

Segurança Internacional

TEMAS REGIONAIS E CONTEMPORÂNEOS

Este livro busca reunir textos com um foco regional sobre a segurança internacional. Desde os atentados de 11 de setembro de 2001, o campo da segurança internacional tem se destacado e reunido mais interesse dos pesquisadores e interessados em temas de política internacional. Neste livro optamos por fazer uma análise dos principais complexos de segurança regionais no mundo. Desde o fim da Guerra Fria, com a irrupção de vários conflitos étnicos e religiosos ocorrendo dentro das fronteiras dos Estados-Nação, há uma nova demanda acadêmica sobre estudos sobre segurança internacional que atentem para as peculiaridades regionais e as novas modalidades de interações agressivas entre mais diversos atores internacionais. As regiões estudadas neste livro são: A Ásia Oriental e as relações entre China e Japão (Helvécio de Jesus Júnior); A Região Transatlântica e o papel dos EUA na segurança europeia (Diego Santos de Jesus); A estrutura de segurança regional no Oriente Médio (Diego Santos de Jesus); Os intrincados conflitos regionais na África (Ricardo Bonalume) e a dinâmica de segurança na América do Sul (Elói Garcia Senhoras). Por fim, esse livro visa a diminuir o vácuo na literatura sobre segurança internacional em língua portuguesa e, deste modo, contribuir para o debate acadêmico neste campo tão importante das Relações Internacionais.



EDITORA CRV

Helvécio de Jesus Júnior (Org.)

SEGURANÇA INTERNACIONAL: TEMAS REGIONAIS CONTEMPORÂNEOS

EDITORA CRV

Segurança Internacional

TEMAS REGIONAIS CONTEMPORÂNEOS

Helvécio de Jesus Júnior
(Org.)

EDITORA CRV



O COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO SUL ENTRE O CONFLITO E A COOPERAÇÃO

Elói Martins Senhoras

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

Neste contexto de *novas ameaças*, a arquitetura do regime internacional de segurança e defesa no continente americano, que está assentada sobre esquemas *sub-regionais* e *hemisféricos*, demonstra que existe uma ineficiência sistêmica assentada sob conceitos diferenciados de segurança cooperativa e coletiva que se reflete por um emaranhado desenho de forças políticas que se multirecortam como um *spaghetti bowl*.

A atual conjuntura demonstra que os processos de formulação das agendas políticas em segurança e defesa dos países latinoamericanos foram sendo construídos historicamente por meio de iniciativas institucionais e políticas carentes de uma maior cooperação regional entre as forças armadas ou de coordenação interinstitucional entre as agências (intra e inter) nacionais, ou mesmo, recebendo diferenciados graus de influência dos Estados Unidos, o que resultou na conformação de distintos padrões de complexos de segurança regional na América do Sul e na América Central e Caribe.

A partir desse quadro analítico, o artigo pretende fazer uma reflexão sobre as novas ameaças transnacionais existentes na América Latina e sobre os processos de securitização regional que consubstanciaram agendas específicas de assuntos de segurança e defesa na América do Sul, por meio de três recortes basilares que se inter-relacionam:

- 1) Parte-se de uma discussão sobre a crescente regionalização de assuntos de segurança e defesa por meio da identificação de uma ampla zona de instabilidade latino-americana que se estende transnacionalmente desde o complexo regional de segurança sul-americano até o complexo regional de segurança da América Central e Caribe.
- 2) Procura-se analisar as transformações na agenda de segurança e defesa da América do Sul por meio da identificação do processo evolutivo de securitização regional a fim de apreender as principais implicações e incertezas advindas de processos institucionais e de políticas estatais de rearmamento militar.
- 3) Por fim, são tecidas algumas últimas considerações que retomam alguns conceitos previamente apresentados e que prospectam novas discussões na agenda política de securitização regional na América do Sul por meio de vetores de integração e fragmentação.

Regionalização da Segurança na América Latina

Desde o fim da Guerra Fria o sistema internacional tem passado por crescentes redefinições que o levaram a presenciar uma crescente regionalização da segurança internacional como resultado direto e indireto da extinção da União Soviética e do colapso da bipolaridade capitalista-socialista.

Em função da regionalização da segurança internacional, especificidades de cada região trazem a tona a emergência de novas ameaças, novos problemas e novas proposições de solução que são estrategicamente sensíveis às formações históricas, aos padrões de relacionamento interestatal e às combinações de recursos políticos, econômicos e militares (Kolodziej, 1995).

Os padrões específicos de regionalização securitária presentes no sistema internacional têm sido construídos de maneira positiva ou negativa por *estruturas complexas de segurança regional* definidas relacionalmente por padrões de condutas, acordos e normas estabelecidos formalmente ou informalmente pelos Estados Nacionais ou organizações internacionais deles derivados.

