978, continua em andamento e tem por objetivo desenvolver uma planta nuclear de propulsão de submarinos e o combustível necessário para seu funcionamento. Trata-se de um projeto ambicioso, que inclui a capacitação para construir um submarino e desenvolver um sistema de armas (torpedos e mísseis táticos) e a propulsão nuclear. Não obstante as restrições internacionais que lhe foram impostas e as dificuldades pontuais de financiamento, o projeto tem avançado, tendo estabelecido, ao longo de sua execução, parcerias importantes com o setor acadêmico civil (particularmente com a UNICAMP).

O Programa Espacial Integrado teve início na década de 70, movido por três objetivos básicos: 1) aumentar a capacidade nacional de monitoramento remoto e produção de informações meteorológicas, reduzindo a dependência em satélites europeus ou americanos; 2) aumentar a competitividade da indústria nacional, ao estimular a produção doméstica e a comercialização de componentes e equipamentos de alta precisão, além de difundir padrões elevados de controle de qualidade; e 3) ampliar a autonomia tecnológica militar nacional, ao permitir o controle do sistema de comunicações do país, o desenvolvimento do veículo lançador de satélites e o domínio da tecnologia de combustíveis, guiagem e controle e de resistência de materiais. Em 2003, o Programa sofreu um revés quando uma explosão destruiu parte da base construída em Alcântara, no Maranhão, e matou vinte e um cientistas. Em março de 2011, a Presidenta Dilma Rousseff anunciou novos investimentos no Programa Espacial, com a contratação de pessoal e a concessão de maior volume de recursos<sup>305</sup>.

---

305 “Dilma anuncia investimentos no programa espacial brasileiro”, Folha de S. Paulo, 22/03/2011.

O Programa sempre enfrentou resistências dos EUA, da França e do Reino Unido, supostamente motivadas por desconfiças de que o Brasil estaria desenvolvendo mísseis clandestinamente, embora também movidas pelo interesse comercial em evitar que surgisse um concorrente no restrito mercado de lançamento de satélites de pequeno porte. Por conseguinte, o Brasil acabou diversificando suas parceiras, buscando apoio na China e na Ucrânia para o desenvolvimento de um foguete para transporte de satélites.

No âmbito do CDS, o Ministério da Defesa argentino indicou, em novembro de 2011, seu interesse na elaboração de um projeto de agência espacial da UNASUL. O Brasil reagiu inicialmente com reservas, em razão dos custos envolvidos na criação de novas estruturas burocráticas. Ademais, o programa espacial brasileiro tem caráter civil, distinto do programa proposto pelo Ministério da Defesa da Argentina. A Agência Espacial Brasileira (AEB), criada em 1994 para coordenar a Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE), é o órgão central com competência decisória para essa questão, não interessando ao Brasil promover a militarização do tema no âmbito do CDS. A principal dificuldade, contudo, parece ser a expressiva assimetria das capacidades espaciais sul-americanas, que reduziriam as vantagens para o Brasil na cooperação. No entanto, é importante recordar que o desenvolvimento do Centro de Lançamentos de Alcântara foi em parte motivado pelo interesse em torná-lo um polo regional, para o qual convergiriam artefatos produzidos tanto no país, quanto externamente, para montagem final, testes, lançamento, controle e rastreamento.

A terceira vértice do programa brasileiro de P&D militar foi o Programa AMX, iniciado em 1977, quando as Forças Armadas italianas indicaram interesse em desenvolver caças leves para operações de ataque ao solo. Em 1982, foi assinado um Memorando de Entendimento por meio do qual o Brasil e a Itália acordavam o desenvolvimento e a fabricação conjunta de um caça com essas características, por meio do

Consórcio AMX, do qual participariam as italianas Alenia Aerospazio e Aermachi e a brasileira EMBRAER. A execução do projeto constituiu-se em valioso precedente para a UNASUL sobre os benefícios e possíveis riscos de projetos multinacionais de fabricação de armamentos. De um lado, houve uma boa capacitação de empresas nacionais para a produção, o teste, a calibragem e a manutenção de equipamentos. Também houve ganhos em termos gerenciais e de desenvolvimento de um produto complexo, desde a engenharia de processos até o controle de qualidade. No entanto, o Programa AMX contribuiu fortemente para a crise da EMBRAER no período, que resultou em demissão de 50% de seus funcionários, redução expressiva de suas exportações e o acúmulo de uma dívida de US\$ 930 milhões. A demora de dez anos entre a concepção do projeto e a entrega do produto final também provocou certa defasagem tecnológica e diminuiu a demanda pelo produto<sup>306</sup>.

A experiência brasileira demonstra que há dois desafios a serem superados por qualquer projeto de P&D militar regional: a escassez de recursos e as pressões internacionais adversas. A escassez de recursos pode ser parcialmente mitigada pela boa gerência do projeto e a criação de estruturas que apoiem os centros de P&D propriamente ditos, como a Empresa Gerencial de Projetos Navais da Marinha brasileira, que tinha competência para captar recursos domésticos e no exterior e que atuava nas áreas de transferência de tecnologia, assistência técnica e financeira a novas indústrias e às atividades de P&D. Outro órgão importante para a P&D militar brasileira foi o Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI), que tinha por objetivo coordenar e apoiar as atividades de metrologia e homologação de empresas e produtos aeroespaciais<sup>307</sup>. A importância da metrologia para a indústria da defesa não deve ser subestimada, pois constitui a base do controle e da melhoria da qualidade do processo de produção.

---

306 CAVAGNARI FILHO (1993), pp. 12-15.

307 CAVAGNARI FILHO (1993), p. 5.

O Brasil tem insistido na importância do tema no âmbito do CDS, propondo inclusive seminários sobre metrologia nos Planos de Ação de 2011 e 2012.

O outro constrangimento decorre das restrições à capacitação científico-tecnológica impostas pelos países detentores de tecnologia avançada. Tanto o programa espacial, quanto o programa nuclear brasileiros têm sido alvo de fortes pressões contrárias, sobretudo por parte dos EUA. É interessante observar, a propósito, que após a ruptura do Acordo Militar com os EUA, em 1977, alguns setores militares sustentavam que o principal efeito prático havia sido facilitar a expansão da indústria bélica brasileira e ativação da P&D militar. O Acordo, a seu ver, nunca chegou a resultar em maior acesso a tecnologia e os recursos transferidos para o Brasil (US\$ 50 milhões anuais) correspondiam a apenas 2,7% do orçamento militar em 1977. Posteriormente, os EUA buscaram negociar uma reaproximação com o Brasil, logrando obter a assinatura de um Memorando de Entendimento de Cooperação Industrial-Militar em 1984 e tentando assinar um Acordo Geral de Segurança de Informações Militares. Ao mesmo tempo, contudo, intensificavam as pressões contra os principais programas de desenvolvimento científico-tecnológico brasileiros na área militar<sup>308</sup>.

O CDS começou a dar passos importantes no fortalecimento da cooperação em P&D militar, ao aprovar, no Plano de Ação 2012, a proposta argentina de criação de um Grupo de Trabalho que estudará a viabilidade de promover o desenho, o desenvolvimento e a produção regional de um avião de treinamento básico sul-americano. Uma proposta brasileira, de conformação de um GT semelhante para abordar um projeto de veículo aéreo não tripulado também foi incluído no referido Plano. Em princípio, os GT devem apresentar um relatório preliminar no prazo de seis meses, contados a partir

---

308 CAVAGNARI FILHO (1993), pp.16-18.

de novembro de 2011, quando foi aprovado o Plano de Ação 2012. No entanto, a intensificação definitiva dessa vertente da cooperação militar exigirá, de um lado, o adensamento da capacidade de gerência e até de assimilação de tecnologia regional em vários países; e, de outro, a superação de resistências internas no Brasil à cooperação no setor, tendo em vista que o país tende a ser o principal produtor de P&D militar sul-americano.

