

DIAGNÓSTICO DA SEGURANÇA REGIONAL SUL-AMERICANA: CLASSIFICAÇÕES TEÓRICAS PRELIMINARES

Walter Antonio Desiderá Neto*

RESUMO

Este artigo objetiva analisar o padrão das relações de segurança na América do Sul desde o final da Guerra Fria. Ele se divide em seis seções. Após a introdução, na segunda seção, são apresentados dados relacionados à defesa de cada país sul-americano. Na terceira seção, as principais ameaças que atingem a América do Sul são descritas e analisadas. Na quarta seção, por sua vez, os instrumentos regionais de provimento de segurança mais importantes em vigência no continente recebem tratamento especial. Na quinta seção, examina-se o papel brasileiro na segurança regional. Por fim, a última seção se dedica a classificar o padrão das relações de segurança sul-americanas com base em três abordagens teóricas.

Palavras-chave: segurança internacional; América do Sul; integração sul-americana.

ABSTRACTⁱ

This article intends to analyze the pattern of South America security relations since the end of the Cold War. It is divided into six sections. First, it is presented an introduction. Second, some data related to each South American country defense is showed. Third, the main threats that affect the continent are described and analyzed. Fourth, the existing regional security mechanisms receive special treatment. Fifth, Brazil's role on South America regional security is examined. Last, South America security relations pattern is classified in accordance to three theoretical approaches.

Keywords: international security; South America; South American integration.

JEL: F51; F52; F53.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

O continente sul-americano é comumente apontado como uma região do mundo com baixa incidência de conflitos internacionais. Esta conclusão é alcançada especialmente quando a análise se faz em comparação com outras regiões do planeta, a exemplo do Oriente Médio. De fato, principalmente desde o início do século XX, foram raras as situações de guerra observadas na América do Sul, tanto entre países da região como entre algum deles e potências externas. Entretanto, isso não significa que a região possa ser descrita como livre de ameaças ou tensões que ensejem conflitos em potencial.

Diante desta constatação, o artigo objetiva analisar o padrão das relações de segurança na América do Sul desde o final da Guerra Fria. Ele se divide em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, são apresentados alguns dados relacionados à defesa de cada um dos doze países sul-americanos (gastos militares, por exemplo), de forma que se obtenha um panorama da distribuição dos recursos de poder militar no continente. Na terceira seção, as principais ameaças que atingem a América do Sul são descritas e analisadas: disputas territoriais e fronteiriças, crime organizado transnacional, instabilidades políticas domésticas, entre outras.

Na quarta seção, por sua vez, os instrumentos regionais de provimento de segurança mais importantes em vigência no continente recebem tratamento especial. Na quinta seção, examina-se o envolvimento brasileiro no apaziguamento de tensões na região, bem como seu esforço para enfrentar as ameaças e cooperar com os vizinhos.

Por fim, a última seção objetiva fazer algumas considerações de modo a realizar classificações preliminares do padrão das relações de segurança sul-americanas, com base em três abordagens teóricas mais ou menos distintas. A primeira delas, de Kolodziej (1995, p. 327),¹ define seis tipos de sistemas de segurança regional, “diferenciados e hierarquizados pelo grau em que os Estados e as populações de uma região se dispõem a resolver suas divergências (...) por meio de ajustes pacíficos e negociações”. De forma grosseira, do mais pacífico para o mais conflitivo, os tipos possíveis são: comunidade de segurança, liderança hegemônica consensual, comunidade pluralista de segurança, concerto de países, esferas de influência ou liderança hegemônica coercitiva e equilíbrio de poder.

A segunda, elaborada por Tavares (2008), propõe um quadro analítico para nichos regionais de segurança levando em consideração seis variáveis (cada qual com a possibilidade de assumir de três a cinco posições): padrão de segurança, padrão de conflito, padrão de paz positiva,² instrumentos de paz e segurança, agentes de paz e segurança e nível de integração regional. Conforme a combinação das posições tomadas por estas variáveis, o autor deriva quatro categorias amplas de classificação dos nichos regionais de segurança (da mais conflitiva para a mais pacífica): fragmentações regionais, coalizões regionais, comunidades regionais e sistemas governamentais regionais (sendo estes sem observação empírica na realidade).

A terceira e última abordagem consultada é a de Buzan e Wæver (2003), que em sua teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) fazem a análise das regiões de acordo com a distribuição de poder e os padrões de amizade (proteção e apoio) e inimizade (suspeita e medo) entre os Estados nelas presentes, bem como o grau de interligação entre os processos de securitização e dessecuritização. De acordo com os critérios propostos pelos autores, com relação aos padrões de amizade e inimizade, as classificações possíveis são formações conflituosas, regimes de segurança e comunidades de segurança.

1. O modelo do autor faz alguns ajustes e mudanças sobre o modelo de Deutsch (1978).

2. Por paz positiva entende-se a paz não apenas como a ausência de guerra, mas como um estado no qual além de não haver conflitos há bem-estar social.