Segundo Buzan (1991), todo complexo regional de segurança é em última instância um espaço permeado por um grupo de Estados cujas principais preocupações militares são tão interdependentes que a segurança de um país só pode ser compreendida se levada em consideração a de seus vizinhos.

Como as identidades compartilhadas em uma região podem ser positivas ou negativas em função das diferentes características de contato entre os países, elas se enquadram entre padrões de relacionamento de conflito, coexistência ou cooperação que dão origem a diferentes classificações para os complexos de segurança.

Independente das diferentes classificações existentes, os complexos regionais de segurança são tipicamente categorizados na evolução do grau de compartilhamento de identidade entre os países por meio de três fases tipo-ideais: a) *nascente*, quando há aumento de canais e instituições regionais; b) *ascendente*, quando há fortalecimento da confiança mútua e das instituições regionais, com colaboração entre forças armadas; e finalmente, c) *madura*, quando as ações de guerra entre parceiros passam a ser improváveis.

Segundo Buzan e Waever (2003), o compartilhamento de identidades dentro de um espectro que se inicia em um polo negativo e termina em um polo positivo dá origem a uma classificação tripartite de complexos de segurança: a) *formações conflitivas*, b) *regimes de segurança*, e, c) *comunidades de segurança*.

Correlacionado ao espectro hierarquizado dos complexos regionais de segurança existe uma rica viabilidade empírica e teórica de pesquisa embasada no conceito de *Comunidades Pluralísticas de Segurança* ao permitir identificar as condições evolutivas sob as quais Comunidades de Segurança emergem (Adler e Barnett, 1999).

De acordo com o construtivismo social, existem três macroestruturas de relacionamento interestatal que definem diferentes complexos regionais de segurança segundo níveis de hierarquia funcional. No primeiro nível, o *padrão de relacionamento hobbesiano* caracteriza-se pela instabilidade devido ao princípio da *rivalidade*. No segundo nível, o *padrão de relacionamento lockeano* é caracterizado pela convivência de momentos de estabilidade e instabilidade em função do princípio da *competição*. No terceiro nível, o *padrão de relacionamento kantiano* é caracterizado pela estabilidade derivada do princípio da *cooperação* (Wendt, 1999).

Conforme Kolodziej (1995), a diversidade dos sistemas de segurança regional identificada por uma pluralidade de autores pode ser tipificado de maneira resumida em pelo menos seis diferentes classes hierarquizadas de abordar os problemas, resolver as divergências e administrar as relações de interdependência que se antepõem à integração regional dos países.

Quadro 1 - Classificação dos Complexos Regionais de Segurança

Comunidade de Segurança	SEGURANÇA COOPERATIVA		Comunidade de Segurança
	Os países compartilham valores fundamentais e adaptam seu comportamento a princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio pacífico	Conferência Centro-americana de Forças Armadas	
Comunidade Pluralística de Segurança	SEGURANÇA COLETIVA		
	Grupo de países empenhados em estabelecer relações pacíficas entre si, embora não compartilhem necessariamente os mesmos regimes políticos ou valores.		OEA, TIAR
Concerto de Países	Grupo de países que se relacionam por meio de um flexível equilíbrio de poder sem haver a centralização de esferas de influência por grandes países.		Zona de Paz Sul-Americana
	SEGURANÇA CLÁSSICA		
Liderança Hegemônica Consensual	A inexistência de outros países líderes leva um grupo de países a consensualmente acatar as diretrizes de poder militar de um país hegemônico.	Estados Unidos-América Latina (Pós Guerra Fria)	
Liderança Hegemônica Coercitiva	Os países de uma região gravitam em torno das esferas de influência de um país central em função da assimetria de poder e do grau de coação existente.	Estados Unidos-América Latina (Guerra Fria)	
Equilíbrio de Poder	É uma ordem primitiva de segurança caracterizada por um padrão conflitivo de relacionamento interestatal que se desenvolve pela dinâmica dos países mais poderosos.	Bipolaridade Washington-Moscou	

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Kolodziej (1995).

No caso da América Latina, observa-se a existência de dois complexos de segurança regional que são permeados por distintos padrões de relacionamento intra-regionais e com a potência hemisférica, os Estados Unidos. De um lado, o complexo regional de segurança da América Central e do Caribe encontra-se estruturado por um padrão estável de dependência em relação à política estadunidense, que se define por acordos bilaterais e regionais que têm um discurso macrosecuritizado no combate ao crime organizado e narcotráfico. De outro lado, a estrutura evolutiva

do complexo regional de segurança da América do Sul é identificada por uma multipolaridade estável ou de baixa pressão devido ao padrão de distribuição de poder que parte de um núcleo duro de países e se difunde ao longo de círculos concêntricos próximos ou distantes (Cepik, 2005).

