

**CONGRESSO
INTERNACIONAL** sobre

DEFESA RESPONSÁVEL

Perspectivas para o desenvolvemento da seguranga humana na nova Europa

16|17|18 de outubro de 2007
Centro de Estudos Avanzados
Universidade de Santiago de Compostela

<http://congreso.igesip.org>

Organiza



**INSTITUTO GALEGO DE ESTUDOS DE
SEGURANZA INTERNACIONAL E DA PAZ**



Patrocinam



PUBLIC DIPLOMACY DIVISION
PUBLIC DIPLOMACY SECTION
DIVISION DIPLOMACIE PUBLIQUE
SECTION PAIX Océan



Apóiam



Instituto de Investigacións
"Galego Galego Galego"

ELÓI MARTINS SENHORAS; CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE

A geoestratégia brasileira na agenda de políticas de segurança e defesa da América do Sul

Brazilian geostrategy in Latin America's defence and security policies agenda

Resumo: O artigo discute a trajetória e a agenda da política externa brasileira, considerando as concepções estratégicas em segurança e defesa para a América do Sul e suas inter-relações com os processos de integração regional e com as influências estadunidenses. O estudo da geoestratégia brasileira em segurança e defesa na América do Sul tem o intuito de desvelar quais são os interesses existentes e o nível de eficiência das relações regionais na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e das relações de dependência com E.U.A.. Com essa discussão são fornecidos os subsídios para a garantia de pluralidade e o aprofundamento do debate sobre os desafios e oportunidades da formação de uma agenda coletiva em segurança e defesa em esfera regional com vistas a combater ameaças transnacionais.

Palavras-chave: América do Sul; Brasil; Políticas de Segurança e Defesa.

Abstract: This article stresses the trajectory and the agenda of the Brazilian foreign policies, taking as granted the strategical conceptions in security and defense in South America and their inter-relations with the processes of regional integration and the United States influences. The study of the Brazilian security and defense geostrategy in South American aims to uncover the existing interests and the level of efficiency of the regional relations in the Amazon Cooperation Treaty Organization and the relations of dependence with the United States. Through this discussion assistance is supplied to warrantee plurality and depth for the debate about the challenges and the opportunities for the development of a collective agenda in regional security and defense to overthrow the transnational threats.

Keywords: South America; Brazil; Security and Defense Policies.

INTRODUÇÃO

A geoestratégia é a dimensão espacial existente nas estratégias políticas e econômicas de diferentes atores no sistema internacional, que tradicionalmente tem sido considerada um subcampo da geopolítica, ao analisar as relações estratégico-militares de Estado junto a recursos geográficos.

A fim de demonstrar a vitalidade do papel geoestratégico do Estado nas relações político-militares, a despeito da incorporação dos estudos geoeconômicos de uma pluralidade de novos atores e novos temas que se inter-relacionam na construção espacial, o estudo da geoestratégia brasileira na área de segurança e defesa é objeto deste estudo no espaço sul-americano.

A geoestratégia da política externa brasileira em segurança e defesa pode ser visualizada em suas diretrizes de formulação, mudança e continuidade na América do Sul, devido a três variáveis: a) fatores endógenos ao governo brasileiro, como, por exemplo, o fim do período do regime autoritário, b) fatores exógenos de redefinições estruturais no sistema político e econômico internacional, e c) influências conjunturais no sistema regional sul-americano e no relacionamento com a potência hemisférica, os EUA.

A partir desse quadro analítico da geoestratégia brasileira, o artigo pretende fazer uma reflexão sobre as políticas de governo e o padrão de políticas de Estado que consubstanciam a agenda da política de segurança e defesa na América do Sul, por meio de cinco recortes basilares que se inter-relacionam:

1. Parte-se de um exame das inflexões nos paradigmas de segurança e defesa na América do Sul, ressaltando a passagem de um cenário geoestratégico de confrontação para cooperação, com o avanço da integração regional.
2. Procura-se analisar a mudança geoestratégica da política brasileira de segurança e defesa frente à agenda de transformações geopolíticas com *novas ameaças* na América do Sul, resultando no deslocamento das Forças Armadas do flanco platino para o flanco amazônico, onde a *porosidade* aproxima a geopolítica da região andina e do Pacífico Sul-americano.
3. Introduz-se o estudo do processo evolutivo de integração regional do Mercosul à Comunidade Sul-americana de Nações a fim de demonstrar a sua funcionalidade na construção de uma política de segurança e de defesa, com destaque ao surgimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica enquanto interface primária de diálogo frente às novas ameaças regionais entre os oito países amazônicos com áreas nos Andes e no Pacífico Sul-americano.
4. A ótica de análise foca a discussão sobre as influências estadunidenses na agenda geopolítica de Segurança e Defesa da América do Sul com o objetivo de desvelar as suas implicações disfuncionais nos países da região andina e amazônica e o raio de ação da geoestratégia brasileira.
5. Por fim, são tecidas algumas considerações sobre a possibilidade de surgir uma agenda geopolítica sul-americana pautada por relações autônomas em uma comunidade regional de segurança e defesa.

INFLEXÕES NOS PARADIGMAS DE SEGURANÇA E DEFESA DA AMÉRICA DO SUL: DAS ESTRATÉGIAS DE CONFRONTAÇÃO À COOPERAÇÃO

A recente reformulação nas concepções estratégicas em segurança e defesa que adveio de significativas mudanças nos contexto político mundial após-Guerra Fria refletiu regionalmente na América do Sul e nacionalmente na introdução de uma série de condicionantes à transformação da autonomia política e institucional das Forças Armadas.