No tocante ao primeiro desafio, é importante assinalar que entre a pesquisa acadêmica e a produção industrial há uma etapa intermediária, na qual o conhecimento deve ser objeto de um encaideamento sistemático de atividades que incluem o desenvolvimento experimental (engenharia de produção e produtos) e estudos de viabilidade técnica e econômica<sup>309</sup>. Assim sendo, a transferência de tecnologia é uma atividade que pressupõe um grau considerável de conhecimento e preparo prévio multidisciplinar por parte do recipiendário da transferência. Por transferência de tecnologia, não se pode entender apenas a transmissão de instruções detalhadas sobre como produzir um bem ou prestar um serviço: a absorção de tecnologia exige um mínimo denominador comum de capacidade científica que possivelmente precisará ser aperfeiçoada na região, dadas as assimetrias em termos de produção de conhecimento científico e industrialização.

No que concerne ao segundo, há que se recordar que a cooperação internacional em matéria de ciência e tecnologia é ao mesmo tempo uma oportunidade e um risco. É uma oportunidade na medida em que abre janelas de inserção coletiva para países com menor poder relativo em um setor de alta competitividade internacional; induz a divisão de custos e facilita o acesso a instalações físicas, experiências e conhecimentos recíprocos. Como afirma Silva (2007), serve ainda “como reforço político para o projeto/programa; cria ou estreita boas

---

309 LONGO (2007), p. 115.

relações, exerce influência sobre parceiros e funciona como efeito demonstração de liderança”<sup>310</sup>.

Ao mesmo tempo, a cooperação resulta de um processo de negociação em que todas as partes buscam maximizar seus benefícios. Tão difícil quanto negociar os parâmetros do acordo pode ser sustentá-lo até a conclusão do projeto. A cooperação exige compromisso sustentado com investimento e longos prazos de pesquisa e maturação tecnológica. Há sempre o risco de desengajamento, o que acarreta riscos políticos. A cooperação exige, ainda, confiança e bons canais de comunicação para evitar temores de dependência nos Estados recipiendários e de transferência excessiva de tecnologia potencialmente sensível, por parte dos Estados ofertantes. Quando envolve a formação de *clusters* ou consórcios empresariais, demanda estreita coordenação com a iniciativa privada. Na área militar, as resistências podem ser aguçadas pela possibilidade de um país estar contribuindo para fortalecer um potencial rival<sup>311</sup>.

Silva (2007) assinala com pertinência que a colaboração não é sinônimo de cooperação. A colaboração é assimétrica e organiza-se em torno de um Estado central, geralmente sob a forma assistência técnico-científica, formação de recursos humanos para pesquisa ou ao uso compartilhado de instalações físicas no Estado central. O controle e a gestão ficam a cargo do Estado principal, que normalmente se beneficia dos resultados do projeto pois dispõe de sistemas de apropriação e valorização do conhecimento mais eficientes do que os parceiros coadjuvantes. Na cooperação, em contraste, estabelece-se uma relação mais “equitativa, privilegiando o diálogo, a negociação, a decisão conjunta, a definição de projetos em comum acordo e o compartilhamento dos custos, sobretudo os de P&D”<sup>312</sup>. A confiança é um elemento essencial da cooperação pois não há disputa pela

---

310 SILVA (2007), p. 6.

311 SILVA (2007), p.8.

312 SILVA (2007), p.8.

apropriação do conhecimento ou da tecnologia. O projeto não é definido nem controlado por apenas um país. Cabe recordar, a propósito, que, mesmo quando produzida por Estados, a tecnologia é uma mercadoria, com valor de mercado, sujeita a compra, venda, aluguel, sonegação e roubo<sup>313</sup>. Os acordos de cooperação científico-tecnológicos devem, portanto, possuir cláusulas de propriedade intelectual e industrial, para proteger o conhecimento produzido em conjunto e compartilhado entre os parceiros. A ideia é “cooperar para competir com outros fora da parceria”<sup>314</sup>.

Os resultados políticos, econômicos e estratégicos da cooperação em C&T nem sempre são rapidamente perceptíveis. O aprofundamento de P&D militar no CDS exigirá, portanto, a consolidação de um ambiente de confiança e de forte compromisso político dos Estados, inclusive para assegurar o repasse regular de recursos, o cumprimento de prazos e o respeito a padrões técnicos internacionais. No âmbito da América do Sul, o Brasil tem sido responsável pela maior parte do financiamento da cooperação em P&D não militar, tendência que deve reproduzir-se no âmbito do CDS. É preciso ter em mente que, em um quadro de escassez de recursos, a prioridade sempre será atribuída aos projetos que produzam resultados relativamente rápidos, que contribuam para o desenvolvimento econômico ou que tenham grande poder emblemático. A seleção dos projetos, portanto, é fundamental para a credibilidade da cooperação no CDS, sobretudo em suas etapas iniciais.

---

313 LONGO (2007), p.116.

314 SILVA (2007), p. 8.





## Conclusão

### Rumos para o CDS

A análise do processo de negociação e dos primeiros anos de funcionamento do Conselho de Defesa Sul-Americano teve por objetivo demonstrar que o CDS é um projeto inovador e útil aos interesses de defesa brasileiros, no quadro mais amplo da crescente aproximação e cooperação entre países da América do Sul. Conforme demonstra a teoria dos Complexos Regionais de Segurança, de Buzan e Waever, as dinâmicas das relações de defesa e segurança na América do Sul decorrem em grande medida de sua geografia, ou seja, são distintas das dinâmicas que se verificam em outras áreas geográficas do próprio Hemisfério Ocidental, como a América Central, o Caribe ou a América do Norte. Ademais, a definição do que constitui uma ameaça é sempre um ato político, sendo, portanto, importante tanto o local onde ocorre essa definição (o foro negociador), quanto com quem se negocia (participantes do processo negociador). Há grandes diferenças políticas, portanto, entre identificar prioridades de defesa na UNASUL ou na OEA.

É inegável que, entre os próprios países sul-americanos, persistem diferentes percepções de ameaça e distintos padrões de relações civis-militares. Isso, de fato, dificultaria uma cooperação militar

operacional, direcionada contra um inimigo comum. No entanto, a cooperação regional em matéria de defesa nos moldes propostos pelo CDS oferece outros tipos de ganhos coletivos para seus Estados-membros, como a mitigação da insuficiência de meios de defesa da maioria dos países da UNASUL; a recuperação e o fortalecimento da indústria de defesa regional; a redução de riscos de isolamento regional; a promoção de contatos regulares entre os comandos militares; a criação de confiança; o aumento dos custos de ruptura de compromissos multilaterais assumidos, por meio da imposição de censuras e sanções; a definição de funções para as Forças Armadas alheias à esfera política interna; e o surgimento de novos atores e novas redes de interesse (em torno de temas como a indústria de defesa), que possam gradualmente contribuir para a superação de antigas rivalidades.

O CDS surgiu como uma resposta à deterioração do quadro estratégico regional após o ataque colombiano a Angostura e, nesse contexto, contribuiu para criar um canal de diálogo regional que pudesse ser acionado em momentos de tensão político-militar e, ao mesmo tempo, promover uma aproximação regular de autoridades de defesa. No longo prazo, porém, o CDS pode efetuar uma contribuição ainda mais significativa à região, na medida em que logre fortalecer a capacidade dissuasória regional, mitigar desconfiças regionais e consolidar uma identidade sul-americana de defesa. A agenda de paz e segurança da América do Sul não deve mais estar sujeita a conceitos e propostas de ação alheios à realidade local. Ao constituir-se em espaço permanente de consultas e reflexão regional sobre temas estratégicos, o CDS articula dois objetivos diplomáticos tradicionais do Brasil: o fortalecimento da cooperação interestatal como forma de minimizar os riscos do uso da força em seu entorno geográfico e a consolidação da autonomia nacional e regional. Trata-se de uma visão que se orienta pela necessidade de prevenir, por meio da interdependência, situações de instabilidade e tensão regional, aumentando a previsibilidade nas relações entre Estados e minimizando os riscos de intervencionismo externo.

Cabe ressaltar que o processo de consolidação do CDS apresenta desafios no curto, médio e longo prazos, para os quais será decisiva a atuação do Brasil.