Quadro 2 - Estrutura do Complexo Sul-Americano de Segurança

Núcleo duro	Brasil e Argentina consolidaram-se historicamente como os dois principais países que disputam o papel de líder regional.
Círculos concêntricos próximos	Venezuela, Colômbia, Peru e Chile são países que têm capacidades estratégicas militares para desafiar o núcleo duro.
Círculos concêntricos distantes	Uruguai, Paraguai, Bolívia e Equador têm funcionado como Estados-lâmpões. Guiana e Suriname são Estados-marginais que têm relativo isolamento geográfico e cultural.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Cepik (2005); Buzan e Waeber (2003).

Esta caracterização demonstra que os processos de regionalização transnacional na América Latina se sedimentaram ao longo do tempo por meio de trajetórias bifurcadas que caracterizam o complexo regional da América do Sul e o complexo regional da América Central e do Caribe segundo maior ou menor grau de estabilidade ou instabilidade securitária.

No caso da América Central e do Caribe, a conformação do complexo regional de segurança esteve enquadrada dentro de uma zona de forte instabilidade securitária desde o período da *ameaça comunista* até o atual período de ameaças transnacionais ligadas ao crime organizado de gangues conhecidas como maras e ao tráfico de drogas e armas.

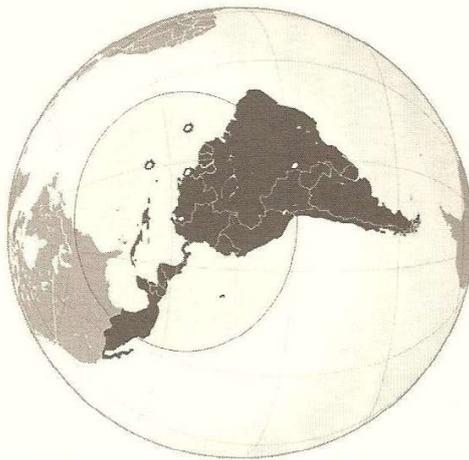
A despeito da existência de uma série de acordos bilaterais e regionais e de um crescente padrão de segurança cooperativa presente nestas subregiões, a fluidez das novas ameaças transnacionais e a própria influência da agenda doméstica estadunidense acabam por caracterizar América Central e o Caribe como uma *terceira fronteira* insegura ou propriamente uma zona geoestratégica instável e de passagem de fluxos ilícitos.

No caso da América do Sul, enquanto a *vertente do Oceano Atlântico*, que corresponde ao espaço regional dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), é caracterizada como um *arco de es-*

tabilidade em função do relativo êxito dos processos cooperativos na área de segurança e defesa; em contraposição, a *vertente do Oceano Pacífico*, que corresponde ao espaço dos países da Comunidade Andina de Nações (CAN), se revela enquanto *um arco de instabilidade* justamente por apresentar zonas potenciais de conflitos armados e um padrão de convergência castrense que é extremamente irregular devido aos momentos de avanços e recuos (Medeiros Filho, 2010).

A despeito de coexistirem forças de crescente integração na vertente do Oceano Atlântico e de fragmentação na vertente do Oceano Pacífico, esta última área concentra dentro do espaço identificado como *arco da instabilidade* uma série de zonas de potencial conflito militar corao as fronteiras entre Chile, Peru e Bolívia, as cercanias do lago Maracaibo entre Colômbia e Venezuela, a região de Essequibo entre Venezuela e a Guiana, e finalmente, o contencioso sobre guerrilhas e invasão de fronteiras envolvendo Equador, Colômbia e Venezuela no ano de 2008.

Mapa 1 – Zonas de Instabilidade dos Complexos de Segurança Sub-regional na América Latina



* Principais zonas potenciais de conflito
Fonte: Elaboração própria. Adaptada de Medeiros Filho (2010).

A existência de um grande círculo de integração dos complexos de segurança regional da América Central e do Caribe e de parte do complexo regional da América do Sul influencia de maneira determinante as políticas de segurança e defesa existentes entre os países por meio de cenários com graus variáveis de estabilidade ou instabilidade, ao projetarem diferentes percepções sobre a geopolítica latino-americana por parte dos Estados Unidos, o que acaba balizando a própria ação e o raio de manobra das forças armadas nacionais.

De um lado, observa-se entre os países da *zona de instabilidade* sul-americana uma percepção do complexo regional de segurança que é caracterizada negativamente por um *padrão de relacionamento competitivo ou lockeano* e que tende a levar à perpetuação de um contexto geopolítico potencialmente conflitivo e instável de *ameaças tradicionais* em função do ressurgimento do nacionalismo, da difusão de um movimento socialista-bolivariano e do aumento dos gastos militares.

Neste contexto, observa-se que as *novas ameaças* originadas na América do Sul têm um forte impacto de transbordamento sobre os países caribenhos e centro-americanos, o que faz com que estes procurem se relacionar dentro de um progressivo padrão kantiano de cooperação sob a influência estadunidense.