Em um cenário essencialmente dinâmico das relações internacionais, repleto de mudanças que surgem e variam de magnitude e de características diante da emergência de ameaças transnacionais, tornou-se impreciso interpretar a divisão das ameaças entre as de origem externa e as de origem interna, uma vez que, em um mundo globalizado, é cada vez mais difícil traçar uma linha divisória com este critério, pois há uma presença latente e contínua de *temáticas* entre os países. Tais ameaças, de uma maneira geral, estão condicionadas pela vulnerabilidade, por fatores culturais e pela segurança de um país, ou seja, a ameaça configura-se em um fenômeno perceptivo. Isso significa que, a partir da década de 1980, algumas atividades foram percebidas por alguns Estados como uma ameaça à sua segurança e passaram a buscar mecanismos tanto internos como multilaterais com vistas a combatê-los.

Os temas considerados –pelas potências ocidentais– como ameaças à segurança internacional após o fim da União Soviética –narcotráfico, terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico de armas, devastação ambiental, corridas armamentistas regionais, conflitos étnicos, correntes migratórias internacionais, desrespeito aos direitos humanos e proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas de destruição em massa– consolidaram a substituição do conflito Leste-Oeste pelas tensões Norte-Sul (Marques, 2003:69).

Em um sistema internacional de mudanças, a análise do emprego potencial das Forças Armadas na América do Sul torna-se importante por evidenciar, em momentos diversos, a existência de dois cenários geopolíticos com padrões de tendência característicos na história recente das políticas externas de segurança e defesa dos países.

Em um primeiro momento sublinha-se um *cenário geopolítico conflitivo*, onde as questões clássicas de segurança e defesa evidenciam-se devido ao sistema internacional bipolar da Guerra Fria. Nesse mesmo período, a presença de governos militares em países como o Brasil, a Argentina, o Uruguai, o Chile, o Equador e o Peru instalou um ambiente geopolítico de

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

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

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

Em contraposição ao cenário conflitivo da Guerra Fria no qual se observaram vários pontos de divergência na América do Sul, com a redemocratização nesses países e com os processos de integração regional e o próprio fim da Guerra Fria, os governos nacionais começaram vagarosamente a dialogar entre si sobre as políticas de segurança e hoje eventualmente trabalham em cooperação de forma bilateral em algumas temáticas contra alguns *inimigos comuns*.

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

As medidas de aproximação tiveram um ritmo diferente conforme as áreas das políticas públicas, uma vez que nos anos 1990 aconteceram avanços significativos nas políticas educacionais, culturais e comerciais, essas últimas com reveses mais ou menos momentâneos, enquanto que na esfera da defesa e segurança, os passos foram mais lentos e parcimoniosos.

Essa aproximação foi iniciada primeiramente entre Brasil e Argentina, depois foi expandida com o Mercosul e posteriormente foi ampliada com as negociações com a Comunidade Andina. Ela foi fruto de uma iniciativa fundamentalmente política, o que permitiu, na questão da defesa e segurança, que esses países não apenas reduzissem antigas desconfianças e contenciosos, mas também que adotassem posições compatíveis quanto

ao futuro de projetos militares e à ampliação do entendimento entre seus corpos militares, exemplificada pela realização conjunta de exercícios militares (Soares, 2005).

A POLÍTICA BRASILEIRA DE SEGURANÇA E DEFESA NA AMÉRICA DO SUL FRENTE À AGENDA DE MUDANÇAS GEOPOLÍTICAS

Tradicionalmente as Forças Armadas brasileiras têm atuado segundo as obrigações constitucionais de defesa em face à agressão externa, de manutenção da ordem e da integridade territorial e de preservação do patrimônio nacional, como em qualquer outro país no mundo. Segundo Costa (1994), o grau de previsibilidade da política externa brasileira na área de segurança e defesa é elevado, apesar de flutuações que resultaram de diferentes visões governamentais, devido a uma atuação padrão na história e devido às características jurdicista e não-confrontista que a distinguem no campo internacional.

Essas características da política externa brasileira determinaram a maneira como a interação entre o Estado e o próprio fenômeno da guerra é percebida no Brasil e elevaram os custos com os quais um país precisa arcar para recorrer à violência como ferramenta de relações internacionais.

Apesar das características imanentes de defesa da paz, a política de segurança e defesa brasileira após a democratização e após a Guerra Fria possui delineamentos históricos e políticos que merecem consideração. Do ponto de vista da formulação de estratégias militares relativas ao risco de conflito aconteceram mudanças estratégicas significativas.

Com o estabelecimento de uma formação cooperativa no Mercado Comum do Sul (Mercosul) embasada na democratização e no desenvolvimento econômico, surgiu um ambiente em que são diminuídas significativamente as rivalidades entre os países e a ameaça conflitiva nessa região, o que reflete na política regional de segurança e defesa.

O contingente das Forças Armadas brasileiras passou a ser deslocado estrategicamente das fronteiras do Flanco da Bacia Platina para o Flanco da Bacia Amazônica, uma vez que os policymakers começaram a perceber certa fragilidade fronteiriça nas regiões setentrionais conjugadas com a problemática da guerrilha, do tráfico ilícito de drogas, da fragilidade institucional de alguns países limítrofes, além da densidade demográfica rarefeita em grandes zonas territoriais na Amazônia Legal.