2 RECURSOS DE PODER MILITAR

Conforme pode ser observado na tabela 1, a análise da distribuição dos recursos de poder tradicionais³ dos países sul-americanos revela que, quanto à população, ao território e ao Produto Interno Bruto (PIB), a participação do Brasil contribui com praticamente a metade dos recursos de todo o continente. Portanto, em qualquer relação bilateral do Brasil com outro país sul-americano, o peso brasileiro sempre se apresenta bastante superior ao da contraparte, um dos fatores necessários⁴ para a caracterização do país como potência regional.

TABELA 1
Países da América do Sul: recursos de poder tradicionais (2009)

Dado	País						Unidade
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	
População	40.665.732	10.030.832	190.732.694	17.134.708	46.300.196	13.774.909	Habitantes
Território	2.766.889	1.098.581	8.514.876	756.945	1.138.914	283.561	Km ²
PIB/dólar corrente	307.155.000	17.339.000	1.573.408.000	163.669.000	234.045.000	57.249.000	US\$ milhares
PIB/ <i>purchasing power parity</i> (PPP)	585.551.000	43.587.000	2.017.180.000	243.195.000	409.076.000	112.648.000	US\$ milhares
Efetivos militares	73.100	46.100	327.710	60.560	285.220	57.983	Efetivos militares
Operações de paz	821	410	1.288	515	0	68	Efetivos militares
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela	
População	761.442	6.459.727	29.496.120	524.345	3.372.222	29.043.355	Habitantes
Território	214.969	406.752	1.285.216	163.265	177.414	912.050	Km ²
PIB/dólar corrente	2.046.000	14.236.000	130.324.000	2.966.000	31.510.000	326.132.000	US\$ milhares
PIB/PPP	-	28.713.000	251.678.000	-	44.116.000	349.773.000	US\$ milhares
Efetivos militares	1.100	10.650	114.000	1.840	24.621	115.000	Efetivos militares
Operações de paz	0	48	213	0	2.440	0	Efetivos militares

Fontes: População e território – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); PIB/dólar corrente e PIB/PPP – Banco Mundial (para Guiana e Suriname os dados são do IBGE); efetivos militares – International Institute for Strategic Studies (IISS); operações de paz – Organização das Nações Unidas (ONU). Elaboração do autor.

De toda forma, no que se refere aos efetivos militares, apesar de possuir as maiores tropas, a capacidade brasileira não supera muito a colombiana, por exemplo. Caso seja levada em consideração a quantidade de efetivos militares proporcionalmente ao tamanho do território (efetivo por quilômetro quadrado), a capacidade brasileira superaria apenas a de Guiana, Paraguai, Suriname e Argentina. Dessa forma, desconsiderando-se outros fatores como o treinamento dado aos militares e a geografia do território, este dado pode indicar menor preparo do Brasil para vigiar suas fronteiras do que da Venezuela, por exemplo.

Outro dado que merece nota é a participação com efetivos militares em operações de paz da ONU. Diferentemente do que se imagina, o Uruguai é o país com mais efetivos vestindo capacetes azuis da América do Sul (cerca de 10% de seu total de militares). Segundo Vales (2011, p. 40), após a democratização do país em 1984, buscou-se conferir uma função às Forças Armadas para que elas continuassem se aprimorando profissionalmente e conseguissem se manter financeiramente. A participação em operações de paz, desde os anos 1990, foi a solução encontrada, institucionalizada com a criação, em 1995, do Sistema Nacional de Operações de Paz (Sinomapa) e da Escola Nacional de Operações de Paz Uruguiaia (Enopu).

3. Os recursos de poder tradicionais são listados principalmente por Waltz (1979, p. 131).

4. Conforme aponta Lima (2010, p. 155), os outros fatores seriam: *i*) desempenho de estratégias pró-ativas nos planos multilateral e regional; e *ii*) indicadores de autopercepção e de reconhecimento dos demais, sejam os países semelhantes ou as grandes potências.

Para o exame das relações de segurança no continente, dois dados mais comumente utilizados são os gastos militares e a proporção deles em relação ao PIB, constantes nas tabelas 2 e 3. Os gastos militares do Brasil, em todos os anos listados, representaram mais da metade dos gastos militares efetuados no continente, neste caso de acordo com o que seria de se esperar em função das dimensões do país. Apesar de um forte decréscimo em termos absolutos de 1990 para 1995, nos demais períodos quinquenais os gastos brasileiros cresceram a uma taxa média de 20%.