De outro lado, registra-se no *arco da estabilidade sul-americana* no uma percepção positiva do complexo regional de segurança em função da identificação de que novas ameaças à segurança nacional levam a correspondentes possibilidades de convergência regional para a construção inter-estatal de um *padrão de relacionamento kantiano* que seja funcional às porosidades fronteiriças de um contexto geopolítico cooperativo.

Porém, a passagem de um padrão de relacionamento lockeano em direção a um padrão kantiano na América do Sul não se faz de maneira linear ou mecânica por meio da simples construção do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) desde 2008, uma vez que os processos de regionalização transnacional na América do Sul se sedimentaram ao longo do tempo por meio de trajetórias bifurcadas que caracterizam a agregação do complexo regional de segurança com um baixo nível de maturidade em função da presença de uma marcante zona de instabilidade que tem sido identificada como epicentro de novas ameaças ligadas ao tráfico de drogas e armas.

Evolução da securitização da América do Sul

A construção da securitização regional na América do Sul pode ser interpretada como sendo alicerçada em um complexo regional de segurança *padrão*, sendo institucionalizado por uma agenda de segurança político-militar, uma estrutura anárquica e uma polaridade que são definidas pelas potências sub-regionais e pelos acordos e declarações específicas, normalmente no âmbito das organizações regionais, como a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), haja vista que não se tornou comum uma inter-férence direta por parte da potência hegemônica hemisférica.

A análise do emprego potencial das forças armadas torna-se importante por evidenciar a existência de dois cenários geopolíticos com padrões de tendência característicos na história recente da formação do complexo sul-americano de segurança.

Em um primeiro momento, sublinha-se um *cenário geopolítico conflitivo*, no qual as questões clássicas de segurança e defesa evidenciam-se devido ao Sistema Internacional Bipolar da Guerra Fria, quando a presença de governos militares em países como Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Equador e Peru construiu um cenário geopolítico de contenção e desconfiança mútua na América do Sul.

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

Neste cenário potencialmente cooperativo, os arcos de estabilidade e instabilidade acabaram por fragmentar a América do Sul em razão dos distintos discursos e ações de securitização regional.

De um lado, os momentos de intervenção mais direta dos Estados Unidos no complexo regional de segurança da América do Sul aconteceram nas zonas de instabilidade sul-americanas por meio do *Plano Colômbia* e da *Iniciativa Regional Andina* e por meio da formação do *Grupo 3+1* (Argentina, Brasil, Paraguai e Estados Unidos) para o combate ao terrorismo na Triplíce Fronteira.

De outro lado, a construção de uma multipolaridade frente ao unilateralismo hegemônico dos Estados Unidos tornou-se o objetivo estratégico que marca a retórica profundamente ideológica de caráter anti-imperialista da política externa do governo Hugo Chávez tanto de um ponto de vista das alianças multilaterais – Irã, Rússia, China e OPEP – ou dos projetos regionais – UNASUL, MERCOSUL e ALBA (Serbin, 2008).

A busca de uma plataforma de difusão de um discurso anti-estadunidense na América do Sul por meio da UNASUL e do MERCOSUL e a propagação de uma imagem de liderança dinamizada por uma proativa diplomacia presidencial na América Central e no Caribe por meio de uma petrodiplomacia e da ALBA tornam a Venezuela em um *player regional* de significativa ressonância na América Latina com um discurso geopolítico e militar que se propõe a contestar os Estados Unidos.

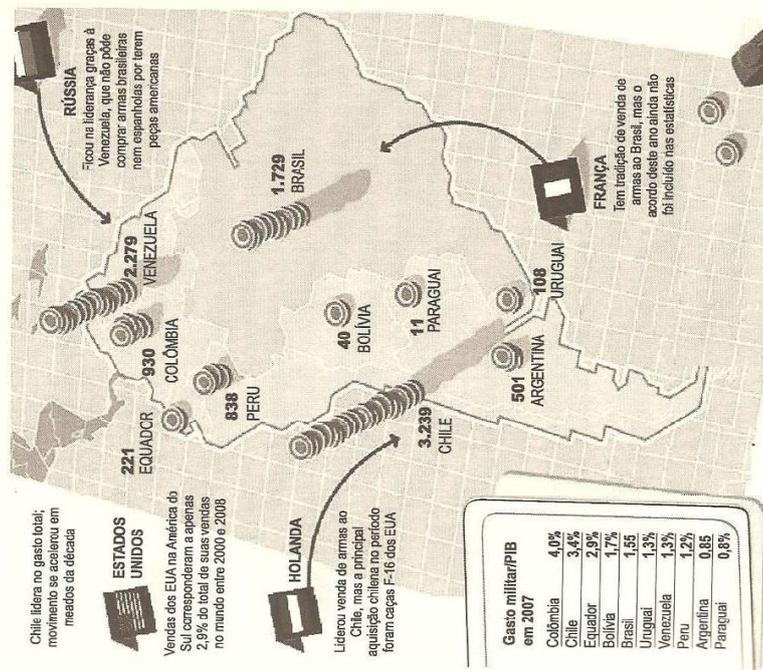
A despeito de existir uma agenda institucional de regionalização transnacional comprometida com a segurança e defesa regional tanto nos arcos sul-americanos de estabilidade quanto de instabilidade por meio da criação de um Conselho de Defesa, a conjuntura atual aponta para um crescente rearmamento ou modernização dos arsenais dos países sul-americanos em função da compra massiva de armas. Definida por um componente de defesa nos países sul-americanos que se assenta no reaparelhamento e na reatualização tecnológica das forças armadas, a atual conjuntura armamentista na América do Sul tem sido beneficiada por distintos canais de financiamento.