Na história brasileira, no plano externo regional, as fronteiras brasileiras na Bacia Platina, em especial com a Argentina, sempre representaram

um ponto nevrálgico de tensões e conflitos, o que veio a sofrer substancial mudança ainda antes da queda do Muro de Berlim, com as primeiras negociações de processos de cooperação regional pelos Presidentes Raúl Afonsin e José Sarney (1985-1990), e com a posterior consolidação do Mercosul, com a adesão do Uruguai e Paraguai.

Nessa nova conjuntura de arrefecimento das rivalidades no Flanco da Bacia Platina, pela primeira vez desde o Império¹ as percepções de insegurança do Estado brasileiro mudaram, vindo o Flanco Amazônico a se tornar a maior expressão, com o correspondente reposicionamento do contingente das Forças Armadas junto às fronteiras do norte do país². Bakker (1984) assinala que a liquidação dos problemas de fronteira na região platina teria servido para enfraquecer o profissionalismo clássico da política externa brasileira em defesa e segurança em detrimento de um aumento com preocupação interna, principalmente pelo Exército, na Amazônia.

Na região da Amazônia Legal³, alguns programas idealizados no período militar tiveram continuidade durante o governo de José Sarney (1985-1990), como foi o caso do projeto Calha Norte, embora tenha passado pela redução de orçamento e tenha sido criticado por partidos, intelectuais e pela mídia da esquerda brasileira, bem como por grupos estrangeiros regionais e multilaterais ligados à defesa do meio ambiente.

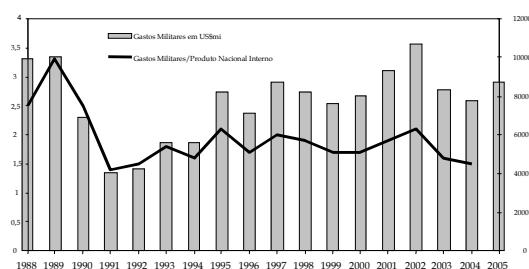
Com o fim do regime autoritário no Brasil, as políticas externas dos governos passaram por mudanças, de forma que a disputa por recursos orçamentários renegou a um plano marginal as políticas de segurança e de defesa diante do privilegiamento das políticas econômico-internacionais de comércio e das políticas diplomáticas do Ministério das Relações Exteriores.

Gráfico 1. Evolução dos Gastos das Forças Armadas Brasileiras

¹ O Estado imperial brasileiro perdurou de 1882, ano da Proclamação da Independência, até 1889, ano da Proclamação da República.

² Com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, as atenções à Tríplice Fronteira (zona que abarca cidades do Brasil, Argentina e Paraguai) voltaram temporariamente a tomar conta da agenda brasileira de política externa em segurança e defesa diante de pressões norte-americanas nas suas investigações sobre a lavagem de dinheiro na região para o financiamento dos atos terroristas.

³ Em termos administrativos brasileiros, a região chamada de Amazônia Legal é composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima e parte dos estados de Mato Grosso, Tocantins e Maranhão.



Fonte: Tabulação própria. Banco de Dados: SIPRI.

Com o governo Itamar Franco (1992-1994), foi destacada a criação do projeto SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia), que foi suspenso após denúncias de corrupção envolvendo o processo contratual. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o projeto Calha Norte foi “reativado” na segurança das fronteiras da Amazônia Legal no contexto do Plano Colômbia, engendrado com a assistência dos Estados Unidos, bem como o projeto militar de Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) foi retomado, implementado e ampliado na interlocução com diversos outros ministérios, surgindo o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM).

Embora o governo brasileiro não tenha introduzido uma alternativa financeira regional ao Plano Colômbia para atender às ameaças de segurança regional junto aos países andino-amazônicos, sua posição contrária à política estadunidense se manifestou bilateralmente pela introdução da operação COBRA (Colômbia-Brasil) e unilateralmente pela reativação do projeto Calha Norte e pelo surgimento de fiscalização por meio do Sistema de Vigilância da Amazônica, por temer, diante da ofensiva militar contra as guerrilhas narcotraficantes, o efeito balão de transbordamento das atividades de plantação e refino de droga para dentro do território brasileiro, bem como o risco potencial de abrir um precedente para o engajamento militar direto dos Estados Unidos na América do Sul.

Como a implantação do SIVAM⁴ pelo governo brasileiro em 2001 permitiu ao país firmar acordos de cooperação militar com a Colômbia, Peru

⁴ O SIVAM é um projeto de grande envergadura que permite o planejamento e a coordenação de ações voltadas para a Amazônia, com o estabelecimento de uma efetiva presença da autoridade governamental por meio de ações em diferentes plataformas como radares terrestres, radares aeroembarcados e aeronaves de sensoriamento remoto. Seu objetivo relaciona-se à proteção das riquezas naturais da Amazônia, à garantia da soberania brasileira sobre a Amazônia Legal, à cooptação

e Equador a fim de tornar disponível os dados e ampliar o controle militar, policial e ambiental da região ele acaba por se tornar uma importante política de segurança e defesa geoestratégica na América do Sul.