TABELA 2

América do Sul: gastos militares (1990-2010)

(A preços constantes de 2010, em US\$ milhares)

Ano	País					
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador
1990	2.428.000	236.000	46.573.000	2.651.000	2.505.000	476.000
1995	2.422.000	209.000	20.384.000	3.003.000	4.449.000	741.000
2000	2.091.000	244.000	22.455.000	4.150.000	5.720.000	582.000
2005	1.955.000	267.000	23.677.000	5.350.000	7.541.000	1.187.000
2010	3.476.000	328.000	34.384.000	6.579.000	10.422.000	2.094.000
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela
1990	5.900	121.000	50.700	-	897.000	-
1995	9.200	139.000	1.406.000	-	719.000	3.603.000
2000	16.700	124.000	1.488.000	-	780.000	3.534.000
2005	21.000	103.000	1.552.000	-	625.000	4.892.000
2010	28.800	154.000	1.958.000	-	788.000	3.363.000

Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri). Elaboração do autor.

TABELA 3

América do Sul: gastos militares (1990-2010)

(Em % do PIB)

Ano	País					
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador
1990	1,4	2,8	6,3	4,3	1,6	1,9
1995	1,5	2,1	1,9	3,1	2,4	2,3
2000	1,1	2,1	1,8	3,8	3,0	1,6
2005	0,9	1,8	1,5	3,4	3,4	2,6
2010	0,9	1,7	1,6	3,2	3,6	3,6
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela
1990	0,9	1,2	0,1	-	3,5	-
1995	0,9	1,3	1,9	-	2,7	1,5
2000	1,5	1,1	1,8	-	2,8	1,5
2005	1,9	0,8	1,5	-	2,1	1,4
2010	2,1	0,9	1,3	-	2,0	0,9

Fonte: Sipri. Elaboração do autor.

Nos casos de Chile e Colômbia, por outro lado, não foi observado decréscimo em nenhum dos períodos, com crescimentos quinquenais médios acima de 30% para os dois países ao longo das duas décadas. São também

os países com a maior média do gasto como percentual do PIB para o período. Enquanto a explicação para o Chile se deve principalmente ao aumento do preço do cobre,⁵ o caso colombiano está relacionado com o combate ao narcotráfico e às guerrilhas, tema a ser tratado na próxima seção.

Por fim, dois pontos adicionais são merecedores de nota. Em primeiro lugar, cabe lembrar que nenhum país sul-americano possui armas nucleares, químicas ou biológicas, fator que torna todos eles países secundários na distribuição de poder militar global. Em segundo lugar, ainda que as compras de armamentos realizadas por alguns países do continente desde 2005 tenham levantado debate acerca da possibilidade de corrida armamentista na região (com destaque para Brasil, Chile e Venezuela), essas aquisições se caracterizaram de uma forma geral como reposição de armamentos obsoletos. Além disso, considerando-se o ano de 2008 (Resdal, 2010), apenas Chile e Colômbia tiveram mais de 25% do total dos gastos militares como investimentos (dos demais, somente o Brasil apresentou mais de 10%). Portanto, não se pode falar em corrida armamentista na América do Sul, essencialmente porque, em última análise, não há desavenças entre países da região que justifiquem comportamento de tal natureza.

3 PRINCIPAIS AMEAÇAS

Todas as ameaças tradicionais à segurança no continente sul-americano estão relacionadas a litígios fronteiriços ou territoriais históricos. Embora estejam encaminhadas para a solução, em sua totalidade, por meio de mecanismos pacíficos, sua permanência em estado latente se apresenta como desafio à cooperação e à integração, uma vez que dificultam o desenvolvimento de projetos sobre as áreas em demanda e, no limite, podem voltar a ser incitadas e acabar resultando em enfrentamentos armados.

O quadro 1 apresenta uma lista resumida dos conflitos lindeiros em aberto existentes na América do Sul. Destacam-se a querela entre Guiana e Venezuela, em função de a área demandada representar quase dois terços do território guianense;⁶ e a questão das Malvinas, por contar com o envolvimento de uma grande potência externa.

Para além das ameaças tradicionais, desde os anos 1980 novas ameaças, originadas por novos atores, têm ganhado força na região sul-americana, as quais possuem naturezas doméstica ou transnacional. A associação de guerrilhas com o crime organizado (narcotráfico, tráfico de armas e lavagem de dinheiro) em determinados países andinos⁷ tem se caracterizado como a principal delas, uma vez que registra elevado índice de violência⁸ e transborda externalidades negativas para o território dos países circunvizinhos. Ademais, com o fim da Guerra Fria e da ameaça comunista, o tráfico de drogas ilícitas se tornou a principal preocupação de segurança dos Estados Unidos na América do Sul. Com o advento da Guerra ao Terror nos anos 2000, a associação do crime organizado com guerrilhas de ideologias variadas, considerada oficialmente como uma forma de terrorismo pela superpotência desde o final dos anos 1990, ganhou ainda mais destaque na política de segurança global americana.

5. O Chile possui uma lei que obriga o país a aplicar em defesa 10% da receita obtida com a venda do cobre (Resdal, 2010).

6. Para mais informações sobre este caso específico, ver Desiderá (2012).

7. Destacam-se os casos da Colômbia e do Peru, mas cumpre ressaltar o fato de a Bolívia ter sido um dos principais produtores de cocaína nos anos 1990. Com a estratégia de luta contra o narcotráfico, a plantação ilegal da coca foi praticamente erradicada no país. Contudo, desde meados dos anos 2000 esse cultivo tem reaparecido.

