UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

O BRASIL E A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL: COOPERAÇÃO E BALANCEAMENTO COMO ESTRATÉGIAS DE AUTOAJUDA

Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

RECIFE
2013

Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

O BRASIL E A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL: COOPERAÇÃO E BALANCEAMENTO COMO ESTRATÉGIAS DE AUTOAJUDA

Trabalho apresentado como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, sob orientação do Prof. Dr. Marcos Costa Lima.

Área de Concentração: Relações Internacionais.

RECIFE
2013

Catalogação na fonte
Bibliotecário, Tony Bernardino de Macedo. CRB4-1567

T266b Teixeira Júnior, Augusto Wagner Menezes.
O Brasil e a criação do conselho de defesa sul-americano da UNASUL: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda / Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior. – Recife : O autor, 2013.
304 f., il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2013.
Inclui referência e anexo.

1. Ciência Política. 2. Política externa. 3. Conselho de Defesa Sul-Americana. 4. Cooperação em defesa. I. Costa Lima, Marcos Ferreira da. (Orientador). II. Titulo.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2014-16)

Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Tese do aluno **AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JÚNIOR** intitulada: **"O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda "**, na área de concentração: Relações Internacionais e Linha de Pesquisa: Política Internacional Comparada, para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

Às 14:00 horas do dia 05 de dezembro de 2013, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Banca Examinadora da Tese intitulada: **"O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda"**, composta pelos professores doutores: Marcos Ferreira da Costa Lima (Orientador), Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Interno), Héctor Luis Saint-Pierre (Examinador Externo), Luís Alexandre Fuccille (Examinador Externo), e Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann (Examinador Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato **AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JÚNIOR** . Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Banca Examinadora considerou o candidato **APROVADO**. Nada mais havendo a tratar, eu, Daniel Neto Bandeira, secretário da Pós-graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Banca Examinadora. Recife, 05 de dezembro de 2013.

DANIEL NETO BANDEIRA (Secretário)

Profº Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima (Orientador)

Profº Dr Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Interno)

Profº Dr Héctor Luis Saint-Pierre (Examinador Externo)

Profº Dr. Luis Alexandre Fuccille (Examinador Externo)

Profº Dr. Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann (Examinador Externo)

AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JÚNIOR (Doutor)

À Miles Davis, John Coltrane e Richard Wagner, por me manter inspirado e focado no êxito da missão.

AGRADECIMENTOS

Uma tese, como os demais tipos de trabalho científico de fôlego, nunca é uma obra completamente individual. O pesquisador nunca está plenamente só em seu esforço de fazer ciência, pensar o mundo ou buscar agir sobre ele. Partindo desse ponto de vista, essa seção do trabalho tem um significado especial.

Primeiramente, gostaria de agradecer a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), minha casa desde que me tornei parte dessa instituição de ensino em 2004, ainda na graduação. Em termos institucionais, não poderia deixar de mencionar a CAPES, pois por quase dois anos recebi bolsa de doutorado, a qual me ajudou a me manter no programa sem grandes problemas. Sou feliz por poder ter contato com eficientes coordenadores do PPGCP, como os Prof. Enivaldo Rocha, Ernani Carvalho e Ricardo Borges, que conhecendo o estranho significado que o termo "burocracia" tem no Brasil, mesmo assim fizeram as coisas caminharem. Sou grato a todos os meus professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, eles me abriram para possibilidades teórico-metodológicas e me instigaram a pensar, a ir mais a fundo. Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Marcos Costa Lima, que tem estado comigo desde a graduação, com paciência, seriedade e senso crítico aguçado. Gostaria de expressar também a minha gratidão a Paulo Kuhlmann, Alexandre Fuccille e a Héctor Saint-Pierre, os quais sempre me auxiliaram quando precisei. Ao meu coautor favorito e eterno amigo, Antonio H. Lucena Silva, os meus sinceros agradecimentos pela atenção, crítica e bons debates que me ajudaram a avançar neste trabalho.

Não poderia ser omisso a minha atual instituição onde exerço a docência, a Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Aos meus colegas de trabalho e amigos, agradeço pelas inúmeras conversas, regadas a café, café e mais café, onde mesmo sem saber, me ajudavam imensamente com perguntas e questionamentos que me fizeram refletir sobre o trabalho que eu desenvolvia. Menciono explicitamente, Thiago Lima, Daniel Antiquera, Henrique Menezes, Mojana Vargas, Pedro Feliú e Marcos Alan Ferreira. Eles me ajudaram muito, seja lendo textos preparatórios para os capítulos da tese, apresentando autores que eu não conhecia ou me colocando contra a parede em relação às minhas hipóteses. Sou-lhes imensamente grato.

Quanto a experiências fora da UFPE e UFPB, foi fundamental para essa pesquisa ter participado do *Study Tour – International Securiy and Non-Proliferation*, em Washington D.C e São Francisco, em 2011. Nessa oportunidade concedida pela Embaixada dos Estados

Unidos pude perceber em diversas ocasiões a visão que acadêmicos americanos ou residentes lá tinha do CDS e do contexto de Segurança na América do Sul. Em especial os debates que tivemos no *Center for Foreign Relations* e na *Rand Corporation* me foram muito úteis para verificar como processos importantes para essa tese estavam sendo acompanhados nos EUA.

Embora não soubesse o seu impacto de início, o curso ministrado pelo Prof. Derek Beach (Aarhus University/Dinamarca) no *IPSA Summer School* de 2012 (São Paulo/SP) foi de fundamental importância para o meu aprofundamento metodológico. Nele, pude não apenas refinar os meus conhecimentos de métodos de Estudo de Caso e *Small-N*, como tive o meu primeiro contato mais sistemático com o *Process Tracing* (delineamento de processo). Essa aproximação teve um impacto imenso na forma como eu organizei a minha pesquisa, a qual me ajudou a perseguir o rigor metodológico nos marcos de um trabalho qualitativo e com forte influência da história.

Também recebi importantes colaborações do Ministério da Defesa que, mesmo indiretamente, contribuiram para esse trabalho. Desde os Congressos Acadêmicos sobre Defesa Nacional e especialmente nos Cursos de Extensão sobre Defesa Nacional, no qual tive o prazer de palestrar em algumas ocasiões, a contribuição da DICOOP para esse trabalho não pode ser esquecida. Num desses eventos, pude conhecer o Coronel Paulo Roberto Laraburu (ESG - Brasília), que me enviou documentos sobre o CDS. Nesse espírito, agradeço também ao Major Hiarlley Landin, que teve a delicadeza de me enviar importantes documentos que me permitiram adentrar mais à fundo no contexto de negociação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Por último, mas não menos importante sou grato a toda minha família, que me apoiou e foi compreensiva com a minha constante ausência. É uma pena que o trabalho intelectual, o qual em certos momentos é solitário em sua essência, também implique acometer a outros dessa condição. O meu obrigado especialmente a minha família, cuja minha ausência fiz sentir com mais intensidade.

Finalmente, peço desculpas a todos que não estão aqui mencionados, mas saibam que eu não vos esqueci, Reconheço o apoio e carinho de todos nessa caminhada. Que a força esteja conosco, sempre!

[...] nas circunstâncias atuais e do futuro próximo previsível a agenda brasileira de segurança deve ser regional, [...]. A ênfase regional é coerente com a condição brasileira no contexto sul-americano, onde a presença ativa do Brasil, naturalmente importante, terá maior ou menor credibilidade e validade prática em função do que o país pode oferecer no campo da economia, mas também no da segurança, onde a omissão brasileira significa concordância com interveniências talvez inconvenientes; liderança idílica, sem custo, é irrealismo de inapetentes ou impotentes.

Mario Cesar Flores

“A cobra está fumando!”

Lema da *Força Expedicionária Brasileira* na 2ª Guerra Mundial.

RESUMO

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. **O Brasil e a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul: Cooperação e Balanceamento como Estratégias de Autoajuda.** 2013. 304 f Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

Esta tese tem como objetivo explicar as motivações e causas que levaram o governo Lula da Silva a propor a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano no UNASUL. Para tal efeito, empreendemos a análise das preferências, motivações e comportamento do Brasil quanto à Política Externa e a cooperação em defesa nos níveis doméstico (atores e burocracias), regional (sul-americano) e hemisférico (organizações internacionais). O trabalho realiza uma análise contextual, no sentido de verificar as condições antecedentes ao comportamento brasileiro a ser explicado. Com base na descrição do contexto e dos processos, realiza-se o estudo da mudança de estratégia do Brasil na área de Defesa e dos seus impactos para a tomada de decisão de criar uma instância regional de cooperação nessa área de política. A essas etapas é somada a análise do processo de negociação do Brasil junto aos demais países sul-americanos para criar o CDS. Por fim, colocamos sob escrutínio o resultado institucional da negociação e os seus limites e possibildades quanto às preferências de Brasília em relação à Política Externa e a dimensão de Defesa. A pesquisa lançou mão do método qualitativo chamado *Process Tracing*, ou delineamento de processo. A partir do seu uso, empreendemos a análise do material e dos dados coletados. Estes correspondem à literatura empírica sobre o CDS e teórica sobre Política Externa e Cooperação em Defesa; Documentos de Política, Reportagens, Entrevistas, Transcrições de Audiências Públicas e Relatórios Técnicos. Com base em dados primordialmente documentais, primários e secundários, apresentamos resultados que nos levaram a concluir que baseado em preferências pela manutenção do status quo regional e na maximização da sua segurança, o Brasil progressivamente muda a sua estratégia de articulação entre a expressão militar do poder e a sua atuação exterior, passando com isso a tomar uma postura protagônica na organização da ordem regional em termos de defesa e segurança. Concluímos com a explicação em que afirma que o Brasil, vendo-se balanceado e tendo a sua percepção de segurança afetada negativamente por dinâmicas de conflito que não podia controlar, toma como motivação o balanceamento e a "cooperação como autoajuda" para propor a criação do CDS UNASUL.

Palavras-chave: Conselho de Defesa Sul-Americano. Política Externa. Cooperação em Defesa. Brasil. Delineamento de Processo.

ABSTRACT

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. **Brazil and the Creation of UNASUR South American Defense Council: Cooperation and Balancing as Self-help Strategies.** 2013. 304 f Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

This thesis aims to explain the motivations and causes that resulted on the proporsition of the UNASUR South American Defense Council by Lula da Silva government. In order to do so, we analysed the preferences, motivations and behavior of Brazil in relation to its Foreign Policy and defense cooperation in levels such as the domestic (actors and bureaucracies), regional (South American) and hemispheric (international organizations). This work uses contextual analysis to verify the previous conditions to the Brazilian behavior we wish to explain. Based on description of both context and processes, we have studied the changes on Brazilian strategy in Defense policy and its impacts over the decision to create a regional arranjement in this policy area. To these steps we added the analysis of the negociation process of Brazil with the others South-American countries to create CDS. Finally, we analysed the institutional outcome, its limits and possibilities in relation to Brasília preferences towards Foreign policy defense dimension. This research used a qualitative method named Process Tracing. By using it, we analysed collected material and data. These materials were the empirical literature about the CDS and of theoretical ground on Foreign Policy and Defense Cooperation; Policy Documents, News Articles, Interviews, Public Hearings transcriptions and Technical reports. Based on these data, mainly primary and secondary documents, we presented results that led us to conclude that based in preferences as the maintenance of regional status quo and maximization of security, Brazil progressively changed it strategy to combine military power and its foreign acting, passing with that to take a more active role in organizing regional order in relation to defense and security. We conclude presenting our explanation that says that Brazil, by seeing itself balanced and having its security perception negatively affected by conflict dinamics it cannot control, takes balancing as motivation and "cooperation as self-help" to propose the creation of CDS UNASUR.

Key-words: South American Defense Council. Foreign Policy. Defense Cooperation. Brazil. Process Tracing.

RESUMEN

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. **El Brasil y la Criación del Consejo de la Defesa Suramericano de la Unasur: Cooperación y Balanceamiento como Estratégias de Autoayuda.** 2013. 304 f Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

Esta tesis tiene por objetivo explicar las motivaciones y causas que provocaron el gobierno Lula da Silva a proponer la creación del Consejo de Defesa Suramericano en el UNASUR. Para tal efecto, emprendemos el análisis de las preferencias, motivaciones y comportamiento del Brasil con relación a la Política Externa y la cooperación en defesa en los niveles domésticos (atores y burocracias), regional (suramericano) y hemisférico (organizaciones internacionales). El trabajo realiza un análisis contextual, en el sentido de averiguar las condiciones antecedentes al comportamiento brasileño a ser explicado. Con base en la descripción del contexto y de los procesos, se realiza el estudio del cambio de la estrategia del Brasil en el sector de Defesa y de sus impactos para la tomada de decisión en la creación de una instancia regional de cooperación en el ámbito de la política. A esas etapas es sumado un análisis del proceso de negociación del Brasil junto a los demás países suramericanos para crear los CDS. Por último, ponemos bajo escrutinio el resultado institucional de la negociación y sus límites y posibilidades en cuanto a las preferencias de Brasilia en relación a la Política Externa y la dimensión de Defesa. La pesquisa utilizó el método cualitativo llamado *Process Tracing*, o delineamiento de proceso. A partir de su uso, emprendemos el análisis del material y de los datos recolectados. Estos corresponden a la literatura empírica bajo el CDS y teórica bajo la Política Externa y Cooperación en Defesa; Documentos de Política, Reportaje, Entrevista, Transcripciones de Audiencia Pública e Informes Técnicos. Con base en datos primordialmente documentales, primarios y secundarios, presentamos resultados que nos llevaron a concluir que basado en preferencias por la manutención del status quo regional y en la maximización de su seguridad, el Brasil progresivamente cambia su estrategia de articulación entre la expresión militar del poder y su actuación exterior, pasando con eso a tomar una postura protagónica en la organización de la orden regional en termos de defesa y seguridad. Concluimos con la explicación en que afirma que el Brasil, viéndose balanceado y teniendo su percepción de seguridad afectada negativamente por dinámicas de conflicto que no podía controlar, toma como motivación el balanceo y la "cooperación como autoayuda" para proponer la creación del CDS UNASUR.

Palabras claves: Consejo de Defesa Suramericano. Política Externa. Cooperación en Defesa. Brasil. Delineamiento del Proceso.

LISTAS DE FIGURAS

FIGURA 01 – Mecanismo causal entre Y e X para a Teoria. **43**
FIGURA 02 – Os Centros de Poder na Geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **122**
FIGURA 03 – O Brasil e o Hemiciclo interior e exterior. **124**
FIGURA 04 – América do Sul e a Zona de Segurança do T.I.A.R. **125**
FIGURA 05 – O Entorno Estratégico brasileiro **127**
FIGURA 06 – Presença militar dos Estados Unidos na América do Sul (2007). **159**
FIGURA 07 – Área de responsabilidade (AOR) do USSSOUTHCOM. **161**
FIGURA 08 – Região do Ataque da "Operação Fênix". **166**
FIGURA 09 – Tipos de instituições de segurança. **242**
FIGURA 10 – Variação institucional dos arranjos de segurança partir do critério de participação e objetivo. **243**

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – Explicações sobre a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. **42**
QUADRO 02 – Sequência causal da hipótese de trabalho. **44**
QUADRO 03 – Aspectos do Comportamento balanceador **61**
QUADRO 04 – Motivação, mecanismos e interpretação da iniciativa do CDS pelas abordagens selecionadas. **67**
QUADRO 05 – Lista das Conferências dos Ministros da Defesa das Américas **75**
QUADRO 06 – Nova configuração das ameaças no Hemisfério Americano **82**
QUADRO 07 – Características Previstas no Comportamento Balanceador **153**
QUADRO 08 – Principais pontos do "Marco Político-Estratégico". **221**
QUADRO 09 – Principais temas tradicionais e relativos às "novas ameaças" recorrentes nos níveis Hemisférico e Regional. **247**
QUADRO 10 – A Ação dos Mecanismos no Tempo (*Timing* de Políticas e Eventos) **259**

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – Interações Estratégicas e Antecedentes à Proposta de Criação do CDS.**25**
TABELA 02 – Material de Pesquisa por Capítulo. **..... 29**
TABELA 03 – Perfil das Aquisições de Material de Defesa da Colômbia, 2000–2008.**169**
TABELA 04 – Perfil das Aquisições de Material de Defesa da Venezuela, 1997-2008.**182**
TABELA 05 – Perfil das Aquisições de Material de Defesa do Brasil, 2000–08.**..... 192**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América.

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas.

AOR – *Area of Responsibility* (EUA).

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (acrônimo).

BRPM - Bloco Regional de Poder Militar.