Segundo a Agência de Notícias do Ministério da Justiça (2006), a Polícia Federal brasileira também tem promovido operações conjuntas com as polícias dos países vizinhos para combater o crime organizado, ações que muitas vezes contam com o apoio logístico, pessoal e financeiro dos Estados Unidos e com o apoio das Forças Armadas. Atualmente, existem nove operações que se estendem ao longo da fronteira do Brasil: Cobra (Colômbia), Pebra (Peru), Vebra (Venezuela), Guisu (Guiana e Suriname), Brabo (Bolívia), Ribeirinho (toda a fronteira Amazônica), Aliança (Paraguai), Cone Sul (Argentina e Uruguai) e Craí (Colômbia).

Entretanto, não há uma estratégia clara por parte do governo que vise marcar posição regional na América do Sul devido à falta de consenso interno e externo sobre o papel da política de segurança e defesa brasileira na geoestratégia sul-americana e a falta de planejamento para o desenvolvimento interno de uma indústria militar, o que acaba desobrigando as autoridades de encarar a mudança no cenário estratégico da América do Sul, o único lugar em que o Brasil poderia ser um “líder natural”.

Somente ao fim da década de 1990, no quadro cronológico dos programas de segurança, defesa e desenvolvimento da Amazônia implementados pelos governos civis, é que houve o surgimento de reinvestimento em desenvolvimento tecnológico nacional nas Forças Armadas, principalmente na Aeronáutica, por meio da implementação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). As Forças Armadas, para minimizarem a obsolescência da defasagem tecnológica de maneira rápida e com o menor custo, optaram, no entanto, por importar significativa parcela do seu equipamento.

A dimensão das ameaças na Amazônia foi vislumbrada com clareza pelas Forças Armadas brasileiras diante da evolução dos conflitos internos na Colômbia, do aumento do tráfico de drogas e armas, e das pressões estadunidenses, que colocaram a questão da proteção das fronteiras no Norte do país em pauta de segurança internacional.

A mudança mais substantiva, e também a mais positiva, que a definição das fronteiras amazônicas como prioridade para a defesa nacional talvez tenha operado nas concepções estratégicas brasileiras foi a aceitação por parte das

dos demais países amazônicos na defesa integrada de seus próprios interesses na região, segundo os marcos da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

três Forças, com maior ou menor grau de convicção, da necessidade da integração operacional entre elas. Essa aceitação, dentre outros aspectos benéficos, foi aos poucos minando as resistências existentes até então na área militar à criação do Ministério da Defesa (Marques, 2003:78-9).

No contexto de segurança regional, a partir da administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tornou-se evidente, com a criação do Ministério da Defesa, a preocupação em priorizar as questões que são vistas como *potencializadoras de instabilidade* e contrárias aos *interesses brasileiros*, fazendo-se referência a potenciais ameaças convencionais e não convencionais, tais como a ação do crime organizado e de grupos parámitares que possam agir próximo às fronteiras amazônicas do Brasil.

A geoestratégia brasileira na América do Sul passou, então a ser marcada pela tentativa de desempenhar quatro funções que revestem o país como uma espécie de poder moderador na região, ao atuar como: (1) estabilizador político, (2) dinamizador da economia regional, (3) coordenador da integração e (4) intermediador de conflitos.

Essa orientação e os objetivos da política externa do Brasil levam em conta dois aspectos de atuação. Por um lado, a política externa brasileira é caracterizada tradicionalmente pelo diálogo, cooperação, negociação e pouca agressividade. Por outro lado, a liderança brasileira na América do Sul está condicionada a uma série de preocupações para que alguns países vizinhos não tenham um subimperialismo brasileiro, percepção que já se manifestou em outros momentos do passado e tem estado latente em alguns países.

Entre a cooperação e a negociação tem existido na área de segurança e defesa um esforço para ampliar o raio de atuação da inteligência brasileira por meio da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que, em 2005, abriu quatro sedes táticas na América do Sul, na Venezuela, Colômbia, Paraguai e Bolívia, além dos escritórios já existentes na Argentina e nos Estados Unidos (Zibechi, 2006).

O ATIVISMO BRASILEIRO E A FUNCIONALIDADE DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA DO CONE SUL-AMERICANO

As mudanças de arranjo de forças originadas no sistema internacional introduziram, com o fim da Guerra Fria, novas preocupações multilaterais em segurança e defesa, como o tráfico de drogas, o crime organizado, o tráfico ilegal de armas, a degradação do meio ambiente, o fundamentalismo religio-

so, o crescimento da miséria e as ondas migratórias internacionais, além das tradicionais ameaças conflitivas ligadas à salvaguarda da soberania e do poder.

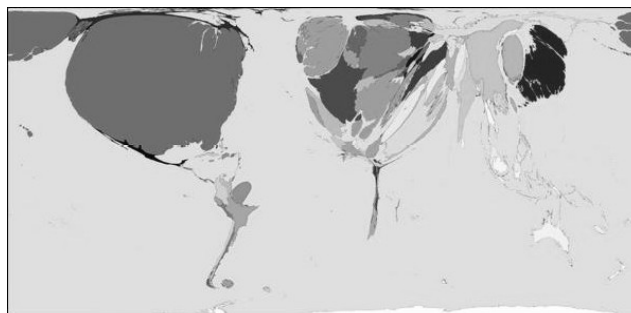
A difusão de novas ameaças resultou na rediscussão da segurança internacional e do papel das forças de segurança e defesa nacional, redundando no surgimento de diferentes abordagens para o tratamento do assunto em cada área do globo.