8. Não somente em função do narcotráfico, mas também por problemas decorrentes dos altos níveis de pobreza e desigualdade, a América Latina possui a maior taxa de homicídios do mundo. Os números anuais de assassinatos na América do Sul superam o de muitas guerras em operação no mundo (Aravena, 2005).

QUADRO 1

América do Sul: litígios fronteiriços e territoriais pendentes (2012)

Países envolvidos	Resumo da disputa
Guiana e Venezuela	Desde 1962, a Venezuela demanda toda a área do território guianense situada a oeste do rio Essequibo, alegando ter sido injustiçada em decisão arbitral sobre a posse desta região no século XIX, quando a Guiana ainda era colônia inglesa. O caso tem sido tratado com os bons ofícios do secretário geral da ONU desde 1987.
Argentina e Reino Unido	Em 1982, a ditadura militar da Argentina promoveu a ocupação das Ilhas Malvinas (ou <i>Falklands</i> , em inglês), de posseção inglesa no Atlântico Sul, alegando ser a detentora da soberania sobre aquele território, herança da colonização espanhola. A invasão foi o estopim para a Guerra das Malvinas, com duração de pouco mais de dois meses e derrota argentina. O resultado do conflito, de toda forma, não colocou um ponto final na disputa. Em 2012, por ocasião do aniversário de trinta anos da guerra, a presidenta Cristina Kirchner voltou a evocar a temática (com apoio dos demais países sul-americanos), propondo nova solução, desta vez pacífica e com intermediação da ONU.
Guiana e Suriname	Com origem anterior à independência dos dois países, o litígio fronteiriço envolvia uma parcela referente ao mar territorial (resolvida em 2007 por meio de arbitragem da ONU) e outra terrestre, sobre duas regiões: o rio Courantyne, que separa os dois países, e o Triângulo do Novo Rio, na extremidade austral da fronteira, onde há jazidas de ouro. A disputa tem sido tratada por meio de negociações bilaterais diretas.
Bolívia, Chile e Peru	No século XIX, a disputa sobre o direito de exploração de recursos naturais entre Bolívia e Chile, na região do atual extremo norte chileno e extremo sul peruano, onde se situa o porto de Arica, provocou a chamada Guerra do Pacífico (1879-1883). A derrota boliviana significou a perda de sua saída para o mar. Desde os anos 1970, de toda forma, as partes têm negociado maneiras para que a Bolívia recupere o acesso ao Oceano Pacífico – objetivo constitucional do país desde 2008.
Colômbia e Venezuela	Com a resolução da maior parte das disputas pela definição das linhas fronteiriças entre os dois países tendo ocorrido somente em meados do século XX, ainda resta, entre outros, o diferendo a respeito da soberania sobre as águas do Golfo da Venezuela, onde há importantes reservas de petróleo. O litígio tem sido tratado por meio de negociações bilaterais diretas, as quais contam com uma Comissão Permanente de Conciliação.

Elaboração do autor.

No Peru, o Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA) e o Sendero Luminoso, ambos de orientação socialista (marxista e maoista, respectivamente) e vinculados ao tráfico de drogas, apresentaram-se como os principais grupos atuantes nos anos 1990 e começo dos 2000. Ambos foram praticamente derrotados pelas forças do governo peruano de Alberto Fujimori (1990-2000), com apoio militar e financeiro dos Estados Unidos. De qualquer maneira, com o avanço no combate aos grupos insurgentes colombianos nos anos 2000, tem surgido o temor de que esses grupos retomem suas atividades no Peru.

Na Colômbia, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) são o principal grupo guerrilheiro marxista e narcotraficante em atividade. Além delas, atuam também fortemente em zonas rurais o Exército de Libertação Nacional (ELN), também socialista, e as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), paramilitares de extrema direita. De 1998 a 2005, a repressão contra esses grupos foi internacionalizada e intensamente militarizada com o lançamento do Plano Colômbia, o qual apresentava financiamento bilionário quase exclusivo dos Estados Unidos para apoio com treinamento militar e logístico (Santos, 2010). Uma nova fase do plano foi acordada em 2007, com prazo de duração até 2013. É importante notar que as ações levadas a cabo no período do plano, apesar de terem reduzido a produção da droga na Colômbia e enfraquecido as guerrilhas, tiveram como consequência o deslocamento do problema para o território dos países vizinhos (Brasil, Bolívia, Equador e Venezuela), regionalizando definitivamente a questão.