Em uma mão, estão petróleo venezuelano, o cobre chileno e os grãos brasileiros que foram responsáveis pelo aumento do nível das reservas internacionais dos respectivos países, em um contexto dinamizado pelas exportações e pela melhora nos termos de intercâmbio com o aumento do preço das *commodities* no período entre 2001 e 2008.

Em outra mão, está a renovada associação militar Colômbia-Estados Unidos, com a difusão de programas de assistência estadunidense pelo Plano Colômbia no âmbito do *arco de instabilidade sul-americano*, com o objetivo direto de combater a produção e o tráfico de cocaína e indireto de consolidar uma política de ingerência estadunidense na região.

Em boa medida, o contextual aumento dos gastos militares na região advém do aumento da taxa de crescimento econômico dos países sul-americanos, o que proporcionou um aumento absoluto de recursos alocados aos ministérios de defesa, porém sem um aumento relativo no percentual dos PIBs nacionais.

Figura 1 - Compra de armas na América do Sul



Fonte: Antunes (2009).

O processo regional de incremento nas compras de arsenal bélico na América do Sul vincula-se com um contexto maior de insegurança compartilhada produzido por novas e tradicionais ameaças e que afeta a distintos países em todas as regiões do globo e que repercutiu no pós 11 de Setembro de 2001 em um aumento do armamentismo mundial.

Neste contexto, a América do Sul aumentou de maneira significativa os seus gastos militares em 50% ao longo da última década, seguindo atrelada de maneira proporcional à tendência mundial de expansão de gastos, o que resultou na manutenção de um dos maiores índices de investimento relativo na regionalização dos gastos militares, em comparação com o resto do mundo.

Tabela 1 - Regionalização dos gastos militares no mundo

Região	Participação dos Gastos no mundo	Valor absoluto dos gastos	Varição dos Gastos (1999-2009)
África	2%	US\$ 20.4 bilhões	+40%
Ásia e Oceania	23%	US\$ 281 bilhões	+53%
Oriente Médio	6%	US\$ 75.6 bilhões	+56%
Europa	26%	US\$320 bilhões	+14%
Américas	49%	US\$603 bilhões	+64%
América do Sul	2,7%	US\$34.1 bilhões	+50%
MUNDO	100%	US\$1226 bilhões	+45%

Fonte: Tabulação própria. Baseada em dados de SIPRI (2009).

Embora não haja uma corrida armamentista clássica pela busca de um rompimento do equilíbrio de poder na região registra-se que o processo de reaparelhamento e a atualização tecnológica das forças armadas são conduzidos por diferentes lógicas estratégicas em cada país, o que explica um padrão diferenciado de gasto para cada país.

No Brasil, a renovação do arsenal advém da recente retomada de um planejamento político estratégico, a partir dos governos FHC e Lula, que busca ajustar a capacidade militar por meio de uma política externa de transferência tecnológica e industrial de áreas estratégicas conjugada a uma política interna de desenvolvimento científico, tecnológico e industrial em defesa, com o objetivo maior de potencializar um papel de relevo ao país no âmbito multilateral

com o pleito de ingresso como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, e de liderança no âmbito regional com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

No Chile existe um padrão constante de compra de equipamentos militares com alto conteúdo tecnológico advindo de um baixo contingente humano nas forças armadas e do mais alto orçamento de um ministério de defesa na América do Sul, que foi legado constitucionalmente pelo ex-presidente Augusto Pinochet por meio da Lei do Cobre que destina 10% das vendas do minério às forças armadas.

No caso do Peru, também negando uma corrida armamentista, existe uma política de reposição de equipamentos militares, com destaque para a aquisição de tanques chineses e aviões Tucanos do Brasil, que tem sido feita sob o objetivo de gerar força dissuasiva, embora se balizando por equipamentos que tenham capacidade defensiva frente ao arsenal de países vizinhos, como o Chile, que possui uma sofisticada esquadrilha de caças.