No caso brasileiro e de parte significativa dos países sul-americanos na região amazônica e do pacífico sul-americano, o arranjo buscado, com a redemocratização dos países da América do Sul ao longo das últimas décadas, para solucionar os problemas que ameaçam a segurança do interesse nacional foi a promoção contínua da desmilitarização das tropas.

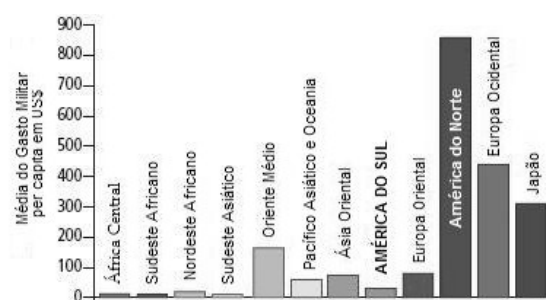
Este arranjo foi implementado, na maior parte dos casos, pela construção paulatina da confiança mútua propiciada pela transparência nos assuntos militares e pela construção de focos bilaterais de cooperação. Desta forma, os países buscaram criar uma região estável e pacífica, contrariando a tendência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

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

Figura 1. Gastos militares no mundo⁵



⁵ O mapa indica os custos militares que os países incorrem com pessoal, suprimentos, armas, equipamento e construção. O tamanho do território mostra a proporção do gasto militar comparado entre os Estados do mundo. Em 2002, os Estados Unidos gastaram quase nove vezes mais do que o segundo país da lista de orçamentos militares, representando 45% de todo o gasto militar mundial.



Fonte: World Mapper (2002). Disponível em <<http://www.worldmapper.org>>.

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

A discussão sobre a política de defesa brasileira atual ocorre, portanto, em um momento conjuntural de reaparelhamento das Forças Armadas na América do Sul, mas sem grandes mudanças na geopolítica dos gastos militares no mundo, com a compra de armamentos e logística operacional pela Venezuela, Colômbia, Chile e o próprio Brasil.

As influências desse novo arranjo de cooperação em segurança e defesa estão assentadas nas iniciativas de integração regional, tal como no caso do Mercosul, que teve uma origem anterior às iniciativas de desmilitarização das Forças Armadas e hoje funciona em paralelo a essa tendência por meio de seus efeitos de *spillover*, engendrados pelo diálogo político e econômico na região. Os países da América do Sul começaram a encarar a necessidade de atualizar os mecanismos de segurança e defesa na América do Sul em termos coletivos, o que tem originado discursos de fortalecimento das instituições de governança regional já estabelecidas como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

À época do regime militar nos países sul-americanos, o desenvolvimento tinha na dinâmica econômica endógena seu pulso principal, uma vez que o *motor interno* foi a base do desenvolvimento enquanto componente genuinamente *nacional* por meio da industrialização por substituição de importações, o que conferiu às políticas externas de segurança e

defesa um caráter agressivo, repleto de rivalidades contra à ameaça dos países vizinhos. Com a redemocratização sul-americana, a integração regional tornou-se a plataforma do desenvolvimento, por meio de um *motor regional* de comércio, o que confere hoje à política externa de segurança e defesa nacional uma característica de cooperar na criação de um ambiente regional estável diante das *novas ameaças* transnacionais. Em ambos os cenários geopolíticos, apesar das inflexões marcantes, registram-se um *continuum* característico de manutenção nas estratégias de política externa em segurança e defesa, que é o fato de sempre estarem atreladas de forma complementar à atuação das políticas de desenvolvimento.

Diante da geoestratégia de integração regional do Mercosul e sua ampliação para a América do Sul, os processos de *spillovers* tornaram-se efeitos de transbordamento de uma série de encadeamentos de um *núcleo duro* de ações (políticas e econômicas) para setores marginais à temática principal (segurança e defesa). O diálogo econômico e político entre os países, que se iniciou com as propostas de integração regional, teve como consequência a atenuação de rivalidades e conflitos diante da adoção *funcional* de uma série posições comuns em alguns temas de segurança e defesa, que foram, portanto, resultado do transbordamento das ações econômicas e políticas de consenso.

Em suma, conforme a integração foi paulatinamente incorporada na vida doméstica dos países sul-americanos, devido aos sucessos ou insucessos, efeitos de transbordamento (*spillovers*) foram criados, com o envolvimento crescente de outros atores importantes que inicialmente ficaram marginalizados. Foi o caso das Forças Armadas que introduziram na pauta de discussão as temáticas de segurança e defesa ao longo do tempo.

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

A constituição do bloco alavancou a dissolução de antigas inimizades e promoveu o estabelecimento de acordos de cooperação em diversas áreas, como educação e comércio. No que tange à Defesa e à Segurança, a evolução das relações foram mais lentas devido às dificuldades de se reverter a cooperação neste campo uma vez que ela esteja estabelecida. Este mesmo motivo, no entanto, faz com que a aproximação nesta área esteja menos sujeita a oscilações do que os arranjos econômicos do Mercosul (Pereira, 2004:3).