Fruto do conflito entre o governo colombiano e as guerrilhas, o episódio da incursão de oficiais do país em território equatoriano em 2008 com a finalidade de capturar e executar o segundo homem das FARC, Raúl Reyes, gerou uma crise entre os dois países vizinhos resultando no rompimento das relações diplomáticas. Crítica da estratégia colombiana de violência repressiva contra o narcotráfico, a Venezuela solidarizou-se com o Equador e também rompeu suas relações com Bogotá. Mais do que isso, enviou tropas para sua fronteira com a Colômbia, conformando o momento mais tenso das relações de segurança na América do Sul dos anos

2000. Apesar de o mal-entendido ter sido resolvido logo nos dias sucedentes,⁹ o caso revelou como as novas ameaças podem se converter em ameaças tradicionais rapidamente na região.

Como fonte adicional de insegurança no continente sul-americano, também deve ser considerado o fato de a região ser marcada pela instabilidade política da maioria de seus países, os quais têm apresentado recorrentes dificuldades em consolidar seus regimes democráticos desde o fim das ditaduras militares. Dada a tradicional vinculação entre os grupos políticos dos países sul-americanos, eventos domésticos antidemocráticos como os observados na Bolívia em 2008, no Equador em 2010 e no Paraguai em 2012 se caracterizam como novas ameaças à segurança regional por seu potencial de gerar externalidades nos vizinhos, além de necessariamente prejudicarem a execução dos projetos de desenvolvimento regional em andamento no continente. Ademais, a ocorrência deste tipo de rompimento democrático dificulta o próprio combate às demais ameaças.

4 MECANISMOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, a preocupação com a segurança na América do Sul conta com um instrumento coletivo hemisférico para sua promoção, criado a partir da iniciativa dos Estados Unidos: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) ou Pacto do Rio, de 1947. Sob a lógica do conflito bipolar, o tratado objetivava garantir a proteção dos países latino-americanos¹⁰ contra agressões externas.

Dessa forma, o acordo conformava um sistema de segurança coletiva – um ataque contra qualquer membro seria considerado um ataque contra todos (Artigo 3º) – e inseria formalmente a América Latina no bloco ocidental capitalista. Contudo, sua efetividade limitada foi revelada quando o instrumento foi invocado pela Argentina na ocasião da Guerra das Malvinas em 1982 e não obteve resposta, demonstrando que apenas funcionaria no caso de a agressão externa partir de um país do bloco antagônico.

O final da Guerra Fria, com o desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991, não veio acompanhado da denúncia automática do tratado por parte de nenhum de seus contratantes.¹¹ Dessa maneira, apesar do anacronismo e da ineficácia aparentes, o Tiar permaneceu em vigência sem sofrer qualquer alteração para que se adequasse à nova realidade política internacional e à transformação do caráter das ameaças presentes no hemisfério. Somente em 2003, com a realização da Conferência Especial sobre Segurança, o debate em torno das novas ameaças, com destaque para o terrorismo, viria a ser feito no âmbito da OEA, tendo como resultado a Declaração sobre Segurança nas Américas, sem grandes consequências no sentido de provocar modificações na arquitetura institucional da organização. De todo modo, o Tiar permanece como o único sistema de segurança e defesa coletiva regional propriamente dito do qual participam os países sul-americanos (exceto Guiana e Suriname).

Por outro lado, com o avanço da democratização e dos processos de integração regional na América do Sul, desde o final dos anos 1990 tem-se testemunhado o aparecimento de declarações e mecanismos que buscam garantir a paz entre os países da região e promover a confiança mútua e a solução pacífica das controvérsias.

9. O restabelecimento das relações diplomáticas entre os países se completou somente em 2010.

10. Dos países independentes à época na América Central e na América do Sul, não assinaram o Tiar em 1947: Equador (1949) e Nicarágua (1948). Cuba, Haiti e República Dominicana foram os países caribenhos a assinar o tratado. Após a revolução em 1959, os cubanos foram expulsos da Organização dos Estados Americanos (OEA) e dos mecanismos do Tiar.

11. Apenas o México denunciou o tratado em 2002, quando foi invocado pelos Estados Unidos para obter apoio dos demais contratantes no contexto da Guerra ao Terror.

Dentre eles, destacam-se¹² a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile sobre a Zona de Paz, assinada em 1998, e a Carta Andina para a Paz e a Segurança, firmada em 2002. No contexto do continente sul-americano como um todo, na Segunda Cúpula Sul-Americana, em 2002, emitiu-se a Declaração da Zona de Paz Sul-Americana.

Além desses documentos, tomando a manutenção da ordem democrática como uma questão de segurança, no sentido apregoado pela paz kantiana,¹³ as iniciativas de integração regional também passaram a contar com as chamadas “cláusulas democráticas”, consubstanciadas no Protocolo de Ushuaia, de 1998, no Mercosul, e no Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena, de 2000, na Comunidade Andina de Nações (CAN). Estes protocolos preveem diferentes tipos de sanções aos países participantes dos blocos nos quais ocorram tais rupturas, tendo como limite a suspensão da sua participação dentro do exercício de integração. Na OEA, assinou-se a Carta Democrática Interamericana em 2001. Em âmbito sul-americano, o tema da manutenção da ordem democrática apareceu desde a primeira cúpula, em 2000, no Comunicado de Brasília. De todo modo, ele viria a ser devidamente institucionalizado na União de Nações Sul-Americanas (Unasul) somente após a tentativa de golpe contra Rafael Correa no Equador em 2010, com a assinatura do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia.