No curto prazo, o maior desafio será o financiamento regular das atividades previstas nos Planos de Ação do Conselho, sobretudo caso haja uma sensível deterioração da conjuntura econômica regional à luz da atual crise financeira internacional. Embora seja indispensável – até por motivos simbólicos – que todos os Estados contribuam, a assimetria econômica, territorial e populacional do Brasil na América do Sul demandará que o Brasil responda pela maior parte dos aportes financeiros ao CDS.

No médio prazo, a América do Sul precisará encontrar uma resposta adequada aos problemas de segurança regionais. Conforme avaliado anteriormente, o Brasil não pode prescindir de participar ativamente, em termos conceituais e financeiros, da construção de uma estratégia regional sobre drogas, porém com o cuidado de evitar a militarização do tema. Uma iniciativa nesse sentido seria um valioso estímulo para o encaminhamento regional de importantes aspectos do conflito na Colômbia, cuja resolução é indispensável para a conformação de uma identidade sul-americana de defesa. Certamente será também necessário incrementar a cooperação fronteiriça em matéria de segurança pública, o que, pelo menos no caso do Brasil, poderá demandar uma revisão do papel relativamente limitado atribuído às Forças Armadas nas faixas de fronteira. Outra área de grande relevância para a cooperação no médio prazo é a indústria de defesa. As exportações de material bélico brasileiro para a região só serão possíveis caso haja alguma contrapartida de transferência ou produção coletiva de tecnologia, o que exigirá suprimento regular de recursos, reforço da capacidade gerencial e desenvolvimento de capacidades científico-tecnológicas regionais.

No longo prazo, o adensamento do processo geral de integração da UNASUL contribuirá para gerar um quadro de maior previsibilidade

e estabilidade nas relações regionais, que facilitará a abordagem de temas mais sensíveis, como a conformação de um sistema de defesa coletiva ou de uma Força de Paz Sul-Americana. Tais avanços, contudo, só serão factíveis caso seja possível promover, de forma progressiva, maior consciência das Forças Armadas de vários países, entre os quais o Brasil, sobre os benefícios em dotar o CDS de algum caráter operacional, inclusive por meio da harmonização do treinamento de forças regionais para operações de paz.

Em todas as fases, a consolidação do CDS exigirá crescente articulação entre as políticas externa e de defesa. Embora o Ministro da Defesa tenha sido o principal articulador da conformação do Conselho, a iniciativa não surgiu tanto de demandas estratégicas ou operacionais das próprias Forças Armadas, mas sobretudo de uma avaliação política do Palácio do Planalto, da cúpula civil do Ministério da Defesa e do Itamaraty sobre como o setor militar poderia contribuir para promover a estabilidade regional e contribuir para a inserção internacional do Brasil. O Brasil tem um papel central a desempenhar no CDS não apenas por ter sido o mentor do projeto, mas sobretudo por ser o principal produtor de ciência e tecnologia militar regional, o maior polo industrial de defesa e o elo de ligação entre o Cone Sul e a região Amazônica. É nesse sentido que se pode afirmar que o Brasil é o alicerce de uma futura comunidade de segurança na América do Sul.

## Bibliografia

ACHARYA, Amitav. *A survey of military cooperation among de ASEAN states: Bilateralism or Alliance?* Washington: Centre for International and Strategic Studies, Occasional Paper Number 14, maio, 1990, 34 p.

ACHARYA, Amitav. *Human Security: East versus West*. Cingapura: Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS), Working Paper Series, 2001, 18 p.

ADLER, Emanuel e BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, 484 p.

ADLER, Emanuel e GREVE, Patricia. *When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance*. Cambridge: Review of International Studies, v. 35, suplemento S1, pp. 59-84, 2009.

AMORIM, Celso L. N. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. In: ALMEIDA PINTO, J. R.; RAMALHO DA COSTA, A. J.; DORING PINHO DA SILVA, R. *Reflexões sobre Defesa e Segurança: uma Estratégia para o Brasil*. Brasília : Ministério da Defesa,

ARRIGHI, Jean Michel. *OEA, Organização dos Estados Americanos*. Tradução de Sérgio Bath. Barueri: Editora Manole, 2004, 200 p.

BAILEY, John e DAMMERT, Lucía (Ed.). *Public security and police reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006, 322 p.

BALDWIN, David A. *The concept of security*. Aberystwyth: *Review of International Studies*, n. 23, p. 5-26, 1997.

BARRACHINA, Carlos. Programa interno de medidas de confianza mutua: los Libros Blancos en América Latina bajo una perspectiva comparada. In: Sepúlveda, I e Alda, S. (eds.). *La Administración de la Defensa en América Latina, vol.III*. Madrid: Estudios comparados, IUGM, 2008, pp. 423-446.

BAVA, Silvio Caccia. *O PAC das Forças Armadas*. São Paulo: Le Monde Diplomatique Brasil, edição 25, agosto, 2009. Disponível em: <<http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=371>>. Acesso em: 18/9/2011.

BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. (2 volumes). Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônico, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís, Renzo Dini. 12ª edição. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. *Abrindo a Caixa-Preta: o Desafio da Transparência dos Gastos Militares no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

BUZAN, Barry and GONZALEZ-PELAEZ, Ana. "International community" after Iraq. *International Affairs*, v. 81, n. 1, pp. 31-52, janeiro, 2005.

BUZAN, Barry e WAEVER, Ole. *Regions and Powers: the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 564 p.

BUZAN, Barry. *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*. Londres: *International Affairs*, v. 67, n. 3, pp. 431-451, julho, 1991.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War*. Londres: Hasvester Wheatsheaf, 1991, 311 p.

CARDOSO, Alberto. “As capacidades militares necessárias”. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio W. e ALSINA, João Paulo (org.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, 648 p.

CARRANZA, Mario E. *Segurança Regional e Integração Econômica na América Latina e no Sudeste Asiático: Um Estudo Comparado*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, v. 15, n.1, pp. 57-95, janeiro/junho, 1993.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. *P&D militar: situação, avaliação e perspectivas*. Campinas: Núcleo de Estudos Estratégicos, Universidade de Campinas, 1993, 32 p. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/militar.pdf>>. Acesso em: 20/9/2011.

CENTER FOR STRATEGIC INTERNATIONAL STUDIES – INSTITUTE FOR NEW DEMOCRACIES TASK FORCE (CSIS-IND Task Force). *After the Astana Summit: More Questions than Answers*. Washington: Policy Brief n. 9, dezembro, 2010, 7 p.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, 320 p.

CHECURA, Alexander Tavra. *Fuerzas Armadas y Desafíos de Futuro: Sobre sus Misiones y Estructuras*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciência Política, Documento de Trabalho n. 25, novembro, 2008, 103 p.

CHILD, John. *Unequal alliance: the inter-american military system, 1938-1978*. Boulder: Westview Press, 1980, 253 p.

CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. et alii. *Theory and Reform in the European Union*. 2ª edição. Manchester: Manchester University Press, 2003, 249 p.

DAGNINO, Renato Peixoto e CAMPOS FILHO, Luiz Alberto Nascimento. *A revitalização da indústria de defesa brasileira: análise da alternativa cooperação sul-americana/européia*. Niterói: Revista Vértices, v. 9, nº 1, 2007, pp. 31-42.

DE CASTRO, André Dunham. *Crise na Colômbia: impactos e implicações para o Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, 152 p.

DE OLIVEIRA, Eliézer Rizzo e SOARES, Samuel Alves. “Forças Armadas, direção política e formato institucional”. In: D’ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (org.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000, 336 p.

DE PÁDUA, Adriana Suzart y MATHIAS, Suzeley Kalil. *Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana*. Quito: Íconos Revista de Ciencias Sociales. n. 38, pp. 55-65, setembro, 2010.



DEFENCE DIPLOMACY IN SOUTHEAST ASIA CONFERENCE REPORT. Cingapura: S. R. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, novembro, 2010, 22 p.

DENOON, B.H. e COLBERT, Evelyn. *Challenges for the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*. Pacific Affairs, v. 71, n. 4, pp. 505-523, Inverno, 1998-1999.

DEUTSCH, Karl, et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957, 228 p.