A constituição do bloco alavancou a dissolução de antigas inimizades e promoveu o estabelecimento de acordos de cooperação em diversas áreas,

como educação e comércio. No que tange à Defesa e à Segurança, a evolução das relações foram mais lentas devido às dificuldades de se reverter a cooperação neste campo uma vez que ela esteja estabelecida. Este mesmo motivo, no entanto, faz com que a aproximação nesta área esteja menos sujeita a oscilações do que os arranjos econômicos do Mercosul (Pereira, 2004:3).

Quadro 1. Hipóteses para a formação e ampliação do Mercosul

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

* Membros Permanentes e Assoc. Sethosa e Vitte, 2016

Assim, a integração regional do Mercosul, ao ser aprofundada ao longo de sua existência por fatores econômicos e políticos, mobilizou diversos grupos de interesse. Muitos atores não se limitaram apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, eles vieram a buscar formas de melhor intervir e participar das negociações, de forma a dinamizar ainda mais a integração ao incluírem novas temáticas, como foi o caso da área de segurança e defesa.

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

Nesse cenário de integração, a atividade funcional e a liderança do Estado brasileiro podem no futuro reorientar a ação internacional sul-americana e contribuir para a estabilidade e a paz internacional, se o avanço da cooperação no plano técnico-burocrático levar a uma aproximação ainda maior da

Comunidade Andina e do Mercosul dentro da Comunidade Sul-americana de Nações, consolidando simultaneamente políticas de desenvolvimento e de fortalecimento cooperativo e políticas de segurança e defesa.

Mas a centralidade brasileira na América do Sul, embora limitada, marca-se presente não só no Mercosul ou nas Cúpulas Presidenciais Sul-americanas de convergência entre os países do Mercosul e da Comunidade Andina, uma vez que esteve presente desde as negociações bilaterais encabeçadas pelo Brasil para a aproximação dos oito países amazônicos na década de 1970, o que culminou na assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) no ano de 1978.

O Tratado de Cooperação Amazônica teve como objetivos desenvolver a região amazônica em harmonia com a preservação ambiental e afastar qualquer tentativa de controle internacional sobre a região transnacional, embora tenha passado por um período de pouca funcionalidade até a década de 1990, quando a integração regional ganhou um novo impulso, tal como a temática ambiental (Antiquera, 2006).

A centralidade da América do Sul, sempre presente no discurso geopolítico brasileiro, tomou forma como estratégia regional no lançamento em 1992 da *Iniciativa Amazônica*, ao delimitar a esfera geográfica da política regional diante da exclusão dos países da América Latina, objetivando aprofundar cooperação com países não prioritários até esse momento na política externa brasileira.

A partir de então, o processo de cooperação multilateral iniciado pelo Tratado de Cooperação Amazônico (TCA) ganhou maior institucionalização em 2002, data de criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que responde por um amadurecimento no diálogo interestatal sul-americano, mantendo o objetivo de afastar qualquer tentativa de controle internacional sobre a região amazônica, embora ainda com um baixo grau de eficiência institucional na resolução coletiva de temáticas regionais.

A geoestratégia brasileira embutida na OTCA reside no seu caráter de interlocução da regionalização dos problemas da região transnacional amazônica pelos países membros - Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela - ao resguardar a capacidade autonomia de decisão sul-americana e de prática do *enforcement* em segurança e defesa regional via cooperação, sem a necessidade do uso da força por meio de intervenção militar.

Mas, a insuficiência da liderança brasileira aparece no amparo à América do Sul em diversas temáticas, com a necessidade de um maior fortalecimento dos processos de integração regional do subcontinente e

da própria Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a fim de se criar um *locus* estratégico de inclusão que atraia aos países a se integrarem na cooperação para poderem resolver dissuasivamente sem a intervenção de Forças Armadas extrarregionais os problemas específicos da região que ameçam ou possam ameaçar a paz e a estabilidade.

AS DISFUNCIONALIDADES DAS INFLUÊNCIAS ESTADUNIDENSES NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA DA AMÉRICA DO SUL

Desde o período após Guerra Fria, o protagonismo norte-americano teve como compromisso garantir a segurança dos países amigos e aliados e dar-lhes acesso ao seu mercado e à sua tecnologia em troca de apoios diplomáticos, econômicos e logísticos para a manutenção de sua segurança.

No início dos anos 1990 os Estados Unidos projetaram os primeiros sinais de reativação de suas relações no continente americano por meio do lançamento de dois fóruns intergovernamentais, a *Iniciativa das Américas* e as seriadas *Cúpulas das Américas*, quando reintroduziram o contato com essa antiga área de influência e propuseram uma liderança pan-regional por meio de uma reestruturação do sistema interamericano e da construção de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A geoestratégia pan-regional estadunidense para o continente Americano pode ser compreendida por meio de uma série de negociações nas Cúpulas das Américas e acordos bilaterais junto a blocos regionais e países latino-americanos a fim de avançar as projeções do poder nesse espaço preferencial para o exercício e manutenção de sua hegemonia mundial.

Segundo Valência (2003), o processo evolutivo das Cúpulas das Américas se converteu em uma instância funcional para a geoestratégia pan-regional estadunidense, uma vez que trabalhou com um projeto de reestruturação do sistema internacional que incorporava um componente estratégico-econômico de integração (criação da ALCA), um componente estratégico-político (reforma da OEA) e um componente estratégico-militar (Superação do TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Mútua).