CAN – Comunidade Andina.

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações.

CBM – Medidas de Confiança Mútua (*Confidence Building Measures*).

CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano.

CEA – Conferência de Exércitos Americanos.

CEED – Centro de Estudos Estratégicos do Conselho de Defesa Sul-Americano.

CELALC – Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe.

CMDA – Conferência dos Ministros de Defesa das Américas.

CNI – Conferências Navais Interamericanas.

COCOMs – Comandos Combatentes (EUA).

COIN – Contrainusrgência.

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

CSAD – Conselho Sul-Americano de Defesa.

CSH – Comissão de Segurança Hemisférica.

CSIS – *Center for Strategic and International Studies*.

CS-ONU – Conselho de Segurança, Organização das Nações Unidas.

END – Estratégia Nacional de Defesa (Brasil).

EUA – Estados Unidos.

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

FPA – Análise de Política Externa (*Foreign Policy Analysis*).

GT CDS UNASUL (Grupo de Trabalho sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano da União de Nações Sul-Americanas.

GTBD – Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa

IBAS – Índia, Brasil e África do Sul (acrônimo).

IISS – *International Institute for Strategic Studies*.

JID – Junta Interamericana de Defesa.

LAAD – Feira Internacional de Defesa e Segurança.

MD – Ministério da Defesa.

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul.

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti.

MRE – Ministério das Relações Exteriores (Brasil).

NAE – Núcleo de Assuntos Estratégicos (Brasil).

NAFTA – *North American Free Trade Agreement*.

OEA – Organização dos Estados Americanos.

ONU – Organização das Nações Unidas.

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte.

OTAS – Organização do Tratado do Atlântico Sul.

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

PDN – Política de Defesa Nacional.

PEB – Política Externa Brasileira.

PPT – Presidência *Pro-Tempore*.

RESDAL – *Red Seguridad y Defensa de América Latina*.

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos (Brasil).

SECOM – Secretaria de Comunicação (Brasil).

SICOFAA – Sistema de Cooperação entre as Forças Aéreas Americanas.

SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia (Brasil).

SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia (Brasil).

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas.

USSOUTHCOM – *United States Southern Command* (EUA).

ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 20

Problema e Questões de Pesquisa. 20

A Estratégia de Explicação e o Desafio dos Níveis de Análise. 26

Procedimentos de Pesquisa. 27

Estrutura da Tese 30

CAPÍTULO 01 – APORTES TEÓRICOS E METODOLÓGICOS 35

Sumário do Capítulo 35

1.1. Revisão da Literatura: explicações concorrentes sobre o Brasil e o CDS. 35

1.1.1. O CDS à luz dos formuladores de política e tomadores de decisão. *36*

1.1.2. O CDS como Resposta à Falha Institucional. *37*

1.1.3. O CDS como decisão da Política Externa em reação a mudanças domésticas e inputs *externos.* *39*

1.1.4. O CDS como resultado do balanceamento ou do bandwagoning. *40*

1.2. Opções Metodológicas: estudo de caso e *Process Tracing.* 44

1.3. Cooperação em Defesa e os efeitos da Anarquia Internacional. 47

1.4. O Brasil na Polaridade em transição. 50

1.5. O Comportamento do Brasil sob distintas lógicas de cooperação em defesa. 55

1.5.1. Charles Glaser e a "Cooperação como Autoajuda". *55*

1.5.2. T. V. Paul e a Cooperação como Estratégia do "Equilíbrio de Poder". *59*

1.5.3. Instituições e gerenciamento da Defesa e da Segurança: Comunidade de Segurança *64*

1.6. Caminhos Causais Alternativos. 68

1.6.1. Hipótese baseada na Cooperação como "autoajuda" *68*

1.6.2. Hipótese a partir do "Equilíbrio de Poder". *69*

1.6.3. "Comunidades de Segurança" como hipótese alternativa. *70*

CAPÍTULO 02 – DO HEMISFÉRICO AO REGIONAL: OS ANTECEDENTES E O *TIMING* DA REGIONALIZAÇAO DA AGENDA DE COOPERAÇÃO EM DEFESA E SEGURANÇA. 73

Sumário do Capítulo 73

2.1. Agenda e Arquitetura de Defesa e Segurança no Nível Hemisférico 73

2.2. A Zona De Paz Sul-Americana como Continuação do Sistema Hemisférico. 88

2.3. A Construção da Agenda de Defesa na Comunidade de Nações Sul-Americanas. .. 102

2.4. O Nível Sub-Regional: A Cooperação em Defesa na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica..... 112

CAPÍTULO 03 – O SENTIDO ESTRATÉGICO DA AMÉRICA DO SUL E A FUNÇÃO DA DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: A COOPERAÇÃO COMO AUTOAJUDA. 119

Sumário do capítulo 119

3.1. A América do Sul na Política Externa do governo Lula. 119

3.1.1. A América do Sul como conceito geopolítico: do "Hemiciclo Interior" ao Entorno Estratégico. 120

3.1.2. Explicações Concorrentes sobre a Mudança na Política Externa do Governo Lula para a América do Sul. 129

3.2. Autoimagem e a Política Externa de uma Potência Emergente. 131

3.3. Preferências sobre a Cooperação Regional em Defesa à luz de Documentos de Estado e governo..... 136

3.3.1. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *136*

3.3.2. América do Sul e Cooperação na Política de Defesa Nacional (2005). 142

3.3.3. Estratégia Nacional de Defesa, Base Industrial de Defesa e o CDS. *149*

CAPÍTULO 04 – INSTABILIDADE E COMPETIÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: UMA ZONA DE PAZ NÃO TÃO PACÍFICA. 152

Sumário do capítulo 152

4.1. Condições para o Balanceamento no contexto regional. 152

4.1.1. Alinhamentos e Penetração como objetos de balanceamento. *155*

4.2. Entendendo as Dinâmicas de Cooperação e Conflito na América do Sul. 156

4.2.1. Estados Unidos e Colômbia: presença militar e (des)equilíbrio da balança regional……..... 157

4.2.2. A "Operação Fênix" como exemplo da escalada militarizada na região. *164*

4.2.3. Venezuela e Rússia: revolução e a revisão da ordem regional..... *174*

4.3. Reações do governo Brasileiro no nível subsistêmico: balanceamento ou bandwagoming?..... 187

CAPÍTULO 05 – A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA NEGOCIAÇÃO PARA CRIAÇÃO DO CDS E O SEU RESULTADO INSTITUCIONAL: ENTRE O GERENCIAMENTO DE DEFESA E O BALANCEAMENTO. 199

Sumário do Capítulo 199

5.1. Produção de consensos e negociação para criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: o nível dos atores. 199

5.1.1. A iniciativa brasileira para o Conselho de Defesa Sul-Americano como definição política do Presidente Lula da Silva. *200*

5.1.2. A Atuação do Ministro da Defesa Nelson Jobim na produção de consensos.... *208*

5.2. O desenvolvimento do CDS na UNASUL. 218

5.2.1. A Proposta brasileira – do CSAD ao CDS. *219*

5.2.2. A negociação no Grupo de Trabalho sobre o CDS da UNASUL. *225*

5.2.3. De Banff à Santiago: resultados da construção de consensos. *231*

5.3. Características Institucionais do CDS: existe congruência entre as suas motivações, funções e desenho? 234

5.3.1. Escopo de atuação: princípios, objetivos e funções. *235*

5.3.2. O Desenho institutcional. *238*

5.4. O CDS entre o "gerenciamento de segurança" e o balanceamento brando. 240

CONSIDERAÇÕES FINAIS 245

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 261

ANEXOS 01 - Organograma da UNASUL 284

ANEXOS 02 - Proposta Brasileira para criação do CDS 285

ANEXOS 03 - Marco Político-Estratégico 289

ANEXOS 04 - Documento Descritivo da 1ª Reunião GT CDS UNASUL 292

ANEXOS 05 - Problemas do CDS 296

ANEXOS 06 - Decisão para o estabelecimento do CDS 297

ANEXOS 07 - Estatuto do CDS 298

INTRODUÇÃO

Problema e Questões de Pesquisa.

O que motivou o governo Lula da Silva a propor e negociar a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL (CDS)? Quais são as causas dessa decisão e qual a função dessa inovação institucional para a estratégia internacional do Brasil no final de 2008? Mesmo após a redemocratização e com o avançar da reaproximação com a Argentina, Brasília mostrou-se reticente em criar mecanismos multilaterais que aprofundassem a cooperação em Defesa no ambiente regional. Preferia, na época, a cooperação bilateral ou através das instâncias hemisféricas tradicionais. Diante disso, o que mudou? Como a indagação que abre este trabalho transparece, esta tese de doutorado busca explicar as razões da iniciativa do Brasil a favor do CDS, a sua motivação e sentido estratégico.

Embora recente, a sua criação é emblemática tanto para a região como diante do comportamento tradicional do Brasil sobre cooperação em defesa. Regionalmente, a sua proposição inova ao estruturar uma instância de coordenação, consulta e cooperação em Defesa inédita na América do Sul até então. Dentro do Brasil, representa uma possível mudança na orientação estratégica, em especial sobre o papel da cooperação regional para a sua Política Externa e Defesa Nacional.

Atualmente, o Conselho de Defesa Sul-Americano é uma das mais relevantes instâncias na estrutura da UNASUL. Desde a sua criação, em dezembro de 2008, países como o Chile, Equador, Guiana, Paraguai e Peru já ocuparam o cargo de Presidência Pro-Tempore (PPT)[1], compartilhando assim as responsabilidades com a gestão do órgão e na sua dimensão de defesa. Nessa área, avanços podem ser verificados a partir da ativa participação de países como a Argentina e Chile. O primeiro teve sucesso em sua proposta de criação do **Centro de Estudos Estratégicos do CDS** (CEED), o segundo fez avançar nos anos iniciais do órgão uma ampla agenda sobre confiança mútua e modernização dos ministérios da defesa existentes na América do Sul (CHILE, 2009).

[1] "Presidência Pro Tempore". Disponível em: <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/presidencia-protempore> Acesso em 28 de Set. 2013.

Contudo, para que os acontecimentos relatados acima pudessem ocorrer, uma inovação prévia teve que ser feita. Referimo-nos à criação do próprio CDS. Em 16 de dezembro de 2008, durante a **Cúpula Extraordinária da União das Nações Sul-Americanas**, foi estabelecida a decisão de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Resultado da proposta brasileira encaminhada aos demais países do bloco em 23 de maio daquele ano, na 1ª Cúpula da Unasul, o CDS surge como uma inovação política e institucional em matéria de defesa na região (CHILE, 2009). Previamente, já existia uma arquitetura de defesa e segurança nas Américas. A despeito disso, o Brasil decidiu apostar na criação de um órgão que pudesse endereçar as questões da defesa na América do Sul com maior assertividade que os instrumentos vigentes.

O propósito mais geral dessa instituição, como escrito no *Estatuto do CDS*, afirma que o Conselho de Defesa Sul-Americano é "una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa" (CHILE, 2009). Essa classificação, embora breve, traz implicações sobre a sua natureza e função. Primeiramente, o *Conselho*[2] se propõe a abordar a questão da Defesa, e não a Segurança[3]. Nele, temas denominados como "novas ameaças", a exemplo do narcotráfico e crime organizado, cedem espaço para as agendas tradicionais como a criação de medidas de confiança mútua (CBMs), coordenação em políticas de defesa e integração das bases industriais nessa área. Em segundo lugar, o CDS não é uma "aliança militar tradicional" (JOBIM, 2009). Isso significa que o órgão não visa criar um mecanismo de segurança coletiva[4], mas sim uma organização regional para gerenciar questões de Defesa no subcontinente. Apesar da aparente redundância funcional entre o CDS e a arquitetura hemisférica da Defesa, oficialmente a proposta brasileira não objetivava romper com o sistema interamericano pregresso. Se por um lado não era indicada uma ruptura, por outro buscava aumentar os espaços de autonomia e de decisão na esfera regional no tocante às suas próprias questões. A orientação para dotar a região de mecanismos de gerenciamento já se dava em outras áreas de política, mormente abarcadas no seio da integração regional. Como

[2] Usaremos o termo "Conselho" em itálico como forma curta do nome *Conselho de Defesa Sul-Americano*.

[3] Sobre o debate conceitual e distinção entre Segurança e Defesa, ver Saint-Pierre (2008).

[4] Segundo Herz e Hoffman, um sistema de segurança coletiva é "baseado na idéia da criação de um mecanismo internacional que conjuga compromissos de Estados nacionais para evitar, ou até suprimir, a agressão de um Estado contra o outro. Ao engendrar uma ameaça crível de que uma reação coletiva, através de boicotes, de pressões econômicas e de intervenção militar, seria produzida em qualquer hipótese de agressão, o sistema deveria deter atores dispostos a iniciar uma empreitada militar" (2004, p. 83).

parte da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), bloco regional de agenda predominantemente política, o CDS nasce imerso no longo processo de integração e cooperação na América do Sul.

Ao lado do seu perfil voltado para dentro da região e de sua articulação com dinâmicas mais amplas como a integração sul-americana, o contexto político em que o CDS foi proposto, negociado e criado é bastante peculiar. Nessa época, a América do Sul vivia a tensão originada pelo controverso ataque das Forças Armadas da Colômbia contra as FARC em território equatoriano. Essa crise levou a um processo de escalada, colocando as Forças Armadas de ambos os países em prontidão. A participação da Venezuela, no desenrolar do evento em defesa da posição equatoriana, contribuiria para aumentar a tensão já instalada. Somado ao contexto de instabilidade no norte da América do Sul, a região apresentava crescentes gastos militares, muitas vezes acompanhados da compra de material bélico no exterior. Esse cenário fez surgir o debate sobre se estava em ação uma "corrida armamentista" na região (VILLA, 2008; IISS, 2010).

É durante esse momento turbulento que o Presidente Lula propõe que se crie um órgão sul-americano, formal e permanente, para fomentar a cooperação em matéria de Defesa no subcontinente. Apesar do amplo interesse pela proposta, houve desconfianças quanto às intenções da iniciativa brasileira (SAINT-PIERRE e CASTRO, 2008). Envoltos num ambiente de expectativa e dúvida sobre as intenções de Brasília, somado a deterioração do quadro geral da segurança regional, a ideia do CDS foi maturada por um Grupo de Trabalho da Unasul imbuído de produzir uma proposta final, a qual foi aprovada em dezembro de 2008.

O breve histórico desenvolvido acima nos permite levantar um conjunto de questões. A primeira delas indaga, a partir da perspectiva do Brasil, o que explica a liderança desse país na construção de uma instância alternativa para o gerenciamento da defesa na América do Sul. Como revelam a JID, o TIAR e a Comissão de Segurança Hemisférica da OEA, a região é permeada por um conjunto de instituições e regimes que lidam com temas de segurança e defesa. Se isso procede, por que assumir os custos de tal projeto? Tradicionalmente, o Brasil coopera em assuntos de Defesa através de iniciativas hemisféricas, mas, principalmente, em relações bilaterais, muitas das vezes no nível das Forças Singulares. Por que Brasília mudaria

esse padrão e aceitaria arcar com os custos de trazer para o âmbito regional a cooperação nessa área? Por que essa inflexão teria se dado em 2008?

O surgimento desse *Conselho* seria fruto da aceitação pelo Brasil da responsabilidade em liderar a região através da criação de estruturas de gerenciamento, inclusive no campo da Defesa (FLEMES E RASDECK, 2009). Se essa leitura procede, essa inflexão traz implicações não apenas para a Política Externa brasileira e para as transformações na Defesa Nacional em curso durante os governos Lula da Silva. Essa mudança reverbera em atores que disputam influência sobre a América do Sul, entre os quais os Estados Unidos e a Venezuela.

O primeiro, desde o século XIX (BANDEIRA, 2010, 2012) age sobre questões sul-americanas, sendo um ator-chave na organização da agenda de segurança e defesa na região. De forma mais direta, a presença militar dos Estados Unidos no subcontinente se fez mais forte com a reativação da IV Frota e o "renascimento" da cooperação em defesa com a região (IISS, 2009), impulsionando assim a sua agenda de segurança. Embora um ator extrarregional, também se fazia presente através de ações empreendidas na e pela Colômbia. Embora Bogotá não apresentasse à época um projeto sul-americano próprio, o país normalmente é apontado como o elo mais forte entre os Estados Unidos e a América do Sul. Embora não concorra com o Brasil pela liderança regional, permite o processo de "penetração"[5] no subcontinente, sendo por isso, um ator relevante nos cálculos do Brasil em questões da segurança regional[6] (CASTRO, 2009). Em contraste com o *status quo* da cooperação hemisférica em Defesa, em que os Estados Unidos, fortemente amparados nos mecanismos do sistema interamericano, são o principal ator a propor agenda.