DONADIO, Marcela y TIBLETTI, Maria de la Paz (orgs). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. 1ª edição. Buenos Aires: RESDAL, 2010, 312 p.

DULCI, Tereza Maria Spyer. *Conferências Pan-Americanas (1889-1928): a questão das identidades*. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ANPHLAC, 8, Vitória, 2008. Anais...Vitória: ANPHLAC, 2008, 21p.

DUPAS, Gilberto e OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. "A União Sul-Americana de Nações: Oportunidades Econômicas e Entraves Políticos". In: AYERBE, Luis Fernando (org). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP, 2008, 306 p.

ESCOSTEGUY, Pedro. *A Nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança: Implicações para o Multilateralismo e para as Relações do Brasil com a África*. Dissertação (LV Curso de Altos Estudos). Brasília: Instituto Rio Branco, 2009.

EVANS, Graham e NEWNHAM, Jeffrey. *The Penguin Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin Books, 1998, 623 p.

FERNANDES, Ananda Simões. *A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra do Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva*. Londrina: Revista Antíteses, v. 2, n. 4, julho/dezembro, 2009, pp. 831-856.

FERREIRA, Richard. “El proceso de modernización de las fuerzas armadas”. In: DONADIO, Marcela y TIBLETTI, Maria de la Paz (org). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. 1ª edição. Buenos Aires: RESDAL, 2010, 312 p.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, 374 p.

FRAGELLI, José Roberto Accioly. “As realidades regionais de segurança: a recriação da Quarta Esquadra e seu significado”. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; e ALSINA, João Paulo. *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras* (org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 495-506.

GARCIA, Marco Aurélio. *A Opção Sul-Americana*. São Paulo: Interesse Nacional, ano 1, edição 1, abril/junho, 2008, pp. 22-28.

GARCIA, Marco Aurélio. “Recursos naturais e conflitos na América do Sul”. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; e ALSINA, João Paulo. *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras* (org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 293-304.

GATES, Robert. *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*. Bruxelas: Sede do instituto Security and Defense Agenda (SDA). Discurso proferido em 10 de junho de 2011, 4 p.

GLASER, Charles L. *Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help*. *International Security*, v. 19, n. 3, pp. 50-90, inverno, 1994/95.

GLASER, Charles L. *The security dilemma revisited*. *World Politics*, v. 50, n. 1, pp. 171-201, outubro, 1997.

GLASER, Charles L. *When Are Arms Races Dangerous? Rational versus Suboptimal Arming*. *International Security*, v. 28, n. 4, primavera, 2004, pp. 44-84.

GRAHAM, Kennedy e FELÍCIO, Tânia. *Regional Security and Global Governance: A Proposal for a 'Regional-Global Security Mechanism' in Light of the UN High-Level Panel's Report*. Bruxelas: Egmont Paper n. 4, Royal Institute for International Relations, Academia Press, 2005, 46 p.

GUIMARÃES NETO, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, 456 p.

GUIMARÃES NETO, Samuel Pinheiro. "Uma estratégia militar para o Brasil". In: ALMEIDA PINTO, J. R.; RAMALHO DA COSTA, A. J.; DORING PINHO DA SILVA, R. *Reflexões sobre Defesa e Segurança: uma Estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, 235 p.

GUYER, Julián González. El Frente Amplio em el Gobierno y la cuestión militar: Luego de cinco años, legan los desafios más complejos. In: DONADIO, Marcela y TIBLETTI, Maria de la Paz (org). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. 1ª edição. Buenos Aires: RESDAL, 2010, 312 p.

\_\_\_\_\_. "Los Libros Blancos en los Países del Cono Sur". In: Sepúlveda, I e Alda, S. (ed.). *La Administración de la Defensa en América Latina*,

vol.III. *Madrid: Estudios comparados*. Madrid: Estudios comparados, IUGM, 2008, pp. 467-87.

HERZ, Monica. “Carta da OEA (1948)”. In: MAGNOLI, Demétrio (org). *História da Paz*. São Paulo: Contexto, 2008, 448 p.

HIRST, Monica. *América Latina-EUA em tempos de pós-Guerra Fria*. São Paulo: Revista USP, n. 84, fevereiro, 2010, pp. 24-37.

HOPMANN, P. Terrence. *Building Security in Post-Cold War Eurasia: The OSCE and U.S. Foreign Policy*. Washington: United States Institute of Peace, Peaceworks n. 31, 1999, 57 p.

HURRELL, Andrew. “O Brasil e os Estados Unidos: reflexões comparativas”. In: HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, pp.167-230.

HURRELL, Andrew. *One world? Many worlds? The place of regions in international society*. Londres: International Affairs, v. 83, n. 1, pp. 127-146, janeiro, 2007.

JÁCOME, Francine. *Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela*. CARACAS: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 2011, 22 p.

JERVIS, Robert. *Security Regimes*. International Organization, v. 32, n. 2, p. 357-378, primavera, 1982.

JERVIS, Robert. “Cooperation under the security dilemma”. In: ART, Robert J. e WALTZ, Kenneth N. (eds). *The Use of Force: military power and international politics*. 3ª edição. Nova York: University Press of America, 1988, 539 p.

JERVIS, Robert. *Security Regimes*. International Organization, Cambridge, v. 36, n. 2, pp. 357-378, primavera, 1982.

JOB, Brian L. *"Alliances" and Regional Security Developments: The Role of Regional Arrangements in the UN's Promotion of Peace and Stability*. In: *On The Threshold: The United Nations And Global Governance In The New Millenium*, Tóquio, 2000. Anais...Tóquio: United Nations University, 2000.

KACOWICZ, Arie Marcelo. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Study*. Nova York: State of New York University Press, 1998, 294 p.

KASSIM, Yang Razali. *ADMM Plus: New Twists to Old Security Issues*. Cingapura: RSIS Commentaries, n. 133/2010, outubro, 2010, 2 p.

KEOHANE, Robert. *International Institutions: Two Approaches*. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, pp. 379-396, dezembro, 1988.

KHONG, Yuen Foong. "ASEAN and the Southeast Asian Security Complex". In: LAKE e MORGAN, LAKE, David A. e MORGAN, Patrick M. (ed.). *Regional orders: building security in a new world*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 318-342.

KOŁODZIEJ, Edward. *Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!*, *International Studies Quarterly*, v. 36, n. 4, pp. 421-438, dezembro, 1992.

KORAB-KARPOWICZ, W. J. *In defense of international order: Grotius's critique of machiavellism*. Washington: The Review of Metaphysics, n. 60, p. 55-70, setembro, 2006.

KRASNER, Stephen D. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. International Organization, v. 36, n. 2, pp. 185-205, primavera, 1982.

LACERDA, Gustavo Biscaio de. *A ação externa dos Estados Unidos em perspectiva*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 54, pp. 169-174, fevereiro, 2004.

LAKE, David A. e MORGAN, Patrick M. (eds.). *Regional orders: building security in a new world*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1997, 424 p.

LEFFLER, Melvyn P. *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration and the Cold War*. Stanford: Stanford University Press, 1992, 712 p.

LEGAULT, Albert. *Nato Intervention in Kosovo: the Legal Context*. Ontario: Canadian Military Journal, v. 1, n. 1, pp. 63-66, primavera, 2000.

LEVITSKY, Steven. *Fujimori and Post-Party Politics in Peru*. Washington: Journal of Democracy, v. 10, n. 3, pp. 78-92, 1999.

LIPSON, Charles. *Standing Guard: Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Berkeley: University of California Press, 1985, 336 p.

LONGO, Waldimir Pirró. *Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento*. Fortaleza: Tensões Mundiais, v. 3, n. 5, 2007, pp. 111-143.

LOTT, Antony D. *Creating insecurity: realism, constructivism and US security policy*. Londres: Ashgate Publishing Limited, 2004, 186 p.

MACHADO E COSTA, José Luis. *Balanço estratégico na América do Sul e o papel do Brasil na construção de uma visão sul-americana de defesa*. 229 f. Dissertação (XXXIX Curso de Altos Estudos). Brasília: Instituto Rio Branco: 2000.