A agenda de segurança e defesa estadunidense sobre a região transfronteiriça amazônica e andina na América do Sul se definiu por uma agenda de políticas de segurança hemisférica centralizadas no terrorismo, narcotráfico e migrações e pelo desenvolvimento de um sistema interamericano de defesa multilateral.

Há um articulado quadro de proposições dos Estados Unidos na região andina-amazônica, por meio de programas de assistência regional, tal como o

Plano Colômbia, além das políticas de segurança fortalecidas pelos mecanismos multilaterais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), que continuam servindo ao protagonismo norte-americano na região.

O Plano Colômbia tem sua prioridade focada no combate ao tráfico de drogas na região andino-amazônica por meio de um programa de assistência financeira dos Estados Unidos, centralizado na Colômbia, mas com recursos destinados à Bolívia, Peru e Equador, cuja distribuição dos recursos financeiros abarca quatro áreas, sendo prioritárias a ajuda às Forças Armadas (67% do total do recurso) e à polícia nacional (10%) vis-à-vis à marginalidade da ajuda em programas de desenvolvimento alternativo (10%) e programas para melhoria da governabilidade, que inclui defesa dos direitos humanos (1,5%), reforma judicial (2%), melhora do Estado de direito (4%) e apoio ao processo de paz (0,09%). O restante do recurso é enviado para os governos da Bolívia, do Peru e do Equador para erradicar as plantações de coca, criar postos de fiscalização na fronteira com a Colômbia, desenvolver programas sociais e incrementar o arsenal militar das polícias locais (Rippel, 2004). A intensa participação dos Estados Unidos no desenvolvimento do plano ocorreu desde a sua idealização. Apesar do Plano ter sido apresentado como uma proposta do governo colombiano, a maior parte de seu conteúdo foi elaborado por funcionários estadunidenses.

Na América do Sul, frente aos interesses geopolíticos e da condição de superpotência militar, cabe perguntar quais são as consequências da política de defesa e segurança estadunidense para o Brasil?

O Brasil não foi nem é o objeto principal de preocupação estadunidense, em termos de segurança internacional, embora a ele seja reservado um papel de certo destaque, por ser visto como uma liderança regional dentro do subcontinente sul-americano. Tal situação, aliada à posição geográfica estratégica, à abundância de recursos naturais e a questões de ordem prática como o combate ao narcotráfico e ao terrorismo, fazem com que a busca do alinhamento da política de segurança brasileira à estadunidense seja de relativa importância à potência global. Este espaço de manobra possibilita uma dupla capacidade de negociação brasileira, junto a seus vizinhos regionais e ao interesse norte-americano, que tem potencial de ser aproveitado, mas é tímido devido à falta de uma estratégia por parte do governo que vise uma posição regional em segurança e defesa.

Nos pronunciamentos do Presidente da República e do MD, registra-se um discurso destinado à comunidade internacional, onde o Brasil toma o papel de pacifista multilateral e de estabilizador e interlocutor, muito embora haja dúvidas da eficácia brasileira em evitar conflitos ou intervenções.

nismos de FAS extrarregionais na América do Sul diante das novas ameaças, como a degradação ao meio ambiente e as narco-guerrilhas.

Diante do estilo *low-profile* brasileiro nas negociações em segurança e defesa com os outros países da região, a superioridade norte-americana tem trazido inúmeras implicações para a agenda geopolítica de segurança da região amazônica e andina, pois os diversos desacordos em segurança e defesa cooperativa entre os países sobre as questões de segurança e defesa servem de pretexto para a negociação bilateral de acordos com os Estados Unidos, esvaziando a multilateralidade de acordos da região.

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

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

Dessa maneira, a dimensionalidade da agenda de segurança e defesa regional na América do Sul não se traduz em respostas aos problemas e ameaças regionais, mas sim, na reiteração de uma relação de dependência EUA-América do Sul, caracterizada com uma nova roupagem de segurança, onde persistem os temas de interesse da potência hegemônica (Pagliari, 2005). Torna-se evidente que todas as vezes que um país sul-americano se dispuser a aumentar sua aspiração de autonomia nas questões de segurança e defesa no hemisfério, acabará por se indispor com a superpotência ou com as entidades multilaterais de segurança e defesa, uma vez que a cooperação em segurança no hemisfério não é necessariamente, nem de modo homogêneo, uma via de mão dupla na política estadunidense com a América do Sul.

POR UMA GEOPOLÍTICA DE UMA COMUNIDADE REGIONAL DE SEGURANÇA E DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

As inflexões trazidas com a redemocratização dos países da América do Sul têm relevância no estudo da política brasileira de segurança e defesa pelo

fato do país estar inserido em uma região desnuclearizada, que é vista como uma zona estável e de baixo nível de conflito, mas que enfrenta simultaneamente as *ameaças convencionais* de caráter frontereiro e as *não convencionais*.

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

Como no Cone Sul as estratégias convergentes em segurança e defesa ainda estão restritas a pequenas áreas, a exemplo das atuações conjuntas das Forças Armadas em exercícios, de reparos de equipamento militar e intercâmbios educacionais, há um vasto campo aberto para se diminuir custos de transação econômica e política nas Forças Armadas por meio de cooperação científica, tecnológica e logística. Uma vez que os problemas e as *novas ameaças* são agora compartilhados, da mesma forma devem ser as soluções tratadas na defesa e segurança sul-americana, pois tal como o afrouxamento dos controles fronteiriços estreitou os laços entre as nações sul-americanas, também permitiu uma maior circulação de pessoas ligadas a atividades ilícitas, como crimes ambientais, tráfico de drogas e contrabando.