A partir de 1999 a Venezuela iniciava um ativismo político que ensejaria a revisão da ordem regional. Com o advento de Hugo Chávez à presidência, a Venezuela empreendeu uma Política Externa que almejava a redistribuição das responsabilidades e da influência sobre a região. O pleito de Caracas não se resumia à dimensão ideológica. O seu processo de rearmamento e reestruturação militar produziram condições que, se não afetam diretamente, são percebidas como pertubando o equilíbrio de poder regional. No campo da Política

[5] Discutimos o conceito de *Penetration* no Capítulo 04, c.f. Buzan e Waever (2003).

[6] No Capítulo 02, na seção sobre o nível sub-regional e OTCA, veremos quais os principais assuntos de segurança compartilhados entre o Brasil e a Colômbia.

Externa, destaca-se a iniciativa da "Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América" (ALBA) e a proposta para uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). Essas novidades surgidas na década passada apresentariam desafios ao projeto regional brasileiro, a preferências relativas a sua segurança e a estabilidade na região.

Diante do quadro de disputa entre a reificação e a ruptura com a arquitetura de defesa e segurança existente até então, o CDS foi uma verdadeira inovação enquanto projeto geopolítico. O seu ineditismo dialogaria com os desafios apresentados pelas iniciativas da Venezuela e dos Estados Unidos.

Tendo em consideração esses antecedentes à proposta brasileira de criar o CDS, coloca-se o desafio de explicar a mudança do papel da cooperação em defesa para o Brasil. O referido Conselho seria fruto de um processo de mudança de preferências domésticas sobre a Defesa Nacional e, por consequência, da cooperação político-militar regional, ou, por outro lado, a proposta do CDS é uma reação a estímulos externos? Seria o Conselho de Defesa Sul-Americano uma reação de balanceamento? Se sim, contra qual ou quais países? Se ambos os processos acima estiveram em curso, qual veio primeiro? Como se articularam para produzir o resultado, ou seja, a decisão de propor o CDS?

A contextualização acima nos permite inferir que no contexto em que o CDS foi sugerido pelo Brasil aos países da região ocorriam importantes interações estratégicas em três níveis. Ilustramos esse entendimento na tabela a seguir.

TABELA 01 – Interações Estratégicas e Antecedentes à Proposta de Criação do CDS.

Nível	Processo
Doméstico	• Mudanças no campo da Defesa Nacional e o seu papel numa Política Externa caracterizada por um forte ativismo político na Era Lula.
Regional	• Priorização da região para a Política Externa; • A ampliação da integração regional sul-americana, novos membros associados ao MERCOSUL; • Criação da UNASUL; • Protagonismo da Venezuela cujo projeto político e de segurança regional compete com o brasileiro; • Dinâmica de "Penetração" na Colômbia pelos Estados Unidos e a regionalização do conflito colombiano.
Hemisférico	• As relações entre o Brasil e Estados Unidos e o embate pela autonomia e espaço brasileiro na definição de uma área de influência e liderança regional.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tendo como antecedentes os processos sintetizados acima, a América do Sul viu nascer em 2008 a primeira arquitetura formal de defesa regional. Mas qual desses fatores antecedentes teve força causal para fazer com que Brasília propusesse o *Conselho*? Em qual nível agiram os mecanismos causais, hemisférico, regional ou doméstico? Se em mais de um, qual foi a sequência de causação? Ao propor o CDS, qual a motivação da ação e a sua função estratégica?

A nossa variável dependente varia entre o Brasil não ter a ter proposto o CDS. Dessa forma, indagamos quais mecanismos causais ligam a não existência da proposta de criar o Conselho de Defesa Sul-Americano à sua proposição e negociação. Para melhor entender essas questões metodológicas, apresentamos a seguir a nossa estratégia explicativa.

A Estratégia de Explicação e o Desafio dos Níveis de Análise.

A nossa pesquisa tem como objetivo explicar o que levou o Brasil a propor o CDS. Essa proposta de explicação passa pela elucidação das condições, dos antecedentes, dos fatores causais e da motivação para a ação. De uma maneira mais ampla, o nosso problema consiste em explicar uma decisão de Política Externa e o processo por trás dela. Se tivermos em mente o debate agência-estrutura, tradicionalmente os estudos que fazem Análise da Política Externa dão preferência à agência, como ao nível do tomador de decisão e das burocracias[7]. Como pode ser visto na Tabela 01, os fatores antecedentes por nós observados ocorrem no nível doméstico, mas também operam no âmbito do hemisfério e sul-americano. Enquanto que no primeiro, figuras protagônicas, como presidentes e ministros da defesa e relações exteriores, são atores de destaque, nas relações subsistêmicas e sistêmicas o Estado é o ator da política exterior.

Diante dessa complexidade, como adaptar a nossa estratégia de investigação para contemplar os níveis de operação em que agem as forças por trás do nosso objeto? A literatura dá uma resposta. Desde o nascedouro da disciplina de Relações Internacionais, os níveis sistêmico e subsistêmico, tal como a análise do comportamento dos Estados, têm sido os principais vetores de observação, análise e interpretação do comportamento em Política Externa. Talvez, nenhuma tradição de pensamento seja mais representativa dessa orientação que o realismo (RYNNING e GUZZINI, 2002; WOHLFORTH, 2008).

Como será apresentado no Capítulo 01, apesar de nossas hipóteses serem derivadas de abordagens do neorrealismo defensivo, assumimos que o Estado não é uma "caixa preta". Cremos que seja necessário avaliar não apenas o comportamento de importantes formuladores de política e tomadores de decisão, como também as suas preferências. Por mais que estas possam ser estáveis ao longo do tempo, elas podem mudar. Por essa razão, além da análise da

[7] Segundo Hudson (2008, p. 16), os principais aspectos focados na Análise de Política Externa (FPA) são o processo cognitivo; a personalidade do líder e a sua orientação; dinâmicas de grupos pequenos; a interface entre a pernalidade do líder com a composição de pequenos grupos; processo organizacional; política burocrática; cultura e política externa; contestação política doméstica; atributos nacionais e política externa; efeitos sistêmicos sobre a política externa.

interação entre Estados no plano da Política Internacional, realiza-se o estudo dos discursos e iniciativas de presidentes, ministros da defesa e das relações exteriores. Ao longo deste trabalho, também avaliamos as mudanças no nível de organizações internacionais com o mesmo rigor e atenção que prestamos às dinâmicas de conflito e cooperação no plano Estatal e estratégico. Ao invés de primar por uma explicação parcimoniosa, abraçamos a complexidade do objeto e lançamos mão do ferramental teórico e conceitual possível para elucidá-lo. Mas sem, contudo, perder a coerência epistemológica.

O problema de pesquisa desenvolvido neste trabalho filia-se ao tema maior da Política Externa, na dimensão da cooperação em *Defesa*. Embora seja um problema relevante nos estudos de segurança internacional, a literatura clássica[8] tendeu a focar nas dinâmicas cooperativas entre as grandes potências em detrimento da ocorrência deste fenômeno entre potências de perfil mais reduzido. Este tipo de país não estaria imerso no mesmo contexto de interação estratégica que os grandes atores estatais no nível do sistema, nem possuiriam os mesmos recursos ou amplitude de interesses que os primeiros. Logo, a explicação de por que os últimos cooperarem em assuntos de defesa poderia exigir mudanças ou adaptações nas teorias existentes ou mesmo a criação de teorias de curto alcance.

Embora tenha um baixo perfil militar (ALSINA, 2009), o Brasil é uma potência emergente e têm se tornado cada vez mais importante para a segurança internacional, em especial na arena regional, a América do Sul. Embora a preocupação da tese seja explicar um resultado de política em particular, a sua explicação pode contribuir para o avanço de uma teoria que explique a cooperação em segurança e defesa liderada por potências regionais.

Procedimentos de Pesquisa.

Se por um lado, nosso objeto é interessante pela sua novidade e ineditismo em sua área na América do Sul, por outro, o curto período de existência do CDS produziu desafios para a pesquisa. Além da dificuldade em se distanciar do objeto no tempo, a disponibilidade de dados para a pesquisa foi prejudicada. Observamos que existem muito mais documentos públicos sobre o CDS após a sua criação do que evidências documentais acerca do seu

[8] Por exemplo, Waltz (1979), Keohane (1984) Axelrod & Keohane (1986), Walt (1987), Buzan & Waever (2003).

processo formativo. Aceitando o desafio, a estratégia de investigação adotada visou mitigar essas limitações. Ao trabalhar com distintos atores e níveis de análise, a nossa pesquisa teve que lançar mão de uma ampla gama de dados que pudessem dar conta dessa diversidade. Somada a uma extensa revisão de literatura teórica e empírica sobre o objeto e fenômeno, utilizamos predominantemente fontes documentais. Foram selecionadas Declarações, Discursos, Relatórios Técnicos e Documentos de Trabalho de delegações diplomáticas e do Ministério da Defesa. Buscamos reunir o mais diverso conjunto possível de fontes para podermos triangular os dados e abalizar as nossas análises. Para esse fim, colhemos dados de institutos de pesquisa, governos, *think tanks*, entre outros.

Em termos metodológicos, a nossa pesquisa é puramente qualitativa, com forte influência da análise histórica, em sua versão da Ciência Política e das Relações Internacionais chamada de *Process Tracing*, ou delineamento de processo[9]. Como se poderá ver a seguir, para cada capítulo de análise empírica reunimos um conjunto de documentos e fontes para escrutínio.

[9] Voltaremos a esse ponto no Capítulo 01.

TABELA 02 – Material de Pesquisa por Capítulo.

Tipo de Dado	Capítulo	Origem/Tipo de Material
Documental (qualitativo) Exemplo: Declarações de Conferências; Discursos; Documentos de Política; Relatórios Técnicos; Compilação de Dados; Entrevistas.	**02**	Comissão de Segurança Hemisférica; Conferências dos Ministros da Defesa das Américas; I Reunião dos Presidentes Sul-Americanos; Comunidade Sul-Americana de Nações; Mercosul; Comunidade Andina; Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.
	03	Mensagens ao Congresso Nacional (Presidência); Projeto Brasil 3 Tempos (NAE – Presidência da República); Política de Defesa Nacional (2005); Estratégia Nacional de Defesa (2008); Discursos do Presidente Lula, Ministro Nelson Jobim, Assessor Marco Aurélio Garcia.
	04	Site do USSOUTHCOM (EUA); Dados qualitativos e quantitativos do *The Military Balance* (IISS); Ministério da Defesa da Venezuela; Reportagens; Relatório do Task Force Brazil – Council on Foreign Affairs; Discursos do Presidente Lula, Jobim e Garcia.
	05	Discursos do Presidente Lula e Jobim; Transcrição de Audiência Pública – Jobim e Unger; Reportagens; Documentos com a Proposta brasileira para criação do CDS (“Proposta brasileira” e “Marco Político-Estratégico”); Documentos do GT CDS UNASUL; Estatuto do CDS.

Fonte: elaboração do autor.

A tabela acima permite visualizar o esforço de coleta e análise de dados em distintas fontes. A nossa opção metodológica pela análise documental justifica-se como estratégia para obter, com mais clareza, as posições de governo sobre os assuntos estudados neste trabalho.

Com a comparação de distintos documentos, confrontando os seus conteúdos, podemos perceber diferentes posturas, mudanças de discursos e mensagens sub-reptícias[10]. Embora não tenhamos realizado entrevistas formais, lançamos mão de entrevistas feitas por terceiros com atores aqui estudados.

Como destaque, a presente pesquisa trabalha com um número substantivo de fontes primárias documentais. Como se verá ao fim do trabalho, na seção de ANEXOS, reproduzimos alguns documentos usados na pesquisa, os quais tivemos acesso através da Lei de Acesso à Informação. Dentre eles, destacamos os documentos da delegação brasileira com as propostas do CDS e informativos sobre as reuniões do GT CDS UNASUL. A forma e a ordem como os dados foram tratados pode ser vista na seção a seguir, onde apresentamos a estrutura do trabalho.

Estrutura da Tese

No **Capítulo 01** iremos apresentar os aportes teóricos e conceituais, tais como os métodos de pesquisa utilizados. Iniciamos com a revisão da literatura em que discutimos as explicações concorrentes sobre o Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano. Organizamos esses debates em quatro vertentes, cada um propondo distintas explicações para o surgimento do CDS. Após o confronto de explicações, do qual nos servimos para organizar o estado do debate, apresentamos a metodologia a ser usada na elucidação do nosso objeto. Para melhor entender os impactos da estratégia de pesquisa, discutimos a articulação entre o método de *Estudo de Caso* com o delineamento de processo e as suas vantagens metodológicas.

A utilização do *Process Tracing* indutivo nos levará a pensar em hipóteses explicativas para compor possíveis cadeias causais. Devido a essa necessidade quanto ao procedimento de pesquisa, após o momento de apresentação de posições concorrentes, faremos a articulação do nosso caso (*particular*) com teorias das Relações Internacionais

[10] Como afirma Collier (2011), estudos que lançam mão do delineamento de processo podem priorizar tipos distintos de dados. No clássico trabalho sobre o tabu nuclear nos EUA, Nina Tannenwald (1999) se apoiou em fontes primárias e secundárias, como documentos oficiais, memórias e biografias. Por outro lado outros trabalhos se ancoravam intensivamente em entrevistas. Embora essas estratégias possam ser combinadas, separadamente também são válidas. Quanto à escolha de nossas fontes, a nossa opção segue a estratégia adotada por Tannenwald (1999).

(*gerais*) voltadas a analisar a cooperação em defesa e segurança interestatal. Logo após, analisaremos o comportamento e fatos recentes da história do Brasil em Política Externa, segurança e defesa.

Feita a articulação entre as teorias de Relações Internacionais e a nossa hipótese, apresentamos as principais abordagens que serão utilizadas no trabalho. Entre elas se destacam a "cooperação como autoajuda" e a teoria do "equilíbrio de poder". Deste último, destacamos o conceito de balanceamento. Entre as abordagens, apresentamos uma que possibilita analisar a proposta do Brasil para criar o CDS como visando uma instituição de gerenciamento de segurança, cujos parâmetros postulam uma Comunidade de Segurança. Baseadas nas possibilidades explicativas analisadas na primeira parte da tese, no final do capítulo serão apresentadas hipóteses. Associados a cada uma delas exporemos "caminhos causais". Estes servem para ilustrar como os mecanismos explicativos elencados em cada hipótese deverão se comportar na explicação do problema de pesquisa, ou seja, na elucidação das motivações que levam o Brasil a propor o CDS.

O **Capítulo 02** analisa os antecedentes e o *timing* da regionalização da agenda de cooperação em defesa e segurança. O seu foco consiste em mapear os eventos e precisar o tempo em que o predomínio do nível hemisférico na orientação dessa agenda cede espaço para a esfera regional. O texto inicia com a descrição e análise da agenda da arquitetura hemisférica nas áreas de política tratadas na tese. Sistematizaremos as principais concepções sobre ameaças e segurança emanadas desse nível. A segunda seção trabalha a evolução no nível regional da "zona de paz sul-americana". Usamos uma narrativa descritiva para analisar a emergência na América do Sul de uma agenda de segurança e defesa e a sua relação com as instâncias interamericanas. De forma a precisar melhor a atuação de alguns países nesse processo, enfatizaremos o papel dos Estados Unidos e do Brasil. A atuação de terceiros será brevemente discutida ao avaliarmos a construção dessa agenda no âmbito regional e sub-regional. Referimos-nos à atuação da Venezuela na proposição da integração miltiar e da Colômbia no âmbito da OTCA. Essa discussão encerra a quarta seção dessa parte da tese.

Enquanto que o segundo capítulo foca nas interações interestatais no âmbito de organizações e instâncias internacionais no nível hemisférico e (sub)regional, o **Capítulo 03** desce ao ambiente doméstico. Uma questão que permeará todo o capítulo é o diálogo

silencioso entre a Política Externa do Presidente Lula e aspectos do pensamento geopolítico brasileiro. Entre os quais, destaca-se a priorização da América do Sul para a Política Externa, a Defesa e a produção de conceitos geopolíticos que dão sentido lógico à ação do Estado. Entre esses produtos conceituais, destacaremos o "entorno estratégico". Somado a isso, analisaremos o discurso e comportamento de atores como o Presidente Lula e de Ministros da Defesa. Essas análises nos permitirão verificar o conteúdo das mudanças da PEB e como ela se articula com a região e a agenda de defesa.