Na Colômbia, a compra de equipamentos militares pouco sofisticados revela que o reaparelhamento colombiano acontece segundo este padrão de baixo conteúdo tecnológico, pois existe uma preocupação focada no emprego sistemático do maior contingente humano (400.000 militares) entre todas as forças armadas da América do Sul para operações contra as guerrilhas, em razão do suporte trazido pelo acordo estratégico-militar com os Estados Unidos.

No caso da Venezuela, a compra diversificada de caças, tanques e metralhadoras a partir do governo de Hugo Chávez reflete uma preocupação com o rearmamento das forças armadas após 15 anos de baixos investimentos, justamente em um contexto de difusão de um movimento socialista-bolivariano com perfil anti-americanista que teme agressão tanto da potência hegemônica e de seu principal alinhado político no sub-continente, a Colômbia.

Independientemente da retórica dos presidentes sobre a integração sul-americana, este processo de reaparelhamento produz um efeito de fragmentação na regionalização transnacional à medida que produz vetores de desconfiância entre os países vizinhos, com uma consequente blindagem militar das fronteiras, justamente em uma região que fora precursora das agendas de desarmamento.

Esta conjuntura de distensão toma relevo quando se observa que nos fóruns regionais, o reaparelhamento das forças armadas não

é discutido ou quando se analisa que as mudanças governamentais na América do Sul trouxeram um novo *status quo* político-ideológico que coloca em extremos opostos países vizinhos.

As maiores ameaças nesta conjuntura, mais importante do que o volume dos gastos ou da capacidade bélica dos países, são justamente as divergentes intenções políticas e estratégicas que se firmam, fragmentando uma possível integração regional. Destacam-se nesta conjuntura fragmentadora as polarizações engendradas pelas apostas defensivas para derrotar o narcotráfico e as guerrilhas na Colômbia com auxílio externo dos Estados Unidos *vis-à-vis* às posturas expansivas do movimento socialista-bolivariano impulsionado pela Venezuela.

Tensionamentos e convergências na securitização regional da América do Sul

Uma série de tensões têm aquecido o processo de regionalização transnacional sul-americano no âmbito da segurança e defesa em função da difusão de *novas ameaças* por redes descentralizadas e com atuação transnacional e de *ameaças tradicionais* oriundas de crescentes atritos inter-estatais que levam a contenciosos internos à região ou são influenciados por países externos.

Os países sul-americanos estão perdendo a capacidade de criar e de adaptar novas estratégias para fazer frente a estes desafios, uma vez que persiste uma visão nacional-realista dos assuntos que afetam a segurança e defesa da região.

No plano das *novas ameaças*, os países mantêm estruturas altamente burocratizadas que dificultam tanto a cooperação regional e a coordenação interinstitucional entre as agências (intra e inter-nacionais quanto tornam ineficiente a luta contra os narcotraficantes, os contrabandistas de armas e os "lavadores" de dinheiro em função da utilização de ferramentas obsoletas, leis inadequadas e estratégias ineficazes com baixa integração.

Ao mesmo tempo em que os Estados Nacionais timidamente negociam a regionalização transnacional por meio de vetores de integração e fragmentação, as porosidades fronteiriças funcionallizam o crescimento do comércio internacional, favorecem também a expansão de novas ameaças na América do Sul por meio de uma

lógica transescalar de redes das trocas ilícitas que operam com flexibilidade e rapidez nos territórios transnacionais do Arco de Instabilidade e da Triplíce Fronteira até chegarem às localidades dos centros urbanos.

No plano das *ameaças tradicionais*, os últimos anos têm sido o palco de uma crescente polarização político-ideológica que se reflete em um tensionamento nas negociações bilaterais e regionais na América do Sul por meio da formação de blocos de países ligados a um sócio-maior que têm diferentes agendas e interesses para a área de segurança e defesa.

O processo de rearmamento dos países sul-americanos torna-se problemático à medida que o aquecimento das tensões inter-estatais foi se desenrolando em cadeia após uma série cronológica de eventos no ano de 2008 que envolveram desde uma crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela até questionamentos à política estadunidense de reativação das operações militares da 4ª Frota da Marinha na Américas do Sul, após 58 anos, e ao acordo para uso de três *bases militares aéreas* em território colombiano.

O debate em torno destes eventos ganhou um tom ideológico, principalmente por causa da influência do presidente venezuelano Hugo Chávez que vê a presença militar americana e colombiana na América do Sul contribuindo para o desequilíbrio estratégico em uma região que não uma tem ameaça de conflito iminente.

Estes tensionamentos demonstram as várias metageografias presente na ação estratégica de cada um dos Estados Sul-Americanos, o que vem a corroborar para a compreensão de que as distintas ideologias políticas que recortam a região se assentam em visões próprias dos territórios e com discurso normativos específicos e muitas vezes conflitantes sobre estes espaços.