Após esses desenvolvimentos, o processo de construção de confiança entre os países sul-americanos atingiu seu auge com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no final de 2008, no âmbito da Unasul. Apesar de ser fruto de conversas iniciadas em 2006, a proposta formal surgiu por parte do Brasil, no contexto da crise entre Colômbia, Equador e Venezuela. Em função disso, os objetivos da nova instituição tiveram como foco central o fomento da confiança para a garantia do estabelecimento de uma zona de paz na América do Sul, de forma a possibilitar a estabilidade democrática e o desenvolvimento na região. Além desses, acabaram se tornando também objetivos gerais a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e a formação de consensos para a cooperação militar. Portanto, ao contrário do que o presidente venezuelano expressou esperar de uma organização desse tipo nos anos que precederam sua criação, o CDS acabou não incorporando funções de um sistema de segurança coletiva ou de uma aliança militar.

Para Medeiros Filho (2010, p. 6-9), além das questões da zona de paz e da formação de uma identidade sul-americana em defesa, outras duas demandas justificariam a criação do conselho: o combate ao crime organizado e a cooperação na produção e comercialização de produtos da indústria bélica. Sobre a primeira demanda, o tema do tráfico de drogas e das guerrilhas acabou sendo tratado separadamente com a criação do Conselho de Luta contra o Narcotráfico, em 2009. Seu estatuto foi formulado em 2010 e o conselho passou a se chamar Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD). Seu objetivo central é se estabelecer como uma instância de consulta, cooperação e coordenação para o enfrentamento desse problema. Seu grande diferencial está na abordagem holística da questão, incluindo tanto a oferta como a demanda das drogas em suas preocupações e considerando a resolução do problema como uma responsabilidade comum e compartilhada. Além disso, no que concerne à redução da oferta, preocupa-se especialmente com o desenvolvimento alternativo a ser planejado para as áreas de cultivo e produção da droga. O Plano de Ação do CSPMD, aprovado em 2010, tem cinco linhas de ação: redução da demanda; desenvolvimento alternativo, integral e sustentável, incluindo o preventivo; redução da oferta; medidas de controle; e lavagem de dinheiro.

12. Anteriormente, o Brasil e a Argentina, em conjunto com os países da Costa Oeste africana, promoveram a Resolução nº 41/11 na Assembleia Geral da ONU, em 1986, a qual define a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Deve-se lembrar ainda que antes, em 1985, a aproximação entre os dois países, que culminaria na formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), iniciou-se com a assinatura de um entendimento de confiança mútua no campo da segurança, assegurando os propósitos de uso pacífico da tecnologia nuclear por ambas as partes.

13. Para uma discussão filosófica do significado da paz kantiana, ver Fukuyama (1992, p. 281).

A respeito da outra demanda apontada pelo autor, cumpre assinalar que ela se faz presente nos objetivos específicos do estatuto do CDS. Além disso, na primeira reunião ordinária do conselho em 2009, decidiu-se sobre a elaboração de um diagnóstico da indústria de defesa no continente, necessário para a promoção da complementaridade produtiva, da pesquisa e da transferência tecnológica. Mas este não foi o único tema abordado: na mesma reunião, acordou-se pela criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos em Defesa (CSEED-CDS), cujo estatuto foi aprovado na segunda reunião ordinária do CDS em Guayaquil, no ano seguinte. Nesta ocasião, o principal resultado foi a aprovação de um conjunto de procedimentos para a aplicação das Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança (MFCS). Elas envolvem intercâmbio de informações e transparência – contando com o desenvolvimento de uma metodologia única para a medição dos gastos de defesa – e medidas de notificação mútua sobre atividades militares intra e extrarregionais – buscando evitar a repetição de episódios como aquele que causou mal-estar entre Colômbia e Equador. Por fim, a novidade trazida pela terceira reunião ordinária, realizada em Lima em 2011, encontra-se na decisão de incluir no plano de ação para 2012 a proteção da biodiversidade e dos recursos naturais estratégicos como uma das áreas prioritárias. De fato, a cúpula da Unasul de 2012 centrou-se na ideia de compreender os recursos naturais como eixo dinâmico da estratégia de integração regional.

Esses processos podem ser traduzidos como uma clara iniciativa sul-americana no sentido de contar com mecanismos próprios voltados para a governança regional da segurança, sem a interferência da superpotência hemisférica. Nesse sentido, é emblemática a abordagem holística tomada pelo CSPMD, por exemplo, em clara discordância com os métodos repressivos patrocinados pelos Estados Unidos no Plano Colômbia. De toda forma, esse movimento indica apenas uma emancipação da região no tratamento desses temas, mas não aponta no sentido da confrontação com os americanos. Vale destacar que o CDS foi apontado pelos americanos em outubro de 2012 – primeira vez em que foi citado em documento oficial de defesa dos Estados Unidos – como uma iniciativa de cooperação regional a ser encorajada pelos países sul-americanos, uma vez que ajuda a construir interdependência e integração entre suas Forças Armadas (Estados Unidos da América, 2012).