No terceiro capítulo será analisado ainda como essas inflexões se processam em burocracias e em documentos de política do Estado. Iremos nos deter, principalmente, nas iniciativas do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Também avaliamos a evolução da questão da cooperação em defesa nos principais documentos de política do período, como a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa.

O terceiro capítulo nos apresentará, também, as principais preferências do governo Lula sobre Cooperação, Defesa e América do Sul. Argumentaremos que o que se processa no caso brasileiro é o advento de uma estratégia que passa a priorizar a região e a cooperação em defesa como parte dos mecanismos de autoajuda. Entendemos que preferências como a manutenção do *status quo* e pela estabilidade regional são mantidas como condutores de uma ação exterior que visa maximizar a segurança do Estado.

Se na terceira parte do trabalho nos ocuparemos do nível doméstico, no **Capítulo 04** serão analisadas as principais dinâmicas de competição na América do Sul e como elas produzem instabilidade e afetam a percepção de segurança do Brasil. Todos os eventos e processos estudados nesse capítulo são anteriores à criação do CDS. De uma forma geral, eles constituem os antecedentes regionais e o contexto em que age Brasília em sua propositura de criar o Conselho de Defesa da UNASUL.

Na análise dessas questões, o texto inicia com a hipótese de que, somado às preferências do Brasil pelo *status quo* e pela estabilidade regional, o comportamento brasileiro de buscar a cooperação multilateral em defesa pode ser explicado pela lógica de balanceamento. Para testar essa hipótese, o capítulo inicia apresentando as principais condições para esse fenômeno. Discute também o problema dos alinhamentos e da penetração

de grandes potências no Complexo Regional de Segurança Sul-Americano. Esse esforço inicial servirá de base para adentrar na análise das principais dinâmicas de conflito e cooperação que antecedem o nosso objeto. Através do agrupamento em díades[11], organizamos os eixos cooperativos entre Estados Unidos e Colômbia de um lado, e Venezuela e Rússia do outro. Ao longo do texto iremos desenvolver como essas diádes competem entre si e os seus impactos para o Brasil e a região. Dois fatores que serão destacados em nossa análise são a crise ocasionada pela *Operación Fénix* e o incremento limitado de capacidades militares ao longo da última década. Nesse intuito, terminamos essa parte da tese analisando as reações do Brasil no nível regional, ou subsistêmico.

O **Capítulo 05** é o último da tese. Nele analisaremos a participação do Brasil no processo negociador para criação do CDS. Num segundo momento, através do estudo do *Estatuto do CDS* será analisado o resultado institucional do órgão e a sua congruência, ou não, com os objetivos brasileiros.

Nas primeiras seções iremos privilegiar o estudo da atuação do Presidente Lula e do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, na proposição e posterior negociação do CDS ao longo de esforços de diplomacia presidencial e ministerial. Em seguida, analisamos como os esforços de convencimento regional feitos pelo Ministro foram recebidos e discutidos na UNASUL. Dedicaremos atenção especial ao conteúdo e formato dos primeiros documentos propositivos que o Brasil apresentou aos países até à criação do Grupo de Trabalho sobre o CDS. Veremos também como o tema foi tratado dentro do GT CDS UNASUL, os dissensos e consensos produzidos até o resultado final com a criação do CDS. As seções finais do capítulo terminam por analisar o resultado institucional do que seria o CDS à luz do seu Estatuto. A pergunta central que orienta essa seção é sobre a existência de congruência entre a motivação do Brasil para propô-lo e o resultado final do processo, na qualidade de suas funções e desenho. É aqui que confrontaremos o resultado do CDS entre foro e instituição de gerenciamento de defesa. O primeiro, responde positivamente à expressão institucional do balanceamento, o segundo corrobora a lógica de produção de uma comunidade de segurança.

Finalmente, as **Considerações Finais** irão articular os principais achados de cada capítulo oferecendo à guisa de conclusões por capítulo e a conclusão. A primeira seção da

[11] C.f. Harbom, Melander e Wallensteen (2008).

última parte da tese nos permitirá precisar o *timing* de políticas e eventos da tomada de decisão para criar o CDS, o processo negociador ao seu resultado institucional. A partir desse quadro, poderemos responder quais mecanismos, afinal, estiveram por trás da proposta brasileira para criação do CDS, a sua motivação e sentido estratégico.

CAPÍTULO 01 – APORTES TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

Sumário do Capítulo

O presente capítulo apresenta as principais teorias, conceitos e abordagens que serão utilizadas ao longo da tese para a elucidação do objeto de pesquisa. A proposta e liderança brasileira para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano pode ser analisada como uma decisão da Política Externa, mas também como caso de cooperação regional em defesa. Partindo dessas possibilidades, o capítulo apresenta propostas explicativas concorrentes e complementares sobre a nossa questão de pesquisa. Aqui também será apresentada a nossa hipótese de trabalho. Ao longo desse momento do trabalho, fazemos a articulação entre a revisão da literatura sobre o tema, a nossa hipótese e as principais linhas explicativas das Teorias das Relações Internacionais. Finalmente, o capítulo encerra apresentando um conjunto de "caminhos causais"[12] que serão testados ao longo da tese, no sentido de desvendar qual mecanismo explica a motivação do Brasil para propor a criação do CDS.

.

1.1. Revisão da Literatura: explicações concorrentes sobre o Brasil e o CDS.

Desde a criação do CDS, autores brasileiros e estrangeiros se debruçaram sobre o significado e as razões que levaram o governo Lula da Silva a propor tal instância. Apesar da jovialidade do objeto, já existe uma literatura que o analisa, seja no contexto mais geral da Política Externa ou da cooperação em defesa, mais especificamente. A seguir, sintetizamos as principais linhas explicativas sobre o assunto. Ressaltamos, contudo, que embora, eventualmente, partam de marcos teórico-metodológicos distintos, alguns argumentos são complementares.

[12] "Para permitir a descoberta de mecanismos causais, Gerring sugere a abordagem dos caminhos causais (*pathway method*), que é uma variante da tipologia dos estudos de caso em que se busca uma análise intensiva focada em mecanismos causais para clarificar uma teoria (e não para teste)" (REZENDE, 2011).

1.1.1. O CDS à luz dos formuladores de política e tomadores de decisão.

Se por um lado a academia especializada busca explicar o que levou o Brasil a propor o CDS, alguns dos principais atores que participaram de sua negociação explicitaram a visão oficial do fato. Ao apresentar o "Plano de Defesa Nacional" à frente da pasta da Defesa, o ministro Jobim expressou que a proposta do CDS estaria relacionada ao processo de reposicionamento internacional do Brasil, o qual exigiria uma reorientação no campo da Defesa (JOBIM, 2008).

A articulação entre o papel do CDS para o Brasil e a Política Externa do Governo Lula também foi apontada por um diplomata brasileiro que participou do Grupo de Trabalho para criação do *Conselho*. Gama (2010) observa que este deve ser entendido como parte do processo de integração regional na América do Sul. O órgão funcionaria como um facilitador da convivência regional, vindo a se articular com outras estruturas sub-regionais de cooperação em defesa nas Américas. Em especial, o CDS teria o papel de fomentar uma identidade sul-americana no campo da Defesa. A qual seria relevante para sanar questões relacionadas à atuação de potências extrarregionais na América do Sul (Estados Unidos em especial), promover mecanismos autônomos de resolução de conflitos, mas também como indutor do desenvolvimento e de uma indústria de defesa regional (GAMA, 2010).

De forma semelhante a Gama, o assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, apresentou o CDS como resultado de um processo de "sul-americanização" do interesse brasileiro. Primeiramente através da integração regional, o projeto de desenvolvimento brasileiro tornar-se-ia indissociável da região, a qual também abarcaria o campo da defesa. Essa articulação se faria presente na Estratégia Nacional de Defesa, a qual concatena as medidas domésticas para a defesa nacional junto a sua expressão externa, no caso a Cooperação Regional no campo da Defesa (GARCIA, 2010).

Já o diplomata de carreira Alsina Jr. (2009) é cético quanto ao real papel do CDS na Política Externa brasileira. Um dos problemas observados estaria nas dificuldades de articulação entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores, o que

resultaria num paralelismo entre Política Externa e Defesa, cujas lógicas de atuação não se complementariam (ALSINA JR., 2009).

As posições dos atores governamentais nos permitem observar um conjunto amplo de motivações que levaram o Brasil a propor o CDS. Estas variam desde os objetivos de Política Externa, como reposicionar o Brasil no sistema internacional, ao aprofundamento da integração regional, agora na temática da defesa. Mesmo apresentando narrativas semelhantes, os tomadores de decisão e formuladores de política não apresentam o que causa a iniciativa brasileira do CDS. Quem buscaria responder a essa pergunta seria o ambiente acadêmico especializado.

1.1.2. O CDS como Resposta à Falha Institucional.

Entre as distintas análises produzidas pela academia, destacam-se as explicações que buscam entender o evento em apreço sob o prisma da crise do sistema hemisférico de defesa e segurança, e, concomitantemente, a partir das relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Tradicionalmente, o nível hemisférico foi um importante espaço de articulação para a cooperação em Defesa nas Américas. Contudo, uma parte da literatura converge ao detectar várias fragilidades nele. Organizações como a OEA e os seus mecanismos de defesa e segurança são percebidos como demonstrando incapacidade de cumprir com funções esperadas, resultando assim em *falha institucional*. A perspectiva institucional é complementada com a avaliação dos principais países no gerenciamento da ordem hemisférica. A atuação de Brasil e Estados Unidos é tida como importante nessas análises. Esses países são vistos como decisivos na organização da segurança na região (FLEMES e RADSECK, 2009).

Observando o cenário que antecedeu a criação do CDS, na visão de Keplak (2007), os Estados Unidos seriam favoráveis a um sistema hemisférico eficaz e eficiente. Contudo, nessa perspectiva, a falta de confiança por parte dos parceiros latino-americanos inviabilizaria o bom funcionamento das estruturas existentes. Contrariando Keplak, Villa (2010) apresenta

um prolongado histórico de medidas unilaterais por parte dos Estados Unidos na política latino-americana. Saint-Pierre (2006) não crê que os Estados Unidos se permitiriam perder influência na região, nem que fosse através do fortalecimento operacional e da autonomia das instituições hemisféricas. Distinto disso, a agenda da OEA seria objeto de disputa, mas continuaria a ser fortemente influenciada pelos Estados Unidos (VILLA, 2010).

Outra explicação nessa linha pode ser vista em Herz (2010). Segundo a autora, a criação do CDS faz parte de um momento de fragilidade da arquitetura hemisférica de defesa. De forma semelhante a outros momentos na história sul-americana, arranjos cooperativos *ad hoc* buscaram suprir as carências da OEA, como demonstrariam a criação do Grupo de Contadora, Grupo de Apoio e do Rio. Em 2008, a crise entre Colômbia, Equador e Venezuela, somada à atuação do Brasil, contribuiu para o surgimento do CDS (HERZ, 2010). Entretanto, o que Herz (2010) não percebe é a diferença da natureza institucional que o CDS carrega, o que o diferencia das demais iniciativas em termos de desenho. Não estaria em jogo apenas a criação de outra instituição para contornar as deficiências da arquitetura hemisférica, mas uma criação institucional que poderá substituí-la futuramente.

Essas avaliações apresentam visões distintas sobre os espaços abertos para o surgimento de novas institucionalidades de cooperação em defesa nas Américas. Embora divirjam sobre a funcionalidade do sistema hemisférico para os Estados Unidos e a sua tolerância com iniciativas concorrentes, os autores convergem sobre alguns pontos. Primeiro, que os Estados Unidos são o ator-chave na cooperação em defesa no hemisfério, seja para bloquear ou permiti-la. Segundo, concordam sobre a existência de fragilidades da arquitetura de defesa existente à altura. Inclusive, a utilização instrumental pelos Estados Unidos das instâncias hemisféricas de segurança, em especial a OEA (VILLA, 2010) e as posições unilaterais na resolução de crises regionais (BARLETTA e TRINKUNAS, 2004; SAINT-PIERRE, 2007), tampouco corroboram leitura de Keplak sobre o apreço dos EUA pela arquitetura hemisférica de segurança. Segundo Mares (2001), em vez de um agente estabilizador, historicamente, a ação dos Estados Unidos na América Latina tem sido uma das causas de instabilidades político-militares na região desde a segunda metade do século XX. Após o término da guerra fria e o fim do comunismo como referente de ameaça, o debate sobre defesa e segurança passa por uma reorientação. Na OEA, os resultados desses debates são duvidosos, especialmente pelo caráter *one size fits all* da sua nova agenda. Com isso, um

dos resultantes da sua crise seria a tendência de (sub)regionalização das instâncias de defesa e segurança (KEPLAK, 2010; MACHADO, 2011). Tendência esta que seria condição antecedente da criação do CDS (VILLA, 2010, MARES, 2012).

1.1.3. O CDS como decisão da Política Externa em reação a mudanças domésticas e *inputs* externos.

Para Saint-Pierre (2009) e Miyamoto (2010), a proposta brasileira de criação do CDS está inserida no contexto maior da Política Externa. A criação do CDS poderia ser um eixo articulador da diplomacia (em suas projeções na política e economia) e na estratégia (Forças Armadas e Defesa) (MIYAMOTO, 2010). Nessa linha, Oliveira (2009) observou que a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) reavaliam o papel da América do Sul em sua orientação, incorporando-a a sua formulação de Defesa.

Contudo, o projeto brasileiro sofria concorrência. Visões alternativas sobre o regionalismo sul-americano e a modalidade de cooperação em defesa a ele relacionada competiam por adesão no subcontinente. Sobre isso, Oliveira (2009) afirma que outras propostas para criação de uma estrutura de cooperação em defesa na região foram postas à mesa. A Argentina tinha proposto a criação de uma estrutura de defesa no MERCOSUL ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. No contexto mais recente, a Venezuela apresentara um projeto de integração de uma Força Armada Sul-Americana, primeiramente em 2003 e novamente em 2006 (PÁDUA e MATHIAS, 2010).

Essas distintas preferências quanto ao modelo do regionalismo seriam postas em choque, do qual surgiria o CDS. Para Gratius (2008), o momento do conflito entre Colômbia, Equador e Venezuela foi um divisor de águas. O conflito político-diplomático funcionaria como um gatilho para a mudança na cooperação, uma "conjuntura crítica" (EVERA, 1997). O referido conflito permitiu observar formas distintas de ação do Brasil e da Venezuela na resolução da Crise. Enquanto a Venezuela polarizou ao lado do Equador, fazendo uso de uma "barganha militarizada interestatal", o Brasil preferiu mediar a questão junto a instâncias

como o Grupo do Rio, a favor da resolução pacífica do embate. De acordo com a sua avaliação, no plano regional, embora pareça cooperar, a Venezuela compete com o Brasil pela liderança regional.

Somado a esses fatores, para Gratius, a baixa prioridade atribuída pelos Estados Unidos a América do Sul criou um vazio de poder, do qual o Brasil se utilizou para propor o CDS. O Conselho representaria não apenas o compromisso brasileiro com a segurança da região, mas com a realização de objetivos mais amplos de Política Externa (GRATIUS, 2008). Em sua avaliação, mesmo se não teve força causal, o contexto do conflito e as suas repercussões para o Brasil podem ser úteis para avaliar o impacto do contexto na tomada de decisão que leva o Brasil a propor o CDS. A explicação proposta nesta tese dialoga com estas linhas explicativas, mas dialoga mais proximamente com os autores como Fiori (2009), Flemes & Radseck (2009) e Calle (2010).

1.1.4. O CDS como resultado do balanceamento ou do *bandwagoning.*

Fiori (2009) avalia a proposta brasileira do CDS como uma reação diante do que chama de aumento da "pressão competitiva". No contexto de maior fragmentação da região, seja pelos conflitos fronteiriços e desavenças ideológicas ou pela interferência de potências extrarregionais, a proposição de novas instâncias de integração e cooperação, como o CDS, reforçam o projeto sul-americano brasileiro (FIORI, 2009). O CDS seria, então, parte de uma estratégia de balanceamento.

Diferente de Fiori, Calle (2010) é mais cético em relação à liderança e ao compromisso brasileiro com a região. O pesquisador argentino chama atenção para duas possibilidades. A primeira corresponderia a um comportamento de *bandwagoning*[13] por parte do Brasil em relação aos EUA. Nessa interpretação, os Estados Unidos delegariam ao Brasil responsabilidades de gerência da segurança regional. O CDS seria o instrumento deste

[13] "é um termo utilizado para indicar o ato de se aliar ao país ou coalizão mais forte, comportamento oposto ao balanceamento" (HURRELL, 2009, p. 17).

controle indireto. A segunda possibilidade dialoga com a visão de Gratius (2008), em que o Brasil, imbuído de um projeto de potência regional, aproveita-se de um "vazio de poder" para se projetar na América do Sul (CALLE, 2010).