Embora a governança regional seja considerada relativamente frágil devido às novas ameaças e a volta de contenciosos inter-estatais pontuais, existe uma gradual convergência consensual de temáticas de segurança e defesa que fez emergir o conselho de defesa sul-americano enquanto uma estrutura institucional de segurança cooperativa que pode potencializar processos de compartilhamento normativo e de construção identitária com maior flexibilidade em relação à arquitetura à *la spaghetti bowl* de segurança coletiva.

Como a cooperação regional em termos de política externa, segurança e defesa é relativamente difusa na América do Sul, a emergência de uma estrutura institucional de governança securitária regional somente pode ser compreendida como o resultado de consensos e ações compartilhadas no longo prazo.

Neste contexto, os constrangimentos externos de segurança representados pela liderança dos EUA mediante a *guerra ao terror* apenas aceleram a conformação do Conselho de Defesa Sul-Americano, como alternativa institucional à política de segurança hemisférica estadunidense, uma vez que houve um esforço político do Brasil para liderar o processo de regionalização da segurança na América do Sul, com vistas à formação de convergência e consenso em temas como a manutenção de uma zona de paz, estabilidade democrática, de desarmamento e medidas de confiança e transparência e redução de assimetrias entre os sistemas de defesa de seus membros (Guimarães, 2009).

No caso da América do Sul, estes referidos procedimentos de convergência e construção de consensos na área de segurança e defesa são entendidos como *processos de securitização* uma vez que objetivam a percepção de quais assuntos estratégicos são importantes para avançar a institucionalização.

A formação de consensos e ações compartilhadas ao redor de três grupos de assuntos - redemocratização nacional, prevenção de conflitos via manutenção da paz e combate às novas ameaças transnacionais - levaram os países sul-americanos a securitizar temas por meio de uma nova agenda de políticas públicas, que se traduziu na formação crescente de políticas e estruturas de segurança regional (Oelsner, 2009).

Em primeiro lugar, a gradual convergência para a formação de consensos na área de segurança e defesa partiu de processos de *securitização bilateral* entre Brasil e Argentina, dois países que formam um núcleo duro do complexo regional de segurança que irradiou estímulos para os demais países sul-americanos de círculos próximos e distantes de influência.

Em segundo lugar, as prioridades de segurança cooperativa que influenciaram a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano foram determinadas por processos de *securitização transnacional* fortemente dinamizados pela existência de novas ameaças e pela

concepção de *segurança coletiva* do Grupo Rio, da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Mecanismo de Cooperação Regional 3 + 1 (Argentina, Brasil e Paraguai + Estados Unidos).

Em terceiro lugar, a administração da segurança regional na América do Sul passou por uma crescente convergência entre os regimes de segurança dos arcos de estabilidade e instabilidade por meio de um processo de *securitização regional* que é reflexivo à dinâmica de aproximação das negociações políticas e econômicas do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Comunidade Andina de Nações (CAN) até a consolidação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A investigação do processo de securitização regional que emerge dentro da estrutura da UNASUL revela que os temas estratégicos de *segurança ampliada* ainda não são totalmente absorvidos pelo *policy-making*, pois existe a definição de um referencial clássico segundo restrições castrenses de temas e atores participantes que dá origem a um *conselho de defesa* ao invés de um *conselho de segurança* com maior abrangência.

A despeito da restrição abrangência militar na *segurança clássica*, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano trata-se de um efetivo passo institucional na estruturação da UNASUL, em função dele ser um mecanismo consultivo na área de cooperação em segurança e defesa, o que demonstra o seu papel central na construção da prevenção de conflitos e no fomento à cooperação regional das forças armadas e das bases industriais do setor de defesa pré-existent.

Últimas considerações à guisa de conclusão

Historicamente, o padrão diferenciado de relacionamento entre os Estados Unidos e as distintas regiões da América Latina pode ser observado desde a consolidação dos Estados Nacionais no final do século XIX, que no caso da América do Sul foi marcada por estabilidade securitária à região, ainda que existissem litígios fronteiriços e territoriais *vis-à-vis* ao caso da América Central e das ilhas do Caribe (que sofreram de um processo de atraso ou frustração na autodeterminação nacional em função de uma maior interferência estadunidense) (Bacchetta, 1984).

No pós II Guerra Mundial, a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a criação subsequente da Junta Interamericana de Defesa (JID), no marco da Organização dos Estados Americanos (OEA), consolidaram uma arquitetura institucional de segurança coletiva hemisférica que se mostrou funcional para os Estados Unidos instrumentalizar uma lógica geopolítica que eliminou a *ameaça soviética* na América Latina durante o período da Guerra Fria.

Na década de 1970, a nova doutrina militar trazida pelo governo Nixon, conhecida como Doutrina de Segurança Nacional (DSN), trouxe uma profunda influência na regionalização do poder, inclusive no complexo regional de segurança da América do Sul, ao fortalecer uma lógica de poderes intermediários de um conjunto de países-chave sob a influência estadunidense, o que abriu maior autonomia à América do Sul por meio de uma pseudo-liderança brasileira.