MARTINS FILHO, João Roberto. *Os Estados Unidos, a Revolução Cubana e a contra-insurreição*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, n. 12, pp. 67-82, junho, 1999.

MARTINS, Vasco. *Portugal and the new NATO Strategic Concept*. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Policy Brief, pp.1-8, junho, 2010.

MELLER, Laura Schilling. *Agenda de Segurança do Equador: Estudo Crítico sobre as Respostas do Estado Equatoriano frente aos Desafios Regionais*. Dissertação (Graduação em Relações Internacionais). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

MENEZES, Wagner. *Direito Internacional na América Latina*. Curitiba: Editora Juruá, 2007, 320 p.

MENON, Anand. *From Independence to Cooperation: France, NATO and European Security*. Londres: International Affairs, v. 71. n. 1, pp. 19-21, janeiro, 1995.

MERLINGEN, Michael; MIREANU, Manuel; e STAVRESVSKA, Elena. "The Current State of European Security". In: *Institute for Peace Research and Security Policy* (ed.). OSCE Yearbook 2008. Baden-Baden: University of Hamburg, 2009, pp. 91-117.

MEZA, Miguel Navarro. "La defensa nacional y el terremoto del 27F". In: DONADIO, Marcela y TIBLETTI, Maria de la Paz (org). *Atlas*

*comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. 1ª edição. Buenos Aires: RESDAL, 2010, 312 p.

MILET, Paz Veronica. *Desafios externos e internos a la política de defensa de Chile*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, n. 213, pp. 147-155, janeiro-fevereiro, 2008.

MILNER, Helen. *International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses*. World Politics, v. 44. n. 3, pp. 466-496, abril, 1992.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *O Brasil e a fronteira norte: política e estratégica*. Santiago, Chile: Revista del Instituto de Estudios Avanzados IDEA, Universidad de Santiago do Chile, n. 12, pp.75-103, dezembro, 2009/junho, 2010.

MOLLER, Bjorn. *The African Union as a Security Actor: African Solutions to African Problems?* Londres: Crisis States Working Papers Series n. 2, Working Paper n. 57, Development Studies Institute – London School of Economics, agosto, 2009, 26 p.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. A Importância Geopolítica da América do Sul na Estratégia dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revista da Escola Superior de Guerra, v. 24, n. 50, julho-dezembro de 2008, p. 7-35.

MONTOYA, José Robles. *Calidad y transparencia del presupuesto de defensa. El caso de Peru*. Buenos Aires: Documentos de investigación RESDAL, junho, 2004, 50 p.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *A cooperação Brasil-Argentina na Área Militar: da Autonomia das Forças Armadas às Relações Estratégicas*



(1978-2009). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

MOODIE, Michael. *Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations*. Albuquerque, New Mexico: Cooperative Monitoring Center Occasional Paper, n. 14, janeiro, 2000, 24 p.

NANTO, Dick K. (coord.). *The Global Financial Crisis: Foreign and Trade Policy Effects*. Congressional Research Service Report, R40496, abril, 2009, 29 p.

NORDEN, Deborah L. *América Latina en la política externa de los EE.UU.* In: Seminário Internacional Límites Y Desafíos De La Agenda De Seguridad Hemisférica, La Paz, 2008. Anais... La Paz: Observatorio de Democracia y Seguridad, 2008.

NUNES, Rodrigo. *Comércio Brasileiro no Primeiro Semestre de 2011*. Rio de Janeiro: FEDERASUR (Federação de Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul), agosto de 2011, 14 p.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo. *A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas*. São Paulo: Interesse Nacional, ano 2, edição 5, pp. 71-83, abril/junho, 2009.

OTÁLVORA, Edgar C. *Cooperación, integración o fusión militar en Suramérica*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 2006, 23 p.

PAGLIARI, Graciela de Conti. *Segurança Hemisférica e Política Externa Brasileira: Temas, prioridades e mecanismos institucionais*. 2004. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de

Pós-Graduação em Relações Internacionais. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

PAGLIARI, Graciela de Conti. *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*. 2009. Dissertação (Doutorado em Relações Internacionais). Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, 423 p.

PERON, Alcides; TAVARES, Aurora; ANTONIOLLI, Bruno; AMUSQUIVAR, Érika; RINALDI, Patricia; e BORGES, Thiago. *A Assim Chamada “Corrida Armamentista” e os Conflitos Transnacionais na América Latina*. Campinas: Observatório de Fenômenos Transnacionais nas Américas (OFTA) das Faculdades de Campinas (FACAMP), 2008, 136 p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/publicacoes/corrida\\_armamentista.pdf](http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/publicacoes/corrida_armamentista.pdf)>. Acesso em: 2 de novembro de 2011.

PINHEIRO, Letícia. *Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, v. 22, n. 2, julho/dezembro de 2000, pp. 305-335.

PINO, Gonzalo García. “Força de Paz Combinada ‘Cruz do Sul’”. In: HOFMEISTER, Wilhelm. *Segurança Internacional – Um diálogo Europa-América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008, 184 p.

PINTA GAMA, Marcos Vinícius. *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. A Circunstância Regional de Segurança. O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade*. São Paulo: FIESP, maio, 2010, 24 p.

POWELL, Robert. *Absolute and Relative Gains in International Relations Theory*. The American Political Science Review, v. 85, n. 4, pp. 1303-1320, dezembro, 1991.

PRAWINDARTI, Lianita. *The First ASEAN Defence Ministers Meeting: An Early Test for the ASEAN Security Community?* Cingapura: Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS), Commentaries n. 34/2006, maio, 2006, 3 p.

REISMAN, W. *The Raid on Baghdad: Some Reflections on its Lawfulness and Implications*. Florença: European Journal of International Law, vol. 5, n° 1, 1994, pp. 120-133.

RUSSELL, Roberto. *América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?* Buenos Aires: Revista Nueva Sociedad, n° 206, novembro-dezembro, 2006, pp. 48-62.

SAIN, Marcelo Fabián. “El Libro Blanco de la Defensa Nacional en la Argentina. Logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milênio”. In: PACHECO GAITÁN, Guillermo (ed.). *Políticas de defensa y elaboración de Libros Blancos. Experiencias latinoamericanas*. Guatemala: Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa, 2003, pp. 81-145.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Madri: Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, n. 50/2009, outubro, 2009, 31 p.

SÁNCHEZ-PARGA, José. “Democracia, política y sociedad en la Región Andina”. In: PÉREZ, Jorge. *Retos y perspectivas de la democracia en la Región Andina*. 1ª edição. São José, Costa Rica: Asociación

Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), 2004, 156 p.

SANTOS, Maria Helena de Castro. *A Nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no Mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19. n. 54, pp. 115-128, fevereiro, 2004.

SCHOULZ, Lars. *Beneath the United States: a history of U.S. policy toward Latin America*. Boston: Harvard University Press, 1998, 476 p.

SEELKE, Clare Ribando (coord.). *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U. S. Counterdrug Programs*. Washington: Congressional Research Service, maio, 2011, 37 p.

SHEEHAN, Michael. *The balance of power: history and theory*. Londres: Routledge, 1996, 226 p.

SIBILA, Gustavo. “¿Armando una carrera? Aportes al debate desde la mensura”. In: *Atlas Comparativo de la Defensa en la América Latina – Edición 2010*. Buenos Aires: RESDAL, pp. 56-59.

SIEBENEICHLER, Pedro Biaggio. *O Brasil no cenário sul-americano de defesa e segurança no início do século XXI*. Dissertação (Graduação em Relações Internacionais). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

SILVA, Darly Henriques da. *Cooperação internacional em ciência e tecnologia: oportunidades e riscos*. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, v.50, n.1, 2007, pp. 5-28.

SINGER, J. David. “The Level-of-Analysis Problem in International Relations”. In: ROSENAU, James N. (ed.) *International Politics and*

*Foreign Policy*. Edição revisada. Nova York: The Free Press, 1969, pp. 20-29.

SNYDER, Glenn H. *The security dilemma in alliance politics*. World Politics, v. 36, n. 4, pp. 461-495, julho, 1984.