Dentre as explicações apresentadas, uma posição intermediária foi elaborada por Flemes e Radseck (2009). Os autores entendem que o surgimento do Conselho de Defesa Sul-Americano é caudatário do processo de emergência da governança em múltiplos níveis na América do Sul. Esse processo estaria surgindo em virtude da fragmentação da segurança regional e devido à tentativa brasileira de gerar ordem na região. O país teria interesses na estabilidade regional, depreendendo esforços para esse fim. Esses esforços implicam num maior envolvimento do Brasil, elevando os custos (políticos e econômicos) de sua tomada de responsabilidade no âmbito regional. Nessa linha, o CDS seria uma forma de multilateralizar os custos da segurança regional e satisfazer objetivos de Política Externa do Brasil. Dentre os quais estariam: 1) a exclusão dos Estados Unidos e México dos mecanismos de segurança regional; e 2) o bloqueio ao protagonismo venezuelano no regionalismo sul-americano.

Para Flemes e Radseck (2009), dado o interesse compartilhado na estabilidade regional, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos limitam a liderança brasileira, também delegam tarefas ao Brasil. Contudo, até que ponto essa delegação não empodera Brasília, ao ponto do país poder realizar um projeto próprio, não necessariamente concatenado com o dos EUA? Cremos que caso exista a harmonia de interesses Brasil-EUA, no que tange à estabilidade regional (Venezuela), ela será temporária. Explicamos a razão dessa avaliação ao longo da tese.

O balanço da revisão da literatura nos permite gerar algumas inferências. De uma forma geral, uma linha explica a emergência do CDS na perspectiva do Brasil apoiando-se na crise do sistema interamericano de defesa e segurança, o perfil das relações Brasil-Estados Unidos e no papel do conflito Equador-Colômbia, como catalizador da proposta brasileira de criação do CDS. Outra corrente estrutura a sua compreensão partindo das mudanças na política externa do governo Lula, no aprofundamento e ampliação temática da integração regional, que agora abarcaria a Defesa, na incorporação da região a uma estratégia de defesa que se pretende não apenas nacional, mas com uma projeção regional.

O quadro abaixo apresenta a síntese das possibilidades explicativas do problema em apreço contidas na literatura revisada.

QUADRO 01 – Explicações sobre a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Nível de Análise	Ator(es)-chave	"Gatilho" para a Proposta	O CDS como:
Doméstico	Governo, tomadores de decisão.	Mudança na Política Externa.	Instrumento da Política Externa e Defesa.
Regional	Brasil[14]; Colômbia; Venezuela.	"Pressão competitiva"; Crise entre Colômbia-Equador.	Gerenciamento da Segurança Regional e Balanceamento.
Hemisférico	Estados Unidos; Brasil.	Falha institucional; liderança e agendas dissonantes.	Balanceamento; Consolidação de condição de Potência Regional (*status quo*).

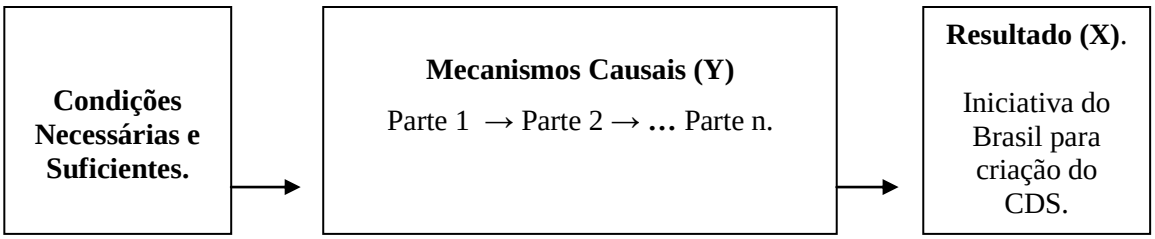
Fonte: elaboração do autor.

Como é possível vislumbrar no quadro acima, a partir de distintos níveis de análise, a literatura apresenta caminhos explicativos para entender as razões que levaram o Brasil a propor o CDS. Embora pareça haver um consenso entre os autores sobre os fatores conjunturais que estão por trás do evento, não existe um acordo sobre como os mecanismos se influenciam para causar a decisão de criar o CDS. Apesar dessa ausência no acumulado analítico sobre o problema, a soma dos fatores sintetizados parece reproduzir uma relação de causalidade do tipo Y (*variável(eis) independentes*) → X (*variável dependente – resultado*).

[14] Apesar de a literatura revisada não apontar a Argentina como ator-chave nesses processos, entendemos que o país desempenha um papel relevante. Embora a Argentina não esteja envolvida diretamente com as tensões provocadas pela díade Colômbia-Venezuela, é um país fundamental para o cálculo e atuação brasileira na mediação de conflitos e para o projeto regional de Brasília. Em relação à cooperação regional, Buenos Aires desempenha um importante papel para os entendimentos de segurança e defesa na região. Como será demonstrado no Capítulo 05, entre finais de 2007 até 2009, o Chile se somaria ao Brasil e à Argentina nos esforços de criar e consolidar o CDS-UNASUL.

Não a obstante a importância dessas proposições, vemos que é fundamental desvendar os mecanismos que ligam Y e X.

FIGURA 01 – Mecanismo causal entre Y e X.



Fonte: elaboração própria.

Mas quais são os mecanismos em operação? Como esses fatores se articulam para produzir X, no caso, a decisão para o CDS? Com base na literatura analisada, desenvolvemos a nossa explicação. A tese que propomos baseia-se na **hipótese** de que a iniciativa brasileira para o Conselho de Defesa Sul-Americano resulta da priorização da Defesa para os objetivos de Política Externa como a estabilidade regional e a manutenção do *status quo*. A mudança de comportamento que é observada na nova ênfase da Defesa e da cooperação regional não está relacionada à mudança de preferências do Estado em relação às razões da cooperação, mas sim o seu papel na estratégia internacional do Brasil. A lógica e processo subjacentes à hipótese podem ser mais bem entendidos a partir do Quadro 02.

QUADRO 02 – Sequência causal da hipótese de trabalho.

1) Nível Doméstico	Mudanças na estrutura e concepção da Defesa Nacional. Articula a cooperação às estratégias de Defesa e Segurança. ↓
2) Nível Regional	Novo pensamento estratégico. Busca ampliar a cooperação em defesa na região. ↓
3) Nível Regional/ Hemisférico	Deterioração das condições de segurança. Percepção de competição. O Brasil balanceia potências concorrentes. ↓
4) Regional	Necessidade de consolidar o Brasil como potência regional. Assume responsabilidades pelo gerenciamento da segurança. Proposta de criação do CDS.

Fonte: elaboração própria.

Esses fatores se ligam ao projeto de Política Externa do 2º mandato do governo Lula da Silva, o qual buscou articular "diplomacia" e "estratégia" para a realização dos interesses nacionais. Essa proposta de explicação dialoga com a literatura revisada; contudo, apresenta uma sequência de eventos para a explicação que precisa ser testada para a comprovação da tese proposta. Observe que a sequência explicativa se articula como um "caminho causal" (BEACH e PEDERSEN, 2013). Para esclarescer como nossa explicação é produzida, apresentamos abaixo as nossas opções metodológicas.

1.2. Opções Metodológicas: estudo de caso e *Process Tracing.*

O objetivo desta tese consiste em descobrir e explicar o que levou o Brasil a propor o CDS-UNASUL. Qual o seu significado estratégico? Por que em março de 2008 e não antes, ou depois? O objeto investigado é um evento histórico, concreto. Para explicá-lo, adotamos a

estratégia de pesquisa de **Estudo de Caso** somada a técnicas de ***Process Tracing***. Explicamos a seguir o porquê dessa escolha.

Segundo Stephen Van Evera (1997, p. 89-91), existem sete tipos de tese. Este trabalho se enquadra no que o autor chama de "histórico-explanatório", cujo objetivo central está em explicar causas, padrões ou consequências de eventos históricos. Como o estudo é orientado pelo problema, realizaremos um uso pragmático de teorias de Relações Internacionais para explicar a cooperação interestatal. Na qualidade de um estudo de ciência política que se ancora fortemente na história, iremos destinar um espaço da tese à descrição do objeto. Embora a descrição não ofereça em si explicações, ela pode ilustrar possíveis caminhos causais ou aspectos dentro do caso que merecem ser analisados mais a fundo. A rigor, fenômenos que ainda não foram descritos não poderão ser explicados ou avaliados (EVERA, 1997, p. 95).

Em termos metodológicos, o objetivo central desta tese é de elaborar uma explicação. Para fazê-lo, optamos pelo desenho de pesquisa caracterizado como estudo de caso. Uma descrição básica deste tipo de desenho pode ser vista na citação que segue,

> "A case is a phenomenon, or an event, chosen, conceptualized and analysed empirically as a manifestation of a broader class of phenomena or events [...]" (VENNESSON, 2008, p.226).

A conceitualização a seguir ajuda a refinar a compreensão sobre o nosso desenho de pesquisa. Segundo Ragin,

> "A case study is a research strategy based on the in-depth empirical investigation of one, or a small number, of phenomena in order to explore the configuration of each case, and to elucidate feautures of a larger class of (similar) phenomena, by developing and evaluating theoretical explanations" (RAGIN *apud* VENNESSON, 2008, p.226).

Embora o evento aqui analisado seja específico, como objeto ele está inserido numa classe de fenômenos mais ampla. O caso estudado é uma manifestação da **Cooperação em Defesa**, no nível regional. Além da necessidade de imersão no objeto escolhido, faz-se

indispensável combinar a análise empírica deste com a de teorias pré-existentes. Teorias podem ser criadas para explicar uma ampla gama de fenômenos (teorias gerais), uma classe específica e limitada de fenômenos (teorias de alcance médio). Podem também ser criadas para explicar um fenômeno específico[15]. Teorias contêm conceitos e nos falam sobre expectativas de comportamento e causalidade. Estudos de casos servem, por exemplo, para desenvolver e testar teorias, mas também para explicar fenômenos particulares usando teorias e mecanismos causais (BENNETT *apud* VENNESSON, 2008, p.227).

Outro aspecto referente ao nosso desenho de pesquisa que deve ser explicitado é a escolha do caso e as suas consequências para as inferências feitas ao longo deste trabalho. A maior parte dos estudos de caso é orientada pelo resultado, focam na explicação da variação da variável dependente. No nosso caso, torna-se relevante descobrir quais as condições que antecederam o evento, importantes para mapear condições para a operação dos mecanismos causais.

O nosso estudo de caso é complementado por um método qualitativo denominado delineamento de processo, o qual consiste em "a procedure for identifying steps in a causal process leading to the outcome of a given dependent variable of a particular case in a particular historical context" (VENNESSON, 2008, p.231). Segundo Vennesson (2008), o *Process Tracing* é um elemento fundamental da pesquisa empírica de estudo de caso. Esse método e suas técnicas permitem uma forma de aprender e avaliar empiricamente as preferências e percepções dos atores, os seus propósitos, seus objetivos, os seus valores e as especificidades das situações enfrentadas por eles (2008, p.233). Esse método se mostra adequado a esta pesquisa porque 1) é criado para analisar contextos e processos históricos; 2) como método, é adaptável a distintas teorias utilizadas ou nível de análise escolhido; 3) baseia-se no pressuposto da causalidade; 4) está preocupado em desvendar o processo causal e os mecanismos que explicam o resultado (variável dependente) (GEORGE E BENNETT, 2005).

A adoção de um estudo de caso somado ao *Process Tracing* nos permitirá realizar inferências fortes sobre os mecanismos causais que explicam o nosso objeto de pesquisa. Ao

[15] Embora os seus resultados sejam considerados pouco generalizáveis, podem fazer avançar o conhecimento sobre uma respectiva classe de fenômenos (LANDMAN, 2008).

utilizarmos de forma combinada a descrição do objeto, caminhos causais e mecanismos e o método de delineamento de processo para converter a narrativa histórica numa explicação causal analítica, esperamos elaborar uma explicação sobre o que levou o presidente Lula da Silva a propor a criação do CDS.

Em relação ao recorte temporal, privilegiamos o período entre 2000 a 2008. Contudo, esse recorte será flexível. A não definição radical do recorte temporal se justifica mediante a estratégia de pesquisa. A tese busca explicar um evento particular ocorrido em 2008. Como utilizaremos teorias e conceitos para testar caminhos causais e mecanismos, os dados necessários para promover a explicação poderão nos obrigar a analisar outros momentos históricos distintos do delimitado. O escopo geográfico da análise foca o cenário sul-americano, mas atenta para as relações interamericanas, em especial a influência dos Estados Unidos na América do Sul e no entorno estratégico brasileiro.

Finalmente, após afirmarmos que o nosso objeto é empírico e constitui em si um caso, vemo-nos defrontados com necessidade de construir hipóteses. Para tal efeito, recorremos a explicações teóricas sobre cooperação no campo da defesa. Como dito anteriormente, embora a criação do CDS seja um evento, faz parte de uma classe mais geral de fenômenos (Cooperação em Defesa e Segurança). Dessa forma, o debate teórico dentro desse escopo nos possibilita pensar não apenas em hipóteses, mas em possíveis caminhos causais e mecanismos.

1.3. Cooperação em Defesa e os efeitos da Anarquia Internacional.

Entre tantos, o debate sobre cooperação internacional seja talvez um dos mais célebres das Relações Internacionais. Nele estiveram engajados neorrealistas e institucionalistas neoliberais durante boa parte das décadas de 1980 e 1990. Como parte desses debates, entendemos por cooperação em segurança e defesa como “collaboration between conflictuous

parties"[16] (MÜLLER, 2003, p. 370). A cooperação pode ocorrer entre países que não nutrem relações de antagonismo entre si, mas também pode ocorrer entre rivais. Embora isso seja possível, a literatura indaga sobre as razões que fazem com que no campo da Defesa e da Segurança exista uma menor propensão para a cooperação do que em áreas como economia e comércio[17].

Em sua revisão crítica do debate entre neorrealistas e neoliberais, Grieco (1993) lembra que apesar da discórdia entre neoliberais e neorrealistas, eles convergem na compreensão de que o comportamento cooperativo tem de lidar com o problema da anarquia internacional. Enquanto para os primeiros a anarquia consiste na ausência de um governo supranacional dotado da capacidade para fazer com que os Estados cumpram os seus acordos, para os autores da tradição realista os efeitos nocivos da Anarquia vão além. Segundo Grieco, "states recognize that in anarchy, *there is no overaching authority to prevent others from using violence or the threat of violence, to destroy or enslave then*" (1993, p.126). Se considerarmos que para o realismo estrutural os Estados buscam por segurança, a sobrevivência é o seu principal interesse, embora não o único.

Waltz entende que a própria estrutura das relações internacionais limita a cooperação. O foco nos ganhos relativos seria um fator limitador, pois "um Estado preocupa-se sempre com uma divisão de ganhos possíveis que pode favorecer outros mais do que a si mesmo" (WALTZ, 2002, p. 148). Fundamentalmente, cooperar significa depender de outros, mesmo que parcialmente. Assim sendo, "um Estado também se preocupa para que não se torne dependente de outros através de esforços cooperativos e trocas de bens e serviços" (2002, p. 148). Que se entenda essa citação como fruto do risco atrelado à dependência interestatal provocada pela especialização funcional nas relações internacionais.

Para leitura convencional do realismo estrutrual e do neorrealismo defensivo[18], a cooperação pode resultar na redução marginal da segurança. O princípio da autoajuda seria

[16] Müller adota o conceito tradicional de Segurança, o qual tem a sua expressão na dimensão político-militar. Dessa forma, o seu entendimento sobre cooperação em segurança pode ser estendido para a Defesa.

[17] Além dos autores neorrealistas defensivos existe uma vasta literatura nas Relações Internacionais sobre o tema, como Deutsch (1957), Krasner (1983), Keohane (1984), Axelrod & Keohane (1986), Oye (1986), Adler e Barnett (1998).

[18] Como fazem Rynning e Guzzini (2001), iremos nos referir ao Realismo Estrutural de Waltz como parte do neorrealismo defensivo.

um óbice à cooperação interestatal. Esta, quando possível, seria temporária e fadada à dissolução em virtude dos riscos de defecção e da vantagem estratégica adquirida por possíveis contendores (GRIECO, 1993; MEARSHEIMER, 1994; WALTZ, 2000, 2002).