5 O PAPEL DO BRASIL NA SEGURANÇA REGIONAL

Não se pode afirmar que a participação do Brasil como intermediador em eventuais desentendimentos entre países sul-americanos seja uma tradição da política externa brasileira, uma vez que o país se caracterizou ao longo de sua história como tradicional defensor dos princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos. Dessa forma, do século XIX até o final da Guerra Fria, o país apenas se colocou nesta posição na Guerra de Letícia (entre Colômbia e Peru, em 1932), mas não se envolveu na Guerra do Pacífico, na Guerra do Chaco e na Guerra das Malvinas, nem nos litígios fronteiriços em aberto no continente. Além disso, à exceção da Guerra do Paraguai, o Brasil jamais participou de conflitos armados com os vizinhos. Em razão de seu peso bastante desproporcional em relação ao deles, conforme descrito anteriormente, de uma forma geral o país historicamente evitou tomar atitudes que pudessem incitar acusações de imperialismo do outro lado de suas fronteiras.

Em todo caso, nos anos 1990, na ocasião da Guerra do Cenepa entre Equador e Peru, o presidente Fernando Henrique Cardoso colocou a diplomacia brasileira à disposição para intermediar uma solução negociada para o conflito, ao lado dos governos de Argentina, Chile e Estados Unidos. A mediação obteve sucesso e o acordo de paz foi assinado em Brasília, em 1995. Além desse episódio, o Brasil também mediou

algumas ocasiões de perturbação da ordem democrática doméstica no Paraguai e na Bolívia nos anos 1990 e 2000 (Gratius, 2007).

Além desse tipo de iniciativa, em decorrência da experiência adquirida com o sistema interamericano forjado após a Segunda Guerra Mundial, bem como da cooperação entre os regimes militares na América do Sul ao longo de boa parte da Guerra Fria, o Brasil também tem o papel de incentivador e promotor da cooperação militar com os vizinhos sul-americanos. Essas atividades abarcam o recebimento de militares dos outros países para treinamento em terras brasileiras, o envio de brasileiros para aperfeiçoamento técnico nas escolas militares dos vizinhos, o compartilhamento de informações estratégicas para a defesa, a realização de exercícios militares conjuntos, entre outras.

O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), inaugurado em 2002, é um importante projeto brasileiro que tem efeitos positivos para o combate ao narcotráfico em todo o continente. Um de seus objetivos é o monitoramento do espaço aéreo, detectando a atividade de pequenas aeronaves em pistas de pouso clandestinas para o tráfico ilícito de drogas. O Brasil coopera com o compartilhamento de alguns relatórios do sistema com vizinhos andinos, principalmente Colômbia e Peru.

Do ponto de vista da indústria de defesa, a América do Sul se apresenta como importante mercado consumidor dos produtos do Brasil, principal produtor nesta área do continente. Vale destacar a venda de 25 aviões Super Tucano, modelo combate, entre 2006 e 2008, para a Colômbia, e a venda de doze e dezoito aeronaves do mesmo modelo, entre 2009 e 2011, para Chile e Equador, respectivamente. Desenvolvido pela Embraer principalmente para operações na selva, a tecnologia do modelo apresenta grande serventia para o enfrentamento dos grupos insurgentes ligados ao narcotráfico nos países andinos.

Dessa forma, o papel brasileiro na defesa regional, especialmente desde o final da Guerra Fria e a alteração nos padrões de relação com a Argentina, tem sido o de promover a cooperação e a integração em matéria de defesa,¹⁴ tendo como principal projeto de sucesso nessa empreitada a criação propriamente dita do CDS. Além disso, o país também se dispõe a intermediar pacificamente conflitos que possam ocorrer entre os demais países sul-americanos. Em última análise, o próprio peso desproporcional dos recursos de poder do país tem efeito estabilizador na região, uma vez que essa realidade entra nos cálculos estratégicos dos demais países sul-americanos quando da tomada de decisões relacionadas a situações conflituosas entre eles.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do panorama exposto, é possível classificar de maneira preliminar, com base nas abordagens teóricas brevemente expostas na introdução, o tipo de configuração observado nas relações de segurança do continente sul-americano.