SOARES DE LIMA, Maria Regina e HIRST, Monica. “Brasil como país intermediário e poder regional”. In: HURRELL, Andrew (org). *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, 168 p.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. “Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro”. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio W. e ALSINA, João Paulo (org.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, 648 p.

SOARES, Samuel Alves. *Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações?* Porto Alegre: Estudos Ibero-Americanos, PUCRS, v. XXXIV, n. 1, pp. 160-80, junho, 2008.

SOTOMAYOR, Teresa Maya. *Estados Unidos y el Panamericanismo: el caso de la I Conferencia Internacional Americana (1889-1890)*. Cidade do México: Historia mexicana. v. 45, n. 4 (180), pp. 759-781, abril/junho, 1996.

STONE, Marianne. *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. Paris: Groupe d'Etudes et d'Expertise “Securité et Technologies” - GEEST, Security Discussion Papers Series 1, 11 p., primavera, 2009.

SUKMA, Rizal. “ASEAN after Bali Concord II: Challenges and Prospects”. In: FIRST BERLIN CONFERENCE ON ASIAN SECURITY

(BERLIN GROUP), German Institute for International and Security Affairs (SWP), Berlim, 13-15 de setembro de 2006. Anais... Berlim: SWP, 2006, 7 p.

TAMS, Carsten. "The functions of a European Security and Defence Identity and its Institutional Form". In: HAFTENDORN, Helga; KEOHANE, Robert O. e WALLANDER, Celeste A. (ed.). *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 80-103.

TANNO, Grace. *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, v. 25, n. 1, pp. 47- 80, janeiro/junho, 2003.

TECHE, Carlos Henrique. *As transformações nas Forças Armadas colombianas e os reflexos para os objetivos de defesa do Brasil na região amazônica*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2010.

TEIXEIRA JR. Augusto Wagner Menezes e NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira. *Plano Colômbia: implicações para o Brasil*. Fortaleza: Tensões Mundiais, v. 6, nº 10, 2010, pp. 265-85.

TOMOTAKA, Shoji. *ASEAN Security Community: An Initiative for Peace and Stability*. Tóquio: National Institute for Defense Studies (NIDS) Security Reports, n. 4, dezembro, 2008, 34 p.

ULLMAN, Richard H. *Redefining security*. Harvard: International Security, vol. 8, n. 1, pp. 129-153, verão, 1983.

URT, João Nackle. *Construção de confiança na América do Sul: A política externa do governo Figueiredo (1979-1985)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

VALLADÃO, Alfredo. “A Autonomia pela Responsabilidade: o Brasil frente ao Uso Legítimo da Força”. In: BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA JUNIOR, Domicio (org). *Brasil e o Mundo: Novas Visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 2002, 446 p.

VARAS, Augusto. “Hemispheric Relations and Security Regimes in Latin America”. In: VARAS, Augusto (ed.). *Hemispheric Security and U.S. Policy in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1989, 230 p.

VILELA, Fernando de Sousa. *Integração das Indústrias de Defesa na América do Sul*. Rio de Janeiro: Revista da Escola de Guerra Naval, n. 14, 2009, p. 155-172.

WAEVER, Ole. *Identity, integration and security: solving the security puzzle in EU studies*. Nova York: Journal of International Affairs, v. 48, n. 2, pp. 389-431, 1995.

WALT, Stephen. *International Relations: One World, Many Theories*. Washington: Foreign Policy, pp. 29-35, primavera, 1998.

WALT, Stephen. *The Renaissance of Security Studies*. International Studies Quarterly, v. 35, n. 2, pp. 211-239, junho, 1991.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA). *Sudamérica sale de compras – Informe de WOLA sobre el gasto de defensa en América del Sur*. Washington: 2010, 14 p.

WEIDNER, Glenn R. *Overcoming the power gap: reorienting the inter-American system for hemispheric security*. Boston: Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, junho, 1998, 32 p.

WILLIAMS, Michael J. *NATO, security and risk management: from Kosovo to Kandahar*. Londres: Routledge, 2009, 161 p.

WILLIAMS, Paul D. *Autocrats United? The Peace and Security Council of the African Union*. Washington: Center for Strategic and International Studies, Commentary, março, 2010, 3 p.

WINAND, Érica Cristina Alexandre e SAINT-PIERRE, Hector Luis. *A Questão da Defesa e as Forças Armadas Brasileiras nos Primeiros Meses do Governo Lula*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2003, 10 p.

WINER, Sonia. “Las políticas de Seguridad y Defensa en Paraguay: perspectivas y desafíos frente al nuevo escenario político”. In: I TALLER PARAGUAY, Posadas, Argentina, 12 a 13 de junho de 2008. Anais... Universidade de Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <[http://paraguay.socials.uba.ar/files/2011/07/P\\_Winer\\_2008.pdf](http://paraguay.socials.uba.ar/files/2011/07/P_Winer_2008.pdf)>. Acesso em: 12/10/2011.

WOLFERS, Arnold. “National Security” as an Ambiguous Symbol. Nova York: Political Science Quarterly, vol. 67, n°. 4, pp. 481-502, dezembro, 1952.

XAVIER, Elaine de Melo. *A UNASUL e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos*. Dissertação (Conclusão de Curso de Relações Internacionais). Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

YOPO, Boris H. “Hemispheric Security: Towards the Twenty-First Century”. In: DOMÍNGUEZ, Jorge (ed). *The Future of Inter-American Relations*. Nova York: Routledge, 2000, pp. 49-62.

ZAVERUCHA, Jorge. “A crescente inserção das Forças Armadas na Segurança Pública”. In: DA CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves; BATITUCCI, Eduardo. (org.). *Homicídios no Brasil*. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2007, v. 1, 252 p.



ZURBRIGGEN, Cristina. *Política exterior, defensa y las operaciones de paz: ¿una estrategia coherente? El caso de Uruguay*. Santiago, Chile: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, ano 19, n. 1, 2005, pp. 85-109.

### Artigos de Jornal

Acordo Militar entre Colômbia e Estados Unidos divide opiniões na América do Sul. *O Estado de S. Paulo*: online. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,acordo-militar-entre-colombia-e-estados-unidos-divide-opinioes-na-america-do-sul,414214,0.htm/>>. Acesso em: 20/9/2010.

African Union Takes Issue With US Role In Libya. *NPR*: online. Disponível em <<http://www.npr.org/2011/06/27/137448902/african-union-takes-issue-with-us-role-in-libya>>. Acesso em: 13/10/2011.

América Latina não deve minar Plano Colômbia, diz Hillary. *BBC Brasil*: online. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI3929132-EI8140,00-America+Latina+nao+deve+minar+Plano+Colombia+diz+Hillary.html>>. Acesso em: 20/9/2010.

Colômbia recebe apoio do Peru e críticas da Bolívia sobre acordo com EUA. *BBC Brasil*: online. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/08/090805\\_uribe\\_boliviarg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/08/090805_uribe_boliviarg.shtml)>. Acesso em: 20/9/2010.

Colombia-Venezuela: se busca un mediador. *BBC Mundo*: online. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/11/091106\\_2240\\_mediador\\_crisis\\_gm.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/11/091106_2240_mediador_crisis_gm.shtml)>. Acesso em: 23/9/2010.

Cornejo: Lula respaldó la propuesta sobre el armamentismo. *Gestión: online*. Disponível em: <<http://gestion.pe/noticia/366522/cornejo-lula-respaldo-propuesta-reducir-armamentismo>>. Acesso em: 18/9/2010.

Cúpula da UNASUL fracassa em aliviar a tensão na região. *BBC Brasil: online*. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/08/090828\\_unasuvaletropico\\_np.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/08/090828_unasuvaletropico_np.shtml)>. Acesso em: 20/9/2010.

Dilma anuncia investimentos no programa espacial brasileiro. *Folha de S. Paulo: online*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ciencia/892304-dilma-anuncia-investimentos-no-programa-espacial-brasileiro.shtml>>. Acesso em: 20/9/2011.