Apesar do ceticismo em relação à possibilidade da cooperação e dos seus riscos para a segurança, autores da tradição realista teorizaram sobre a sua utilidade. Baseado no **Dilema do Prisioneiro**, Jervis (1999) afirma que a ocorrência do conflito interestatal não é a regra, pois existe espaço para a cooperação entre os Estados. Uma das formas para chegar a isso está em solucionar o **Dilema de Segurança**. Desenvolvido inicialmente por John Herz, o dilema ilustra a situação quando um Estado, buscando aumentar a sua segurança, afeta os demais, reduzindo a segurança destes. De acordo com a explicação neorrealista, a cooperação nesses casos emerge quando os Estados estão inclinados a manter o *status quo*. Segundo Jervis, "often states would be willing to settle for the status quo and are driven more by fear than by the desire to make gains" (1999, p. 49). Distinto dos neorrealistas ofensivos, a versão defensiva desta tradição argumenta que os Estados irão conduzir as suas ações no ambiente internacional objetivando a maximizar a sua segurança. Para tal, nenhuma condição é mais garantidora dessa situação que a manutenção do *status quo*. Talvez, dentro da tradição realista, nenhum produto teórico se debruçou com tanto apreço a essa condição que a Teoria de Equilíbrio de Poder[19].

O equilíbrio de poder[20] pode ser entendido como uma instituição internacional histórica (BULL, 2002). Existindo desde o surgimento dos primeiros Estados, a cooperação interestatal originada para impedir a emergência de um ator ou coalizão capaz de exercer hegemonia tem sido um comportamento institucionalizado ao longo do tempo. Reconhecendo a existência dessa modalidade histórica de cooperação em defesa e segurança, o neorrealismo defensivo, na figura de Glaser (1994/1995) e Jervis (1999), compreende que o balanceamento e as suas manifestações institucionais são instrumentos úteis para mitigar os custos da anarquia internacional.

[19] Embora uma das principais teorias das Relações Internacionais, a Teoria de Equilíbrio de Poder possui múltiplas versões, c.f. Waltz (2002, p. 163-164) e Medeiros (2010).

[20] *Balance of Power* também pode ser traduzido como Balança de Poder. Contudo, cremos que o termo "equilíbrio" é mais fiel à ideia de balanceamento proposta na teoria. Por isso preferimos traduzir como 'Equilíbrio de Poder'.

Distinto dos autores do institucionalismo neoliberal, que entendem que as instituições podem ter efeito causal próprio e até mudar as preferências dos Estados (KRASNER, 1983; KEOHANE, 1984), o neorrealismo defensivo vê as instituições como instrumentos da política de Estado (JERVIS, 1999, p. 55; WALTZ, 2000)[21]. Instituições seriam frutos de interesses pré-existentes dos Estados. Em síntese, para essa literatura a cooperação em assuntos de defesa e segurança ocorre quando os Estados conseguem se comunicar e evitam falhas de percepção. Com isso enfrentam o dilema de segurança e criam instituições para apoiar a cooperação e perseguir os resultados esperados.

Realizada a revisão dos principais debates sobre o fenômeno cooperação em defesa e segurança, perguntamo-nos como essa lógica explicativa se aplicaria ao caso brasileiro e ao nosso objeto em particular? Para tanto, precisamos avaliar se o perfil internacional do Brasil coincide com o previsto no neorrealismo defensivo. Defrontamos a seguir características do perfil internacional do Brasil no âmbito da polaridade (sistêmica e sub), a sua condição e preferências como potência no sistema internacional e a sua modalidade preferencial de cooperação em assuntos concernentes a este trabalho.

1.4. O Brasil na Polaridade em transição.

Conscientemente, preferimos pensar o comportamento internacional do Brasil nos termos do neorrealismo defensivo. Sabemos que essa moldura teórica não dá conta de toda a complexidade do caso estudado, por isso o ecletismo teórico ao dialogar com outras abordagens. Mesmo assim, a nossa opção se dá em parte pela avaliação que nós fazemos do perfil internacional do Brasil, e por outro como desafio às explicações convencionais sobre a sua forma e estratégia de cooperação regional.

Primeiramente, o Brasil é cioso da estabilidade regional em seu entorno, vendo-se preocupado com atores que possam afetar o seu processo de construção de ordem regional

[21] Glaser (1994/1995) expõe com clareza essse aspecto instrumental das instituições ao estudar o papel dos acordos de controle e redução de armamentos entre Estados Unidos e União Soviética durante a Guerra Fria.

(CERVO, 2008; BANDEIRA, 2009; FLEMES e RADSECK, 2009). Entretanto, é um país que tradicionalmente possui um "desejo de potência" (MEIRA MATTOS, 2002; CERVO, 2008; HURRELL, 2009; SOARES DE LIMA E HIRST, 2009). Parte do projeto internacional do Brasil passa pela mudança de polaridade sistêmica. Almeja alterar a sua posição na hierarquia de potências no âmbito internacional.

Partindo da avaliação de que o contexto unipolar está em transição, o país busca contribuir para uma possível multipolaridade emergente. Desde o início do governo Lula, formuladores de política do Ministério das Relações Exteriores e da Defesa expressavam o entendimento de que havia uma "crescente tensão entre forças tendentes à unipolaridade e forças tendentes à multipolaride" (VIEGAS FILHO, 2004, p. 19)[22].

Essa volição não ocorre no vácuo político. Dialoga com o espírito do seu tempo. Existia um debate sobre a nova ordem global, em que se discutia a mudança de polaridade, na qual o tema das potências emergentes tem recebido particular atenção. Países como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) são vistos como tendo a capacidade de afetar o sistema internacional, contribuindo para torná-lo multipolar (HURRELL *et al*., 2009). Entretanto, um dos principais limites enfrentados por esses países é que pouco podem fazer para, sozinhos, alterar a distribuição de poder internacional. Daí a importância estratégica das coalizões Sul-Sul para reformar e afetar aspectos seletivos nos assuntos internacionais (OLIVEIRA, ONUKI e OLIVEIRA, 2009).

Apesar de lançar luz sobre os desígnios do Brasil no plano internacional, essa literatura pouco enfatiza como o protagonismo regional em importantes áreas de políticas constitui, *per si*, uma pré-condição para mudar o seu *status* no sistema internacional[23]. A estrutura da segurança internacional sofreu fortes mudanças após as transformações originadas pelo término do conflito bipolar e o advento do "momento unipolar" (KRAUTHAMMER, 1990). Dentre essas, destacamos o ganho de autonomia por parte dos contextos e dinâmicas regionais, resultado da redução da influência determinante das grandes potências em terceiros países com o término da Guerra Fria (BUZAN e WEAVER, 2003). A

[22] Leitura semelhante pode ser vista em Guimarães (2004, 2006), então Secretário Geral do Itamaraty, Ministério das Relações Exteriores.

[23] Essa articulação pode ser verificada pela emergência do regionalismo como opção de organização das relações internacionais no pós-Guerra Fria (HURRELL, 1995).

regionalização dos conflitos e da gerência da segurança trouxe consigo oportunidades para atuação de potências regionais dotadas de capacidade de construir as bases para a segurança e a estabilidade em suas respectivas regiões.

O Brasil se distingue de outras potências na América do Sul por ser um Estado com capacidade de afetar o sistema. Ao lado de outros emergentes, o Brasil é considerado como um dos principais fomentadores de uma ordem multipolar. Destaca-se pela participação na garantia da estabilidade político-militar regional, no regionalismo ou na construção de coalizões sul-sul onde operacionalizam as demandas dos países em desenvolvimento na esfera multilateral (FLEMES e RASDECK, 2009; FLEMES, 2010). Nos últimos dez anos Brasília têm apostado de forma crescente no regionalismo como importante instrumento de inserção internacional, agindo no intuito de criar um condomínio decisório composto predominantemente por países da região. A criação da CASA, UNASUL, CELALC e o próprio CDS faz parte desse processo.

Contudo, que tipo de potência é o Brasil? Como classificá-lo? Com essa pergunta nos defrontamos com um problema conceitual. Uma parte substantiva da literatura teórica mencionada busca explicar o mundo e o comportamento de países como o Brasil sob a ótica das Grandes Potências. Se o Brasil ainda não atingiu essa condição, como usar esse marco teórico para analisá-lo?

Países como Brasil são normalmente enquadrados por uma pluralidade de conceitos. Entre esses se destacam os de potência média, potência média emergente, potência regional, país intermediário e mais recentemente como potência média emergente. No plano sistêmico, o Brasil se encontraria numa condição de "país intermediário", pois se de um lado não figura ao lado de pequenas potências, com pouco poder e influência sobre os assuntos internacionais, tampouco possui lugar ao lado de grandes potências, responsáveis pela gerência, em última instância, da política mundial. Essa condição intermediária é vista como tendo que ser superada. Para Lima e Hirst,

> "Desde os primeiros anos do século XX, uma das maiores aspirações da política externa brasileira tem sido o reconhecimento internacional condizente com a crença de que o país deveria assumir seu papel 'natural' de 'grande país' nas questões mundiais" (SOARES DE LIMA e HIRST, 2009, p. 43).

Apesar da profusão de definições, podemos destacar dois aspectos com os quais a literatura converge. Em primeiro lugar, de que o Brasil possui recursos que o distingue dos demais vizinhos. Segundo, de que adota uma imagem construída de que deve ocupar um lugar de destaque na política internacional, tanto pelas suas condições naturais como pela sua importância regional (HURRELL, 2000; SOARES DE LIMA & HIRST, 2006).

Para Hurrell (2009, p. 21), existe uma relação lógica entre a ideia de preponderância regional e as reinvindicações do *status* de grande potência. Segundo o autor britânico,

> "Um país pode enxergar a região como meio de agregar poder e fomentar uma coalizão regional para facilitar suas negociações internacionais [...]. Ele pode desempenhar papel ativo e afirmativo no gerenciamento de crises regionais tanto para sustentar suas pretensões como potência regional quanto para garantir que não será excluído do gerenciamento dessas crises por atores extrarregionais [...]. Por fim, um país pode ser visto como grande potência à medida que cumpra o papel de administrador ou produtor de ordem em sua região. Isto, por sua vez, pode se tornar elemento importante em sua relação com instituições internacionais ou com os Estados Unidos" (2009, p. 22).

Um país pode reivindicar o *status* de grande potência, mas para participar desta classe de atores deve obter o reconhecimento dos demais (HURRELL, 2009, p. 15). Dotado de uma autoimagem de potência que emerge a uma condição de poder global e ciente da necessidade de reconhecimento, o Brasil volta-se para a América do Sul, agora um componente estratégico de seu interesse nacional.

Consolidar a condição de potência regional seria a estratégia correta para os objetivos de Política Externa. Entretanto, autores como Spektor (2010, p. 192) argumentam que o Brasil não é uma potência regional típica[24]. A dessimetria de capacidades a seu favor não se converte no controle ou capacidade de agir unilateralmente em assuntos regionais. Distinto do que uma potência regional faria, ou seja, mobilizaria recuros militares e estratégicos aptos a influenciar o comportamento de seus pares na região, Brasília tem uma estratégia diferente.

[24] Flemes e Radseck (2009) também problematizam a condição de potência regional do Brasil.

Opta pela criação de instituições como forma de influenciar o comportamento de seus vizinhos e gerir assuntos regionais, dessa forma, imprime uma face suave ao poder em suas relações. Nessa linha, Spektor afirma que "it [Brasil] has sought to anchor and embed its power in a new network of regional institutions, and it has become the major instituion builder in the region" (2010, p. 192). Entretanto, essas instituições, normalmente são frágeis, parcialmente devido ao bloqueio de Brasília ao seu aprofundamento.

Esse comportamento pode ser explicado pelas preferências da Política Externa brasileira. Tendo como pilares de sua orientação internacional a busca pelo desenvolvimento econômico e pela autonomia, o país é tradicionalmente avesso a riscos que afetem negativamente a realização desses objetivos (CERVO, 2008; SPEKTOR, 2010; VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

A análise das preferências e atuação da Política Externa brasileira no nível sistêmico e subsistêmico[25] pode gerar confusões quanto ao perfil internacional do país. Se no plano global trabalha para mudar a distribuição de poder poderíamos imaginar que o comportamento estratégico do Brasil se pautaria predominantemente pela busca de maximizar poder e/ou o prestígio. Distinto do que uma explicação baseada nos pilares do neorrealismo ofensivo poderia supor, a nossa explicação chama atenção para o Brasil como um Estado cujo perfil de atuação na região é mais defensivo do que ofensivo. A condição unipolar é vista como perigosa por Brasília. Nela, políticas unilaterais e a redução dos espaços de barganha e o questionamento das regras do jogo não favorecem a segurança do Brasil. Embora haja a preocupação com prestígio internacional do país, a motivação basilar é o incremento da segurança nacional.

Nessa perspectiva, preferimos analisar o Brasil como uma potência defensora do *status quo*. A opção teórica pelo neorrealismo defensivo oferece um escopo conceitual para explicar o advento da cooperação em defesa e segurança. A nossa proposta não é de formular uma explicação geral sobre o comportamento internacional do Brasil na questão da cooperação em Defesa. Nosso objetivo é explicar um evento em particular. Como discutido na seção metodológica, o estudo deste caso poderá ser útil para avançar o conhecimento sobre o

[25] Ao longo da tese, o termo "sistêmico" se refere ao plano global, e "subsistêmico" ao nível regional, entendido como América do Sul.

objeto em si, tal como testar e promover avanços teóricos. Para entender como isso será possível, a seguir apresentamos algumas abordagens explicativas que utilizaremos no desenvolvimento dessa tese. Vale salientar que as adaptamos para análise do caso brasileiro.

1.5. O Comportamento do Brasil sob distintas lógicas de cooperação em defesa.

Nessa parte do texto, conectamos a literatura empírica sobre a cooperação do Brasil em matéria de Defesa com debates teóricos, selecionados a partir dos debates apresentados nas seções anteriores. Discutimos a seguir as abordagens da "cooperação como autoajuda" (realismo contingente), "equilíbrio de poder" e "comunidade de segurança". Com exceção da última, todas explicam a cooperação sob o prisma do realismo político. A primeira explica porque os Estados cooperam em defesa, o segundo como os Estados coordenam ações na cooperação e para quê, e a terceira promove um entendimento alternativo sobre as razões e os mecanismos que explicam a cooperação interestatal em matéria de defesa e segurança.

1.5.1. Charles Glaser e a **"**Cooperação como Autoajuda**".**

À primeira vista, a teoria neorrealista não parece ser a melhor opção para explicar a cooperação. Em seu formato clássico se propõe a explicar o porquê da cooperação falhar. De acordo com Waltz, "para alcançar os seus objetivos e manter a sua segurança, as unidades numa condição de anarquia [...] devem confiar nos meios que podem gerar e nos acordos que podem fazer para elas próprias" (2002, p. 155). O princípio de autoajuda consiste na condição em que as unidades (Estados) contam apenas, ou quase que exclusivamente, com meios próprios para realizar os objetivos nacionais, fundamentalmente a segurança. Nessas condições, a cooperação não é um resultado esperado ou duradouro.

Imerso no debate sobre cooperação entre os institucionalistas neoliberais e as vertentes do neorrealismo, Glaser (1994/1995) defende uma ideia controversa. Para ele a cooperação

em defesa e segurança pode ser utilizada como parte da lógica de "autoajuda", como definida por Waltz. Glaser concorda que os realistas são pessimistas quanto às perspectivas de cooperação internacional; eles acreditam que a competição entre as grandes potências irá prevalecer sobre a cooperação (1994/1995, p. 94). De acordo com a sua releitura do realismo estrutural,

> "Structural realism properly understood predicts that, under wide range of conditions, adversaries can best achieve their security goals through cooperative policies, not competitive ones, and should, therefore, choose cooperation when these conditions prevails" (1994/1995, p. 51)

Glaser (1994) desenvolve a sua releitura do neorrealismo baseado no estudo da cooperação numa das áreas mais sensíveis nas relações entre as superpotências durante a Guerra Fria: o controle de armas. O dilema de segurança e, consequentemente, a corrida armamentista criaram um paradoxo em que o incremento das capacidades militares reduzia a segurança dos Estados que se armavam e de terceiros. Atento aos mecanismos de cooperação desenvolvidos para mitigar o Dilema, Glaser afirma que os Estados podem lançar mão de três meios para adquirir e manter as capacidades militares necessárias para garantir a sua segurança. São eles o (re)armamento/aparelhamento (*building arms*), adquirir aliados e realizar acordos de controle de armas[26]. Com exceção do rearmamento, as duas últimas estratégias são medidas cooperativas, com as quais se busca elevar as condições de segurança do Estado. A criação de uma aliança (formal ou informal) pode ser necessária para produzir balanceamento (duro ou brando), da mesma forma que um acordo de controle de armas pode controlar ou reduzir os níveis de tensão armamentista entre dois ou mais Estados envoltos num dilema de segurança[27]. Glaser entende que políticas cooperativas são importantes formas de autoajuda (1994/1995).