A análise, de acordo com a abordagem de Kolodziej (1995), aponta para a classificação do continente como uma comunidade pluralista de segurança encaminhando-se para se tornar uma comunidade de segurança. Embora os dois sistemas sejam caracterizados pelo compromisso de seus integrantes em estabelecer relações pacíficas entre si, a diferença entre eles está no fato de a comunidade de segurança apresentar compartilhamento de valores fundamentais entre seus integrantes, os quais adaptam seu comportamento a princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio pacífico. Dessa forma, uma

14. Este é um objetivo presente na própria Estratégia Nacional de Defesa do Brasil (Brasil, 2010). Está presente também no *Livro branco da defesa nacional* (Brasil, 2012).

vez que o CDS está se consolidando gradativamente como uma instituição regional de segurança na qual se busca uma visão integrada de quais são as ameaças que incidem sobre o continente e quais são as formas eleitas para combatê-las, além das provisões no sentido de fomentar a confiança entre os países integrantes, pode-se afirmar que a América do Sul, com seu baixo grau de incidência de conflitos interestatais, está se tornando uma comunidade de segurança.

Examinando sob os seis critérios de Tavares (2008), a América do Sul apresenta padrão de segurança de comunidade pluralista de segurança, a melhor posição que esta variável pode adotar, uma vez que não há expectativa ou preparo para o uso da força entre seus integrantes. O padrão de conflito sul-americano, por seu turno, é de “conciliação”, também o mais pacífico de todos, pois a região possui mecanismos internos de resolução de disputas. O padrão de paz positiva, que leva em consideração o desenvolvimento humano e a participação política, é moderado.

Dentre os instrumentos de paz e segurança, a América do Sul se caracteriza como o tipo integrado regionalmente, com compromissos normativos e existência de instituições. Os agentes que contribuem para a paz e a segurança, por sua vez, são os próprios Estados, mas também se conta com a atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs). Por fim, o nível de integração regional é considerado médio, pois as políticas adotadas levam em consideração o ambiente regional, mas praticamente não há cessão de parcelas de soberania em favor das instituições regionais – nem perspectivas para que isso ocorra no futuro próximo. Combinando a posição das seis variáveis, a América do Sul é classificada como uma coalizão regional: há um compromisso com a paz e há laços formais e informais entre seus integrantes, mas o caminho a percorrer no sentido da paz positiva – resolução dos problemas relacionados à pobreza e à desigualdade de renda¹⁵ – não permite classificá-la como uma comunidade regional.

Por fim, adotando a ótica de Buzan e Wæver (2003), no caso sul-americano se observa o fortalecimento gradativo de um padrão de regime de segurança, desenvolvendo-se na direção de uma comunidade de segurança. Para a consolidação dessa condição, são requisitos a consolidação do CDS, propondo uma identidade sul-americana em matéria de defesa, e do CSPMD, conformando uma estratégia unificada dos países do Cone Sul e dos andinos para combater a principal ameaça incidente no continente. Dessa forma, seria formada uma comunidade equipada com medidas de fomento à confiança, capazes de eliminar completamente os padrões de inimizade.

REFERÊNCIAS

ARAVENA, F. R. Panorama da segurança na América do Sul. **Diplomacia, estratégia e política**, p. 53-77, jan./mar. 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia nacional de defesa**. 2010. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2012.

_____. **Livro branco de defesa nacional**. 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/LIVRO_BRANCO.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2012.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers**. The structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

15. Para mais informações e dados a esse respeito, ver Cepal (2012).

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama social de América Latina**. 2012. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial-2012DocI-Rev.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2012.

DESIDERÁ, W. A questão fronteiriça entre Guiana e Venezuela e a integração regional na América do Sul. **Conjuntura austral**, v. 3, n. 12, p. 11-25, jun./jul. 2012.

DEUTSCH, K. **Análise das relações internacionais**. Brasília: Editora da UnB, 1978.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Defense. **Western hemisphere defense policy statement**, 2012. Disponível em: <<http://www.defense.gov/news/WHDPS-English.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2012.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. Nova York: The Free Press, 1992.

GRATIUS, S. **O Brasil nas Américas: potência regional pacificadora?** 2007. Disponível em: <http://www.fride.org/descarga/WP35_BraAmer_POR_abr07.pdf>. Acesso em: 1 out. 2012.

KOŁODZIEJ, E. A. A segurança internacional depois da Guerra Fria: da globalização à regionalização. **Contexto internacional**, v. 17, n. 2, p. 313-349, jul./dez. 1995.

LIMA, M. R. S. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e política. Brasília: Cepal; Ipea, 2010. Cap. 7. p. 155-79.

MEDEIROS FILHO, O. **Conselho de defesa sul-americano: demandas e agendas**. 2010. Disponível em: <http://www.brasa.org/_sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf>. Acesso em: 1 out. 2012.

RESDAL – RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. **Atlas comparativo de la defensa en América Latina**. 2010. Disponível em: <<http://www.resdal.org/atlas/atlas-completo2010-espanol.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2012.

SANTOS, M. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, n. 1, p. 67-88, 2010.

TAVARES, R. Understanding regional peace and security: a framework for analysis. **Contemporary politics**, v. 14, n. 2, p. 107-127, June 2008.

VALES, T. P. Operações de paz como incentivo ao profissionalismo das forças armadas: o caso uruguaio. **Meridiano 47**, v. 12, n. 128, p. 36-41, nov./dez. 2011.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. Columbus: McGraw-Hill, 1979.