El exorcismo que Chile necesita. *El Comercio: online*. Disponível em: <<http://e.elcomercio.pe/66/imprensa/pdf/2009/11/22/ECAN221109a6.pdf>>. Acesso em: 18/9/2010.

Especialistas alemães vêm com ceticismo cooperação militar Brasil-França. *Deutsche Welle: online*. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4637843,00.html>>. Acesso em: 2/10/2010.

JARDIM, Claudia. Bases militares dos EUA são ameaça à integração regional, diz Chávez. *BBC Brasil: online*. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/08/090816\\_chavezacordoameacaj.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/08/090816_chavezacordoameacaj.shtml)>. Acesso em: 20/9/2010.

Metade do equipamento das Forças Armadas está indisponível. *Folha de S. Paulo: online*. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/887906-metade-dos-equipamentos-das-forcas-armadas-esta-indisponivel.shtml>>. Acesso em 17/10/2011.

México se oferece como mediador em crise sobre bases militares na Colômbia. Globo.com: online. Disponível em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Mundo /0,,MUL1266028-5602,00-MEXICO+SE+OFERECER+COMO+MEDIADOR+EM+CRISE+SOBRE+BASES+MILITARES+NA+COLOMBIA.html](http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1266028-5602,00-MEXICO+SE+OFERECER+COMO+MEDIADOR+EM+CRISE+SOBRE+BASES+MILITARES+NA+COLOMBIA.html)>. Acesso em: 20/9/2010.

Protesto causa novo fechamento de ponte na fronteira entre Colômbia e Venezuela. *Agência EFE*: online. Disponível em: <[http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ ult94u649180.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u649180.shtml)>. Acesso em: 23/9/2010.

Reunião em Bariloche é grande oportunidade, diz Lula. *Folha de S. Paulo*: online. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u613488.shtml>>. Acesso em: 20/9/2010.

ROSSO, Juan Pablo. Desafios en Defensa. *La Tercera*: online. Disponível em: <<http://latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2010/11/895-307937-9-desafios-en-defensa.shtml>>. Acesso em: 17/11/2010.

Uribe não se pronuncia; Brasil considera bases assunto soberano. *O Estado de S. Paulo*: online. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,uribe-nao-se-pronuncia-brasil-considera-bases-assunto-soberano,414680,0.htm>>. Acesso em: 20/9/2010.

Uruguay: quieren que las Fuerzas Armadas salgan a las calles contra el delito. Infobae.com: online. Disponível em: <<http://www.infobae.com/notas/567072-Uruguay-quieren-que-las-Fuerzas-Armadas-salgan-a-las-calles-contra-el-delito.html>>. Acesso em: 15/10/2011.

Visita fugaz de Uribe a Uruguay. *EL PAÍS*: online. Disponível em: <<http://www.elpais.com.uy/090806/ultmo-434121/ultimomomento/visita-fugaz-de-uribe-a-uruguay/>>. Acesso em: 20/9/2010.

Zuma hits out at NATO over Libya. *NEWS 24*: online. Disponível em <<http://www.news24.com/SouthAfrica/Politics/Zuma-hits-out-at-Nato-over-Libya-20110811>>. Acesso em: 13/10/2011.

## Documentos Oficiais

ARGENTINA. Ministério da Defesa. *Libro Blanco de Defensa Nacional*. Buenos Aires: 1998. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp>>. Acesso em: 2/9/2010.

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. 2ª edição. Brasília: 2008. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>. Acesso em: 13/10/2010.

\_\_\_\_\_. Política de Defesa Nacional. Brasília: 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 13/10/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Conselho Sul-Americano de Defesa. Marco Político-Estratégico. Brasília: 2008. 3 p.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. DAM II. Sumário Executivo para a visita da Senhora PR ao Paraguai em junho de 2011. Brasília: 2011.

BOLÍVIA. Ministério da Defesa. *Lei Orgânica de las Fuerzas Armadas*. Disponível em: <<http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/LEY%20ORG%3%81NICA%20DE%20LAS%20FUERZAS%20ARMADAS%20DE%20LA%20NACION.pdf/>>. Acesso em: 19/9/2010.

CHILE. Ministério da Defesa. *Libro de la Defensa 2010*. Disponível em: <<http://www.defensa.cl/marco-legal/>>. Acesso em: 17/8/2010.

COLÔMBIA. Política de Defesa e Segurança Democrática. Carta do Presidente da República, Álvaro Uribe Vélez, de 16 de junho de 2003. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/col-03-presi.htm>>. Acesso em: 8/10/2010.

EQUADOR. Ministério Coordenador de Seguridad. Agenda Nacional de Segurança Interna e Externa. Quito: 2008, 143 p. Disponível em: <[http://www.mics.gob.ec/pdf/agenda\\_seguridad/micsie.pdf](http://www.mics.gob.ec/pdf/agenda_seguridad/micsie.pdf)>. Acesso em: 20/10/2010.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *U.S.-Colombia Defence Cooperation Agreement Fact Sheet*. Washington: Departamento de Estado, 2009. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/aug/128021.htm>>. Acesso em: 31/10/2011.

PARAGUAI. Ministério de Defesa Nacional. *Ley nº 1.337/99 de Defensa Nacional y de Seguridad Interna*. Disponível em: <<http://www.mdn.gov.py/v2/ley.html>>. Acesso em: 5/10/2010.

PERU. Ministério da Defesa. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Disponível em: <[http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo\\_I.pdf](http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_I.pdf)>. Acesso em: 3/7/2010.

URUGUAI. Ministério da Defesa Nacional. *Bases para una Política de Defensa Nacional*. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefUrug.asp>>. Acesso em: 17/10/2010.

VENEZUELA. *Ley Orgânica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Disponível em: <[http://www.vive.gob.ve/archivos/textos/ley\\_organica\\_fuerza\\_armada\\_nacional\\_bolivariana.pdf](http://www.vive.gob.ve/archivos/textos/ley_organica_fuerza_armada_nacional_bolivariana.pdf)>. Acesso em: 3/9/2010.

## Documentos Eletrônicos

BANCO MUNDIAL. Guyana: Strategies for Reducing Poverty. Washington: 1994, 128 p. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20207586~menuPK:435735~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>>. Acesso em: 10/10/2011.

CEPAL, Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2009-2010. Santiago: 2010, 250 p. Disponível em <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/40254/LCG2458\\_Guyana-English\\_2.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/40254/LCG2458_Guyana-English_2.pdf)>. Acesso em: 10/10/2011.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). Crude Oil and Total Petroleum Imports Top 15 Countries. Disponível em <[http://205.254.135.24/pub/oil\\_gas/petroleum/data\\_publications/company\\_level\\_imports/current/import.html](http://205.254.135.24/pub/oil_gas/petroleum/data_publications/company_level_imports/current/import.html)>. Acesso em: 23/10/2011.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Desigualdade de Renda na Década. Rio de Janeiro: 2011, 149 p. Disponível em <[http://www.fgv.br/cps/bd/DD/DD\\_Neri\\_Fgv\\_TextoFim3.pdf](http://www.fgv.br/cps/bd/DD/DD_Neri_Fgv_TextoFim3.pdf)>. Acesso em: 15/11/2011.

SIPRI. The Top 20 Arms Importers, 2006-2010. Estocolmo: 2010. Disponível em <[http://www.sipri.org/googlemaps/at\\_top\\_20\\_imp\\_map.html](http://www.sipri.org/googlemaps/at_top_20_imp_map.html)>. Acesso em: 22/11/2011.

\_\_\_\_\_. Trends in international arms transfers, 2010. Disponível em <<http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1103a.pdf>>. Acesso em: 22/11/2011.

\_\_\_\_\_. SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security. Estocolmo: 2011. Disponível em <<http://www.sipri.org/yearbook/2011>>. Acesso em: 5/5/2011.

## **Entrevistas e Palestras**

Afonso Carbonar, Ministro. Entrevistas conduzidas ao longo de 2011.

\_\_\_\_\_. Palestra proferida no LX CAD, em 6 de maio de 2011.

Ênio Cordeiro, Embaixador. Entrevista conduzida em 24 de agosto de 2008, em Buenos Aires.