Nesta contextualização, a atual geoestratégia que se consolidou no complexo regional de segurança da América do Sul desde a década de 1980 tornou-se marcada por dois grandes paradoxos em relação ao processo maior de construção da identidade sul-americana por meio de processos de integração regional.

De um lado, ao mesmo tempo em que a regionalização transnacional do espaço sul-americano tem sido desenvolvida por meio de um ambiente de construção de confiança, existe o ressurgimento de tendências nacionalistas que induzem à instabilidade regional, principalmente em função de contenciosos bilaterais entre os países. De outro lado, embora a região viva um crescente processo de cooperação e integração regional marcado pela ampliação de redes e fluxos de interdependência e ausência de guerras formais, do ponto de vista da segurança ampliada existem sérios problemas oriundos de novas ameaças e do alto grau de violência social.

A América do Sul mostra-se, portanto, como uma região complexa que incorpora paradoxalmente, na trajetória de construção de uma comunidade regional de segurança, ao mesmo tempo, processos de integração e de fragmentação onde persistem velhas desconfinanças dentro do atual regime de segurança e defesa.

A gradual regionalização do complexo de segurança da América do Sul mostra uma comunidade de segurança que parte de uma cooperação de uma comunidade de segurança que parte de um padrão híbrido de relacionamento interestatal que está embasado

tanto no conceito de segurança clássica dos círculos de influência da hegemonia estadunidense quanto no conceito de segurança coletiva arquitetado pelo concerto de países da zona de paz sul-americana e pela comunidade pluralística de segurança da OEA.

Neste complexo multirecortado de acordos de defesa, observa-se que existem enfoques distintos de convergência inter-estatal desde a perspectiva de segurança coletiva do Sistema Hemisférico TIAR/OEA até as perspectivas de segurança cooperativa do Sistema Regional do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Conforme Ballester (2008), no plano estratégico-militar, destaca-se a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008, liderado pelo Brasil e contando com a participação dos 12 países membros da UNASUL, ao representar um esquema de autonomia militar frente ao modelo pan-americano de defesa na região, impulsionado pelos Estados Unidos, centrado em projetos tais como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

A busca pela autonomia na segurança regional embora seja dinamizada pela construção do Conselho de Defesa Sul-Americano continua dependendo dos recursos e da liderança externa estadunidense, o que alerta para a especificidade do processo de ascensão do complexo regional de segurança em adaptar-se à complexa arquitetura de subsistemas de segurança clássica, coletiva e cooperativa que recortam todo o continente americano.

A despeito de existirem significantes diferenças nas percepções sobre segurança cooperativa entre os países no *curto prazo*, permanecem latentes interesses comuns de *longo prazo* no combate de *novas ameaças* na região que induzem à formação e convergência das agendas de segurança e defesa e que justificam por que avançar em propostas construtivistas de cooperação regional em um conselho de regional de defesa.

REFERÊNCIAS

- ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. New York: Cambridge University Press, 1999.
- ANTUNES, C. “Armas põem em questão relação Brasil-EUA”. **Folha de São Paulo**, 13 de setembro. São Paulo: Folha, 2009.
- BACCETTA, V. “Geopolítica, conflitos fronteirizos y guerras locales en América Latina”. **Afers Internacionals**, n. 4, Estiu, 1984.
- BALLESTER, H. “La adaptación al siglo XXI de la vieja doctrina de la seguridad nacional”. **Agencia Latinoamericana de Información**, 2008. Disponível em: <www.alainet.org>. Acesso em 01/04/2010.
- BUZAN, B. **People, states & fears: an agenda for international security studies in the post-Cold War era**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CEPIK, M. “Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural”. **Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano**, n. 9, 2005.
- GUIMARÃES, M. A. “Aspectos teóricos para a análise de um conselho sul-americano de defesa a partir dos objetivos da política externa brasileira de conformação de um processo de integração regional”. **Proceedings of the ISA-ABRI Joint International Meeting**. Rio de Janeiro: ABRI, 2009.
- KOLODZIEJ, E. A. “A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: Da Globalização à Regionalização”. **Contexto Internacional**, vol. 17, n. 02, 1995.
- MEDEIROS FILHO, O. “Entre a cooperação e a dissuasão: dilemas na construção de uma comunidade regional de segurança na América do Sul sob a perspectiva militar”. In: SENHORAS, E. M.; GEHRE, T. **Novas Proposições em Relações Internacionais: Relações em um mundo fragmentado**. Boa Vista: EdUFRR, 2010.
- OELSNER, A. “Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda”. **Security Dialogue**, vol. 40, n. 2, 1999.

- SERBIN, A. "Hugo Chávez: Liderança e Polarização". In: AYERBE, L. F. **Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul**. São Paulo: Editora da UNESP, 2008.
- SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. **Sipri Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security**. Solna: SIPRI, 2009.
- WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.