[26] O cerne e os pressupostos do realismo estrutural com os quais discute Glaser se referem à teoria de Waltz (2002). Glaser chama a sua adaptação do realismo waltziano de "realismo contigente".

[27] "As Herz and Buttlefield have pointed out, many of the policies that are designed to increase a state's security automatically and inadvertently decrease the security of others" (JERVIS, 1983, p. 174).

O teórico não descarta a importância da incerteza como fator de risco nas relações interestatais. Ao invés de tomar a incerteza como causa da não cooperação, entende que a existência da incerteza gera ao menos duas razões para que os Estados cooperem:

> "Even if cooperation leaves the adversary's uncertainty about a state's motives unchanged, cooperation is valuable if it reduces the adversary's insecurity by reducing the military threat it faces. Moreover cooperation is valuable if it can reduce the adversary's uncertainty, convincing it that the first state is motivated more by insecurity than by greed; this would further reduce the probability of conflict caused by an opponent's insecurity" (GLASER, 1994, p. 60).

Para ele, a possibilidade de cooperação depende das preferências dos países. Baseado no debate de Teoria dos Jogos, Glaser (1994/1995) afirma que a cooperação deve ocorrer quando os países acreditarem que estão participando do jogo da "caça ao veado" (*stag hunt*), um modelo de interação estratégica tipicamente cooperativa. Distinto das versões mais duras do neorrealismo, Glaser faz concessões teóricas que o distanciam da pretensão parcimoniosa típica do realismo estrutural waltziano. Na elaboração do seu raciocínio, o autor trabalha não apenas com aspectos materiais, como poder e capacidades, mas também com fatores psicológicos e intersubjetivos. Semelhante a Herz, em sua articulação entre cooperação e segurança, Glaser não apenas se preocupa com a questão da ameaça militar como com as motivações e percepção dos atores. A cooperação funciona como instrumento de autoajuda quando reduz a insegurança do adversário, por consequência, a do próprio Estado interessado. Quando a insegurança do adversário é reduzida, a ameaça militar apresentada por ele nos é reduzida. O mecanismo que leva este processo está na redução da incerteza, em especial sobre as motivações (se motivado pela insegurança ou pela ambição).

Embora a argumentação de Glaser (1994/1995) esteja articulada à política das grandes potências, a lógica de sua argumentação nos é útil para pensar o Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano. Embora o Brasil não tenha inimigos declarados, as suas relações interestatais ainda são permeadas pela incerteza, por informações incompletas e pelos riscos da falha de percepção acerca dos projetos de poder e processos de modernização e reequipamento militar em curso em vários países da região, inclusive no Brasil. Em coerência com a lógica de Glaser, o Conselho de Defesa Sul-Americano pode ser interpretado como

uma estratégia cooperativa por parte do Brasil orientada a garantir a sua própria segurança. Esta pode ser maximizada através dos seguintes fatores: 1) manutenção da estabilidade da balança entre capacidades defensivas e ofensivas[28] na região; 2) produção de informação sobre Defesa e capacidades militares, com isso expondo as motivações dos atores, evitando o risco de falhas de percepção (GLASER, 1994/1995); e 3) através da segurança cooperativa. Com esses efeitos, produziria-se um aumento da sensação de segurança que recai nas próprias capacidades dos Estados que dele participam:

> "In short, the essentially rational actors posited by structural realism will under certain conditions be able to use cooperative or their unthreatening military policies to improve understanding of their motives. For states motivated primarily by security, such opportunities will be especially attractive when cooperative policies can also enhance their military capabilities" (GLASER, 1994/1995, p. 70).

A proposta brasileira para criar o CDS, se lida através dessa lente, possibilitaria não apenas um mecanismo de mitigação de um possível dilema de segurança na região. Numa perspectiva futura, poderia aumentar as capacidades militares nacionais através da coordenação e cooperação em defesa para fins como a dissuasão. Num escopo temporal mais restrito, o processo de reestruturação das Forças Armadas brasileiras, que implica na modernização do seu material bélico, não passa despercebido pelos vizinhos e demais potências. Segundo a lógica exposta por Glaser (1994/1995), a proposta brasileira pela cooperação em Defesa produzida pelo CDS pode ter sido motivada também para permitir a continuação do incremento das capacidades militares nacionais, ou apenas do seu processo de modernização militar, em paralelo com processos semelhantes na região. A cooperação como autoajuda, no caso, traria o bônus de buscar mitigar os riscos de um dilema de segurança. Desta forma, para o Brasil, o CDS pode permitir aumentar as suas capacidades militares sem desencadear um processo de balanceamento contra si.

Sintetizando o pensamento de Glaser, Jervis (1999) afirma que a razão pela qual aquele autor vê os realistas como otimistas na maior parte das circunstâncias se refere ao fato de que Estados que buscam segurança podem desenvolver posturas militares que sinalizem

[28] Para o conceito de balança ofensivo-defensiva, ver Glaser e Kaufmann (1998).

intenções benignas, reduzindo assim conflitos desnecessários. A lógica da cooperação como autoajuda permite explicar o que leva os Estados a cooperar em matéria de segurança. Contudo, ao cooperar, como agem e quais as suas estratégias? Para captar esses aspectos recorremos à releitura do "equilíbrio de poder" como opção explicativa da cooperação em defesa no caso do CDS.

1.5.2. T. V. Paul e a Cooperação como Estratégia do "Equilíbrio de Poder".

De acordo com Paul, o fenômeno do equilíbrio de poder pode ser conceituado como segue:

> "In tune with the commonly understood meanings of the terms, *balancing* is viewed as a state strategy or foreign policy behavior while *balance of power* are regarded as outcomes at the systemic or subsystemic levels, that is, as conditions of power equilibrium among key states. The purpose of balancing is to prevent rising power from assuming hegemony, and if and when that prevention effort succeeds, a balance of power is expected to be present" (PAUL, 2004, p. 2).

Diante disso, a proposta brasileira pode se configurar como um caso de balanceamento. Desta forma, a iniciativa de propor o Conselho de Defesa pode ser analisada como estratégia do governo brasileiro para realizar objetivos de Política Externa. A construção do CDS pode ser analisada como parte da estratégia do Brasil para balancear outros Estados, não necessariamente em termos de poder ou capacidades, mas em liderança e projeto regional. Mas quais seriam esses Estados? Segundo Fiori (2009), estava em curso na América do Sul aquilo que chamava de "pressão competitiva". Nela, o Brasil passa a ter a sua condição de potência e liderança regionais questionadas por forças centrífugas. Países como Colômbia[29] e Peru se alinham aos Estados Unidos no campo comercial e de segurança,

[29] Ver a relação entre Colômbia e os Estados Unidos no Capítulo 04.

adotando a sua agenda *securitizadora*[30]. No eixo bolivariano, a Venezuela realiza o que Etchegoyen (2011) chama de "protagonismo de oportunidade". Além da confrontação aberta com os Estados Unidos e o convite a potências extrarregionais (em especial Rússia e Irã) para participação no teatro regional, o país possui um projeto regionalista próprio, que não coincide plenamente com o propugnado por Brasília. A ALBA é exemplo de uma visão sobre o regionalismo que disputa espaço na região. Em termos de poder e capacidades no nível regional, o Brasil poderia balancear os seus vizinhos, em especial a Venezuela. Por outro lado, no ambiente hemisférico, o balanceamento seria direcionado aos Estados Unidos. Nas duas situações a estratégia de balanceamento enfrenta condicionantes delicados, como capacidades e o padrão de comportamento internacional do Brasil.

Se o CDS é fruto ou parte de um processo de balanceamento voltado a conter as forças centrífugas (regionais) ou centrípetas (extrarregionais), que tipo de balanceamento está em questão? Se o balanceamento é uma opção em prática, por que o Brasil coopera com aqueles a quem visaria balancear (Venezuela e Estados Unidos, por exemplo)? Para entender essa questão devemos ser sensíveis a distintas formas em que o balanceamento se manifesta. A versão tradicional sobre Equilíbrio de Poder sugere ao menos duas modalidades de balanceamento, a "dura" e a "suave". Para Paul, *Hard Balancing*:

> "is a strategy often exhibited by states engaged in intense interstate rivalry. States thus adopt strategies to build and update their military capabilities, as well as create and maintain formal alliances and counteralliances, to match the capabilities of their key opponents. The traditional realist and neorealist conceptions of balancing are mainly confined to hard balancing" (PAUL, 2004, p. 03).

Outra possibilidade de balanceamento é a estratégia de *soft balancing*. T. V. Paul o define como,

> "involves tacit balancing short of formal alliances. It occurs when states generally develop ententes or limited security understandings with one another to balance a potentially threatening state or a rising power. Soft balancing is often based on limited arms buildup, ad hoc cooperative exercises, or collaboration in regional or international institutions; these policies may be converted to open, hard-balancing

[30] Para Buzan e Waever, securitização consiste no "the discursive process through which an intersubjective understanding is constructed within a political community to treat something as an existential threat to a valued referent object, and to enable a call for urgent and exceptional measures to deal with the threat" (2003, p. 491).

> strategies if and when security competition becomes intense and the powerful states becomes threatening" [31] (PAUL, 2004, p. 03).

O quadro abaixo sintetiza as formas de balanceamento de acordo com a natureza da rivalidade e as principais estratégias de comportamento a ela associada.

QUADRO 03 – Aspectos do Comportamento balanceador.

Modalidade de Balanceamento	***Natureza da Rivalidade***	***Principais Estratégias***
Balanceamento Duro	Intensa, aberta, normalmente de soma zero; Ganhos relativos importam.	Rearmamento explícito, alianças formais ou ambos.
Balanceamento Brando	Velada, não configura um jogo de soma zero; Os ganhos relativos são uma preocupação limitada.	Rearmamento limitado (*limited arms buildup*); Entendimentos de segurança informais, tácitos ou *ad hoc* (dentro ou fora de instituições internacionais); Estratégia preventiva.

Fonte: baseado em "Table 1.1 Balancing Behavior*"* (PAUL, 2004, p.13).

Se o CDS é uma forma de balanceamento, qual a sua modalidade? Os principais documentos sobre a Defesa Nacional no Brasil não apontam claramente para a existência de "intensa rivalidade" contra país algum, nem o país participa de "alianças formais". A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) também não elenca ameaças percebidas contra o Brasil. A proposta brasileira para criar o Conselho de Defesa Sul-Americano não

[31] Para Hurrell (2009), a construção de coalizões, ententes e o emprego do regionalismo podem ser utilizados como formas de balanceamento brando.

vislumbrava uma aliança e não propugnava uma visão compartilhada sobre ameaças. Por outro lado, a ideia brasileira do CDS comtemplava entendimentos limitados no campo da segurança[32]. E sim, o CDS implica na colaboração de países numa instituição regional, a UNASUL. Assim sendo, das modalidades de balanceamento apresentadas no quadro 02, a que melhor se aplica à relação CDS-Brasil é o *soft balancing*.

Politicamente e em termos militares esta forma de balanceamento seria menos custosa. Se de um lado não desafia a preponderância militar dos Estados Unidos, por outro, pode ser útil para frear pretensões de potências concorrentes, ou para manter a estabilidade regional e o *status quo*. De acordo com Paul (2004), o sistema internacional não tem experimentado o mesmo nível de *hard balancing* como no passado, mas as relações internacionais apresentam várias tentativas de balanceamento brando em vários níveis (PAUL; 2004, FLEMES, 2010). Isso se relaciona à condição atual da distribuição de poder. A controversa situação de "unipolaridade" sustentada pelos Estados Unidos torna extremamente custoso o balanceamento duro. No nível hemisférico, o desnível de poder já instituído entre os Estados Unidos e os países da região pode frear a propensão ao balanceamento, incentivando o comportamento de alinhamento e adesão ao mais forte, o *bandwagoming*.

Por outro lado, a abordagem branda do balanceamento favorece opções não apenas militares, tendo como objetivo retardar, frustar e prejudicar as ações de atores mais poderosos ou de Estados revisionistas. Flemes (2010) também afirma que uma tática relevante dentro do *soft balancing* é a "negação territorial" em relação à superpotência. Citando Pape, Flemes afirma que,

> "Pape [...] menciona negação territorial, diplomacia abrangente (*entangling*) e fortalecimento econômico como mecanismos de soft balancing. Estados-membro podem recusar o acesso ao seu território às forças terrestres dos Estados Unidos ou de trânsito para as suas forças aéreas e navais" (FLEMES, 2010, p. 146).

Se no contexto relacional do Brasil com a América do Sul e com os Estados Unidos as opções de balanceamento existem, estas não são sempre *motivadas* para balancear poder ou

[32] Restrito ao que tradicionalmente se chama "segurança militar" ou Defesa (BUZAN, JAAP, WEAVER, 1997).

capacidades. Para entender melhor isso é útil recorrer ao conceito de "Balança de Identidades". Barletta e Trinkunas (2004) afirmam que,

> "human struggle for security centers not on the relative distribution of military capabilities among states, but on the distribution of political actors' identities with respect to their control over states" (BARLETTA e TRINKUNAS, 2004, p.334).

De acordo com essa perspectiva é possível haver balanceamento entre atores cujos níveis de poder e capacidade sejam extremamente desiguais. Mais importante, não se balanceiam apenas poder e capacidades, mas também fatores intersubjetivos e imateriais. Embora os Estados Unidos sejam muito superiores ao Brasil em todos os tabuleiros de poder, a atuação externa de Brasília pode incomodar a superpotência. Sendo o Brasil o segundo país mais importante do hemisfério e tendo a América do Sul como a zona primeira de projeção de interesses e influência do Brasil, os Estados Unidos podem buscar restringir os espaços de atuação brasileira na região[33].

Vale enfatizar que a balança de poder possui dimensões globais (sistêmicas) e regionais (subsistêmicas). Da mesma forma que existem limitações ao balanceamento entre o Brasil e os Estados Unidos, no nível regional o Brasil também pode ser balanceado ou balancear em termos de "identidades". Na perspectiva do Brasil, o contexto que precede a sua proposta do Conselho de Defesa Sul-Americano é caracterizado por tensões e crises, em que a atuação das potências pró e contra *o status quo* impactaram negativamente na segurança regional. Se com a "Operação Fênix", a Colômbia, apoiada pelos Estados Unidos, reverberou os impactos negativos da regionalização de seu conflito para a região, a Venezuela, sob o manto bolivariano, escalou o conflito, usando a ameaça do uso da força como instrumento de barganha militarizada contra Bogotá (MARES, 2012).

Como veremos ao longo da tese, competiam na América do Sul distintos projetos de liderança regional, os quais incluíam propostas de gerência da defesa e da segurança. Estados

[33] Esta questão está colocada no debate sobre potências regionais e emergentes. Estes últimos são países que possuem recursos que os distinguem dos demais vizinhos e adotam uma imagem construída de que devem ocupar um lugar de destaque na política internacional, tanto pelas suas condições naturais como pela sua importância regional (HURRELL, 2009).

Unidos (a Colômbia como *proxy* regional), Venezuela e Brasil nutriam perspectivas concorrentes sobre como organizar a América do Sul como realidade geopolítica e de segurança. Diante desses desenvolvimentos, a proposta brasileira do CDS pode ser analisada como uma ação caracterizada como de balanceamento brando, em relação aos Estados Unidos e a Venezuela.

A Teoria da Balança de Poder nos é útil para analisar a posição do Brasil em relação ao CDS no contexto de balanceamento brando. Contudo, a proposta do CDS visava criar uma instituição para cooperação, coordenação e consulta em matéria de defesa. Como entender, então, o nível de comprometimento institucional do Brasil com a iniciativa?

1.5.3. Instituições e gerenciamento da Defesa e da Segurança: Comunidade de Segurança.

Sabemos a priori que previamente à criação do CDS e após a proposta já estava em andamento uma ampla gama de medidas de cooperação em defesa, na dimensão bilateral e hemisférica. Instituições e regimes coabitavam com o funcionamento de dinâmicas de incerteza, desconfiança e competição na América do Sul. Em coerência com o nosso marco teórico, a nossa leitura inicial do CDS sob a perspectiva do Brasil entende que ele é dotado de finalidade instrumental aos interesses nacionais. Como Jervis (1999, p. 45) observa ao relembrar Glaser, instituições são produto dos interesses dos Estados e dos constrangimentos impostos pelo sistema.