Marco Aurélio Gonçalves Mendes, Tenente-Brigadeiro-do-Ar. Palestra proferida no LX CAD, em 4 de maio de 2011.

Marcus Vinícios Pinta Gama, Embaixador. Entrevista conduzida em 27 de julho de 2010, em Brasília.





## Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

- 1. Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**  
*O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva* (1989)
- 2. Luiz Henrique Pereira da Fonseca**  
*Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações* (1989)
- 3. Valdemar Carneiro Leão Neto**  
*A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos* (1990)
- 4. Synesio Sampaio Goes Filho**  
*Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia* (1991)
- 5. José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**  
*História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática* (1992)
- 6. Pedro Motta Pinto Coelho**  
*Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado* (1992)
- 7. Adhemar Gabriel Bahadian**  
*A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas* (1992)
- 8. Regis Percy Arslanian**  
*O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil* (1993)

9. **João Almino de Souza Filho**  
*Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo* (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**  
*A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue* (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**  
*Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro* (1993)
12. **Renato Xavier**  
*O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional* (1994)
13. **Georges Lamazière**  
*Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa* (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**  
*O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva* (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**  
*Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde* (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**  
*O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas* (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**  
*Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994* (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**  
*As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas* (1999)

**19. Miguel Darcy de Oliveira**

*Cidadania e globalização – a política externa brasileira frente à emergência das ONGs como novos atores internacionais (1999)*

**20. Fernando Simas Magalhães**

*Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)*

**21. Ernesto Otto Rubarth**

*A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)*

**22. Enio Cordeiro**

*Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)*

**23. Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**

*O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)*

**24. Denis Fontes de Souza Pinto**

*OCDE: uma visão brasileira (2000)*

**25. Francisco Mauro Brasil de Holanda**

*O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)*

**26. João Solano Carneiro da Cunha**

*A questão de Timor Leste: origens e evolução (2001)*

**27. João Mendonça Lima Neto**

*Promoção do Brasil como destino turístico (2002)*

**28. Sérgio Eduardo Moreira Lima**

*Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)*

**29. Appio Cláudio Muniz Acquarone**

*Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)*

**30. Susan Kleebank**

*Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo* (2004)

**31. Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**

*O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas* (2005)

**32. Paulo Estivallet de Mesquita**

*Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC* (2005)

**33. Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**

*Bolívia: a criação de um novo país* (2006)

**34. Maria Clara Duclos Carisio**

*A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil* (2006)

**35. Eliana Zugaib**

*A Hidrovia Paraguai-Paraná* (2006)

**36. André Aranha Corrêa do Lago**

*Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas* (2007)

**37. João Pedro Corrêa Costa**

*De decasségui a emigrante* (2007)

**38. George Torquato Firmeza**

*Brasileiros no exterior* (2007)

**39. Alexandre Guido Lopes Parola**

*A ordem injusta* (2007)

**40. Maria Nazareth Farani de Azevedo**

*A OMC e a reforma agrícola* (2007)

- 41. Ernesto Henrique Fraga Araújo**  
*O Mercosul: negociações extra-regionais* (2008)
- 42. João André Lima**  
*A Harmonização do Direito Privado* (2008)
- 43. João Alfredo dos Anjos Júnior**  
*José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil* (2008)
- 44. Douglas Wanderley de Vasconcellos**  
*Esporte, poder e Relações Internacionais* (2008)
- 45. Silvio José Albuquerque e Silva**  
*Combate ao racismo* (2008)
- 46. Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**  
*O Brasil na França* (2008)
- 47. Márcia Maro da Silva**  
*Independência de Angola* (2008)
- 48. João Genésio de Almeida Filho**  
*O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas* (2009)
- 49. Paulo Fernando Dias Feres**  
*Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil* (2010)
- 50. Gilda Motta Santos Neves**  
*Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira* (2010)
- 51. Alessandro Warley Candeas**  
*Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro* (2010)

**52. Eduardo Uziel**

*O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)*

**53. Márcio Fagundes do Nascimento**

*A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)*

**54. Adriano Silva Pucci**

*O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)*

**55. Mauricio Carvalho Lyrio**

*A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)*

**56. Carlos Alfonso Iglesias Puente**

*A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)*

**57. Rodrigo d'Araujo Gabsch**

*Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)*

**58. Michel Arslanian Neto**

*A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)*

**59. Gisela Maria Figueiredo Padovan**

*Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)*

**60. Oswaldo Biato Júnior**

*A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)*

**61. Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**

*A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)*

- 62. Sarquis J. B. Sarquis**  
*Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil* (2011)
- 63. Neil Giovanni Paiva Benevides**  
*Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética* (2011)
- 64. Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**  
*A arquitetura de paz e segurança africana* (2011)
- 65. Rodrigo de Azeredo Santos**  
*A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta* (2011)
- 66. José Estanislau do Amaral**  
*Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira* (2011)
- 67. Everton Frask Lucero**  
*Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática* (2011)
- 68. Rafael de Mello Vidal**  
*A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul* (2011)
- 69. Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**  
*A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência* (2011)
- 70. Pedro Escosteguy Cardoso**  
*A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África* (2011)

**71. Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**

*A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central* (2011)

**72. Ibrahim Abdul Hak Neto**

*Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI)* (2011)

**73. Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**

*Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica* (2011)

**74. Antonio Augusto Martins Cesar**

*Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira* (2011)

**75. Ademar Seabra da Cruz Junior**

*Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido* (2011)

**76. Alexandre Peña Ghisleni**

*Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas* (2011)

**77. Ana Maria Bierrenbach**

*O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário* (2011)

**78. Fernando Pimentel**

*O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira* (2011)



**79. Luiz Eduardo Pedroso**

*O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica* (2011)

**80. Miguel Gustavo de Paiva Torres**

*O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império* (2011)

**81. Maria Theresa Diniz Forster**

*Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira* (2011)

**82. Fábio Mendes Marzano**

*Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática* (2011)

**83. Breno Hermann**

*Soberania, não-intervenção e não-indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro* (2011)

**84. Elio de Almeida Cardoso**

*Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil* (2012)

**85. Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**

*O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira* (2012)

**86. André Heráclio do Rêgo**

*Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira* (2012)

**87. Felipe Costi Santarosa**

*Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul* (2012)

**88. Emerson Coraiola Kloss**

*Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira* (2012)

**89. Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**

*Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros* (2013)

**90. Luiza Lopes da Silva**

*A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira* (2013)

**91. Guilherme Frazão Conduru**

*O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização* (2013)

**92. Luiz Maria Pio Corrêa**

*O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional* (2013)

**93. André Chermont de Lima**

*Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior* (2013)

**94. Marcelo P. S. Câmara**

*A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel* (2013)







Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)

Um dos elementos que diferencia a UNASUL de processos anteriores de integração regional é a cooperação em matéria de defesa, articulada por meio do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Criado em dezembro de 2008, o CDS marca uma inflexão na tendência, verificada durante a Guerra Fria, de estruturação da cooperação militar coletiva no Hemisfério em torno dos EUA. Sua criação foi uma iniciativa brasileira em resposta à deterioração do quadro estratégico regional após o ataque colombiano a Angostura, no Equador. Nesse contexto, o CDS tornou-se um canal de diálogo regional útil em situações de crise político-militar e um instrumento permanente de fomento de confiança, capaz de contribuir para o fortalecimento da capacidade dissuasória regional e a consolidação de uma identidade sul-americana de defesa. Ao constituir-se em espaço permanente de consultas e reflexão sobre temas estratégicos, o CDS articula dois objetivos diplomáticos tradicionais do Brasil: o fortalecimento da cooperação interestatal como forma de minimizar os riscos do uso da força em seu entorno geográfico e a consolidação da autonomia nacional e regional. Trata-se de uma visão que se orienta pela necessidade de prevenir, por meio da cooperação e da interdependência, situações de instabilidade e tensão regional, aumentando a previsibilidade nas relações entre os Estados da UNASUL e minimizando os riscos de intervencionismo externo.



INSTITUTO RIO BRANCO



FUNDAÇÃO  
ALEXANDRE  
DE GUSMÃO

[www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)