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

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

O primeiro passo para construir uma política de segurança e defesa que contemple mais além do que o simples interesse nacional é a busca do emponderamento da integração institucional da América do Sul por meio de uma política compartilhada ou harmonizada de segurança e de-

fesa entre os países do subcontinente, introduzindo o conceito de segurança e defesa em termos coletivos, e não mais individuais.

Lentamente, estes países sinalizam para a construção de mecanismos de cooperação como forma de enfrentar, mediante a transparência e a confiança mútua, as ameaças que os atingem e debilitam. Este processo, no entanto, não vem ocorrendo de forma consistente, e sofre as penalidades da má condução, da ausência de uma estratégia claramente delineada, para a qual contribui a reduzida participação do poder político (Soares, 2005: 1).

Nesse cenário sul-americano, a construção de uma resposta regional cooperativa em segurança e defesa efetiva não é uma tarefa simples, pois há, por um lado, pouco consenso sobre o que as *ameaças não convencionais* representam ou implicam; enquanto por outro lado, as *ameaças convencionais* são sentidas por todos os países ao mesmo tempo (Hurrel, 1998).

Ademais, há a problemática dos conflitos que surgem devido à combinação entre a interdependência regional dos países e a distribuição desigual de poder, acabando por solapar ainda mais os esforços do arranjo de uma *comunidade de segurança regional*. Devido ao seu papel estratégico no continente, cabe ao Brasil procurar um duplo processo de construção, por um lado de uma estratégia nacional para a definição de suas Forças Armadas, e simultaneamente uma agenda de segurança cooperativa na América do Sul, pois a criação de políticas comuns em relação aos diferentes aspectos da segurança e defesa é primordial para conduzir a uma harmonização, que inclua estratégias coordenadas e planos de ação, essenciais para aumentar a confiança e a cooperação entre os Estados sul americanos.

Diante desses desafios, o Brasil pode ser o responsável por balancear os parâmetros dos interesses dos Estados sul-americanos, caso seja hábil nas negociações de cooperação regional e no diálogo com a potência hegemônica estadunidense, mas em ambos os casos ele tem que assumir um papel de líder, que beneficie aos demais países tanto quanto a ele próprio.

REFERÊNCIAS

- Alsina Jr, J. P. S. (2003). A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n.º 2.
- Agência de Notícias do Ministério da Justiça (2007). Polícia Federal lança operação combate ao crime organizado na fronteira com a Bolívia, 17 de Março. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>.
- Antiquera, D. C. (2006). *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em Organização Internacional (1978-2002)*. Dissertação de Mestrado. Campinas: IFCH-UNICAMP.

- Costa, T. G. (1994). Política de defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37, n.º 1.
- Hurrell, A. (1998). An emerging security community in South America?. In Adler, E.; Barnett, M., Eds. *Security Communities*. New York: Cambridge.
- Marques, A. A. (2003). Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. *Revista de Sociologia e Política*, n.º 20, junho, 2003.
- Medeiros Filho, O. (2004). Da confrontação à cooperação: as alterações geopolíticas na América do Sul. *Anais do XVII Encontro Regional de História*. Campinas: Unicamp.
- Pagliari, G. C. (2005). Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-Guerra Fria: entre a hegemonia e a multidimensionalidade. *Anais do XXIII Simpósio Nacional de História*. Londrina: Uel-Anpuh.
- Pereira, A. C. J. (2004). O Brasil e os entendimentos em defesa e segurança na América do Sul. *Anais do XVII Encontro Regional de História*. Campinas: Unicamp.
- Rippel, M. P. (2007). O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas conseqüências. Rio de Janeiro: Escola Naval de Guerra. Disponível em <<http://www.mar.mil.br>>.
- Santos, K. (2001). País receberá mais recursos dos EUA para o combate às drogas. *Zero Hora Digital*, 25 de Março, 2001. Disponível em <<http://www.defesanet.com.br>>.
- Senhoras, E. M.; Vitte, C. C. S. (2006). Avanços e tropeços do Mercosul: Um debate sobre os quinze anos de Integração Regional. *Anais da XIV Jornadas de Jovens Pesquisadores da AUGM*. Campinas: Unicamp-Cori.
- Soares, S. A. (2005). As Percepções das Forças Armadas de Brasil e Argentina sobre a cooperação em defesa e segurança internacional. *Anais do XXIII Simpósio Nacional de História*. Londrina: Uel-Anpuh, 2005.
- Valencia, A. R. (2003). El posicionamiento débil y disperso de América Latina y el Caribe. In: Valencia, A. R. et al. *La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Zibechi, R. (2006). Brazil: The difficult path to multilateralism, 2006. *International Relations Center*, March 8th, 2006. Disponível em <<http://www.irc-online.org>>.

*

Elói Martins Senhoras é Graduando em Economia e Pós-Graduando *Lato Sensu* em Gestão e Estratégia de Empresas pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Foi *Visiting Scholar* na University of Texas em Austin e na Univesidad de Buenos Aires.

Claudete de Castro Silva Vitte possui graduação em Geografia pela Universidade de São Paulo, mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas e doutorado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Professora da Universidade Estadual de Campinas.