No contexto da busca pela segurança, a abordagem do Equilíbrio de Poder entende que os principais meios pelos quais um Estado balanceia são através do aumento de sua capacidade militar, pela produção doméstica ou compras no exterior, e ao formar alianças militares (PAUL, 2004, p.06). A explicação da cooperação como autoajuda entende que a cooperação pode ser explicada como uma estratégia para dirimir o dilema de segurança e controlar os efeitos perversos da anarquia. Noutra visão, os institucionalistas neoliberais

acreditam que os mecanismos do equilíbrio de poder não podem mitigar o dilema de segurança, mas as instituições sim[34] (PAUL, 2004, p.10).

Entendidas como "*sets of rules meant to govern international behavior*" (SIMMONS e MARTIN *apud* DUFFIELD, 2006), as instituições contribuem para influenciar as preferências dos Estados, podendo assim influenciar o seu comportamento. De uma forma geral, as instituições podem trazer vários benefícios à cooperação, tais como ajudar os Estados a solucionar problemas de coordenação e, ao promover regras institucionalizadas, favorecem padrões de comportamento bem estabelecidos que reforçam os incentivos a cooperar. Acima de tudo, instituições podem reduzir incerteza e custos de transação (KRASNER, 1983; KEOHANE, 1984; WALLANDER e KEOHANE, 1999).

Segundo Paul (2004), uma abordagem concorrente e representativa do debate liberal enfatiza o papel de um tipo específico de instituição de gerenciamento da defesa e da segurança, as "comunidades de segurança". Um dos resultados esperados deste tipo de arranjo político é o bloqueio à emergência de um Estado dominante numa determinada região, função que deveria ser cumprida através das distintas formas de balanceamento. Discutindo as explicações liberais sobre a cooperação, Paul afirma que,

> "Liberal institutionalists believe that functioning security communities are the answer to the problem of insecurity and the best way to prevent any single nation from becoming too strong in the regional system" (PAUL, 2004, p. 10).

Os Estados, ciosos de sua segurança, estariam preocupados em mitigar os níveis de violência interestatal no nível local ou regional. O controle da violência se daria de forma distinta da imaginada pelos neorrealistas, em que o balanceamento e a ameaça ao uso da força seriam em si meios de controle da violência. Nessa perspectiva, a redução dos riscos de

[34] Sobre a relação entre instituições e a defesa e segurança regionais ver Jervis (1983), Keohane (1984), Lake e Morgan (1997), Wallander e Keohane (1999), Adler e Barnett (1998), Buzan e Waever (2003).

violência no ambiente regional se daria através do processo que Karl Deutsch (1982) chamou de "mudança pacífica"[35].

Autoridades brasileiras como o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, e das Relações Exteriores, Celso Amorim, têm expressado o desejo de construir na região uma Comunidade de Segurança[36] (JOBIM, 2008; AMORIM, 2012). Mas no que consiste tal Comunidade? Segundo Deustch,

> "A security community, therefore, is one in which there is real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way. If the entire world were integrated as a security community, wars would be automatically eliminated. (…)The PLURALISTIC security-community, on the other hand, retains the legal independence of separate governments. The combined territory of the United States and Canada is an example of the pluralistic type. Its two separate governmental units form a security-community without being merged. It has two supreme decision-making centers" (DEUTSCH *et al*., 1954, p. 2-3).

De acordo com essas definições, os componentes centrais de uma comunidade pluralística de segurança podem ser resumidos como (1) a [preferência pela] ausência do emprego da violência [física] na resolução de disputas/conflitos; (2) recusa em considerar a possibilidade da guerra nas relações intrarregionais; (3) cooperação em segurança, mas com a manutenção das soberanias e dos centros decisórios nacionais. Para a existência de tal arranjo é necessário algum tipo de organização no nível internacional que o mantenha e dê-lhe coesão (DEUTSCH, 1954, p. 03). Baseado em Deutsch, poderíamos propor uma hipótese que afirma que o Conselho de Defesa Sul-Americano não é parte de uma estratégia de balanceamento brando, mas uma iniciativa brasileira para criar uma arquitetura de defesa regional que maximize a sua segurança. Abaixo apresentamos um quadro que sintetiza as principais características das abordagens trabalhadas nessa seção.

[35] Mudança pacífica corresponde a resolução de problemas sociais, através de procedimentos institucionalizados, sem o recurso à violência em larga escala (DEUTSCH, 1982).

[36] Para Comunidade Amalgamada de Segurança, ver Deutsch (1954; 1982). Dado que não usaremos essa modalidade, usamos de forma intercambiável os termos Comunidade Pluralística de Segurança e Comunidade de Segurança. Para o debate sobre o surgimento de uma Comunidade de Segurança na América do Sul, ver Hurrell (1998), Kacowicz (1998) e Flemes (2010).

QUADRO 04 – Motivação, mecanismos e interpretação da iniciativa do CDS pelas abordagens selecionadas.

Teoria/ Abordagem	Motivação para Cooperação	Mecanismo	Relação com iniciativa brasileira para criar o CDS
Cooperação como Autoajuda	Dirimir ou impedir o Dilema de Segurança; Reduzir a incerteza; Maximizar a segurança.	Cooperação em Defesa; Exposição das motivações; Transparência.	Estratégia para maximizar a segurança do Estado; Não implicância na mudança de preferências; Não envolvimento da redução das capacidades militares.
Equilíbrio de Poder	Resposta às ameaças e riscos; Competição ou Conflito; Maximizar a segurança.	Balanceamento (duro ou brando); Resposta institucional (de alinhamentos a alianças) para dentro ou para fora.	Estratégia para conter Estados entendidos como concorrentes em relação a capacidades e projetos de poder.
Comunidade de Segurança	Aumentar a segurança bilateral ou regional através de mecanismos pacíficos; transcender da segurança para paz positiva.	Mudança Pacífica; Banimento do uso da força; Resposta institucional (voltada para dentro do grupo de países).	Estratégia para maximizar a segurança do Estado; Passa pela mudança de preferência quanto ao uso da força e ao nível de compromisso do Estado com normas internacionais; Instituição regional com capacidade de normas vinculantes.

Fonte: elaboração própria.

Em comum, as abordagens problematizadas partem da ideia de que a Cooperação em Defesa surge diante da perspectiva de desafios compartilhados, sejam eles ameaças ou riscos. Estes podem tomar feições variadas. Podem ser contra a própria segurança do estado (ameaça militar, interestatal ou de atores transnacionais). Mas também podem estar relacionados à ruptura da ordem ou da estabilidade regional/global.

De uma forma geral, o desafio requer a cooperação quando incide sobre a perturbação do *status quo*, e os custos de resolver unilateralmente são altos demais. Os desafios oscilam desde a existência de potências com pretensões hegemônicas ou competidoras por poder ou

status, indo até à percepção da necessidade de aumentar os custos do recurso à violência organizada nas relações interestatais.

A partir das abordagens teóricas sintetizadas acima podemos inferir distintos caminhos causais para explicar o fenômeno da cooperação em defesa e segurança aqui analisado. Para isso, é necessário articular a análise das teorias com a estratégia metodológica.

1.6. Caminhos Causais Alternativos.

Nesta seção iremos destrinchar as principais hipóteses e os possíveis caminhos causais que podem ser utilizados para explicar o que leva o governo Lula a tomar a decisão para propor a criação do CDS. Apresentamos as hipóteses e as derivações referentes a cada abordagem discutida nas seções anteriores. Reforçamos que a nossa própria hipótese (indutiva) se baseia nos pressupostos contidos da "cooperação como autoajuda" e do "equilíbrio de poder". A hipótese baseada na "comunidade de segurança" desafia a nossa explicação proposta.

1.6.1. Hipótese baseada na Cooperação como "autoajuda".

Uma primeira possibilidade explicativa está em avaliar a proposta brasileira de criação do CDS como um exemplo da "cooperação como autoajuda". Nesse caso, o Brasil expressaria o entendimento de que a sua segurança estaria mais resguardada ao cooperar regionalmente no campo da defesa do que perseguir a segurança de forma unilateral. Esta abordagem possui uma hipótese principal que explica esse comportamento. Ela consiste na afirmação de que, ao mitigar a incerteza de [potenciais] adversários sobre os seus motivos e ações no campo da segurança, políticas cooperativas funcionam como uma forma de autoajuda. A relação entre cooperação e redução das incertezas, causando aumento da segurança, pode ser mais bem avaliada através das hipóteses secundárias:

- ✓ Mesmo se a cooperação não eliminar a incerteza do adversário sobre os motivos do Estado a cooperação é valiosa, pois reduz a insegurança do adversário ao reduzir a ameaça militar enfrentada por ele;

- ✓ A cooperação pode reduzir a incerteza do adversário ao convencê-lo de que as ações do Estado [Brasil] são motivadas pela insegurança e não pela ambição;
- ✓ Ao reduzir a insegurança do adversário e ao expor as motivações, a cooperação reduzirá a probabilidade de conflito causado pela insegurança do [possível] oponente.

Para verificar se o comportamento brasileiro segue a lógica de "cooperação como autoajuda", as condições abaixo devem ser verificadas:

- ✓ Espera-se que o Brasil expresse a preocupação com a incerteza quanto a intenções e capacidades;
- ✓ Que medidas para reduzir a incerteza serão postas em prática;
- ✓ As motivações (insegurança *versus* ambição) são explicitadas na proposta de cooperação;
- ✓ A crença na probabilidade de que um conflito ocorra por uma situação de insegurança (baseada na incerteza) será reduzida.

Embora essa abordagem seja parte da tradição realista, ela pressupõe motivações e relações causais distintas. O primeiro caso pressupõe a intenção de lidar com o dilema de segurança, desarmando os estoques de desconfiança. A cooperação é um instrumento para a redução de tensões e conflitos. A segunda explicação, o balanceamento, independente de sua forma (dura ou branda, contra ameaças ou por identidade) está preocupada em usar a cooperação para a manutenção do equilíbrio de poder. Consiste num comportamento reativo a uma situação de ameaça ou conflito real ou potencial. Destacamos, contudo, que em ambas as perspectivas a cooperação em defesa e segurança é de caráter instrumental. É um comportamento racional usado instrumentalmente pelo Estado para a realização de suas preferências, por estratégias distintas.

1.6.2. Hipótese a partir do "Equilíbrio de Poder".

A perspectiva de equilíbrio de poder tem como **hipótese principal** o seguinte: quando ameaçados pelo surgimento de uma potência com pretensões hegemônicas, os Estados irão balancear para manter o equilíbrio de poder. Seções anteriores do trabalho descartaram tratar o caso em questão como de balanceamento duro. Dessa forma, daremos atenção a sua vertente

branda. A proposta brasileira de criação do CDS pode ser analisada como um empreendimento de balanceamento brando. Para verificar se isso procede, as seguintes relações de causalidade devem ser observadas:

- ✓ Na presença de Estados potencialmente ameaçadores ou poderes emergentes, o balanceamento brando será usado;
- ✓ Em contextos de baixa rivalidade interestatal, os Estados irão preferir respostas institucionais ao invés de ações ou ameaças de uso do poder militar;
- ✓ Em contextos de baixa rivalidade interestatal, os Estados irão preferir um balanceamento tácito ao invés da criação de alianças formais.

Para a verificação de que as condições de balanceamento brando estão presentes, deve ser possível observar a presença dos seguintes fatores:

- ✓ Desenvolvimento de ententes;
- ✓ Criação de entendimentos limitados sobre segurança;
- ✓ Limitação do incremento das capacidades militares;
- ✓ Engajamento em exercícios cooperativos *ad hoc*;
- ✓ Colaboração em instituições regionais ou internacionais.

1.6.3. "Comunidades de Segurança" como hipótese alternativa.

Por outro lado, a cooperação em defesa proposta pelo Brasil, resultante no CDS, pode ter tido como razão o interesse não de balancear, usar instrumentalmente a cooperação contra outros, mas sim de construir uma Comunidade de Segurança sul-americana. Em qual condição isto seria possível? Vejamos a forma básica da hipótese principal desta teoria. Ela afirma que: quando confrontados com o uso da violência interestatal, os Estados irão criar mecanismos para assegurar que suas disputas sejam resolvidas pacificamente. Nessa modalidade, a cooperação em defesa e segurança permite transcender positivamente as condições da segurança regional. Essas são as relações causais esperadas para que isto aconteça:

- ✓ Uma Comunidade Pluralística de Segurança, mantendo a independência dos centros decisórios nacionais (soberania), irá criar condições para a impossibilidade da guerra entre os membros da Comunidade;
- ✓ O mecanismo responsável pela impossibilidade da guerra é a mudança pacífica;
- ✓ A mudança pacífica consiste na resolução dos problemas sociais, através de procedimentos institucionalizados, sem o recurso à violência física em larga escala;
- ✓ Para a existência de tal condição, é necessário algum tipo de organização no nível internacional ou regional que dê coesão.

Uma primeira preocupação em termos metodológicos é de como avaliar as condições de segurança e defesa regionais? Sobre isso Deutsch (1982) aponta um caminho. Ao discutir sobre as *tarefas da integração*[37], o autor argumenta como sendo a primeira delas a *preservação da paz*. O autor entende que é possível avaliar,

> "se sólidas expectativas de *paz* estão sendo mantidas numa comunidade, isto pode ser constatado pela ausência ou exiguidade de preparativos para a guerra entre as unidades políticas, regiões e populações nelas contidas" (DEUTSCH, 1982, p. 267-268).

Caso a proposta do CDS seja interpretada como objetivando a criação de uma Comunidade de Segurança, devemos poder observar as seguintes condições:

- ✓ Intenção de criar uma Comunidade de Segurança;
- ✓ Preferência pela solução de conflitos por meios pacíficos;
- ✓ Consenso quanto ao rechaço ao uso da violência física em larga escala;
- ✓ Criação de uma organização que promova coesão.

[37] Além desta, lista-se a "(2) obtenção de maior capacitação com finalidades múltiplas; (3) realização de alguma tarefa específica; e (4) conquista de nova imagem e nova identidade funcional" (DEUTSCH, 1982, p. 267).

As estratégias explicativas discutidas neste capítulo exibem caminhos causais distintos, embora, às vezes, complementares. Dessa forma, não está descartada a possibilidade de combinar explicações para potencializar um entendimento mais completo do objeto.

A revisão da literatura teórica sobre cooperação empreendida até aqui focou em conceitos e ideias que serão instrumentalizados ao longo do trabalho. A ideia de cooperação como autoajuda nos permite entender o perfil ou identidade de segurança do Brasil, em especial a sua preferência pelo *status quo* e o seu padrão regional como *security-seeker*. A teoria do equilíbrio de poder pode levar-nos a entender que tipo de comportamento estratégico o Brasil realiza com contendores, regionais ou extrarregionais. Ademais, permite inferir a própria proposta do CDS como forma de balanceamento. Por fim, a hipótese de criação de Comunidade de Segurança desafia as explicações realistas acima. Ela servirá como contrafactual a nossa explicação pretendida.

A partir do próximo capítulo, poderemos através da análise empírica testar qual desses "caminhos causais" explica melhor a nossa pergunta de pesquisa. Iniciamos a seguir com a análise da formação de uma agenda regional de defesa e segurança.

CAPÍTULO 02 – DO HEMISFÉRICO AO REGIONAL: OS ANTECEDENTES E O *TIMING* DA REGIONALIZAÇAO DA AGENDA DE COOPERAÇÃO EM DEFESA E SEGURANÇA.

Sumário do Capítulo

Através de descrição mesclada com análise, neste capítulo iremos apresentar o processo de transformação da concepção estratégica da cooperação em defesa e segurança nas Américas e os seus impactos para o Brasil. Buscamos esmiuçar e desvendar os antecedentes não apenas do Conselho de Defesa Sul-Americano, mas das razões que levaram o Brasil a propô-lo. Essa seção não tem o objetivo de avaliar a evolução dos processos de integração regional na América do Sul ou no nível hemisférico. A preocupação aqui está em mapear a evolução da agenda de defesa e segurança nas Américas de forma a poder detectar quando surge a agenda sul-americana de defesa. O delineamento do processo histórico é importante para podermos entender as condições antecedentes, no plano do regionalismo, que ajudam a entender a proposta brasileira do CDS. Para efeito dos objetivos desta tese, temos no ano de 2000 o marco inicial em que se inicia a construção da cooperação regional em defesa como opção de política e estratégia de defesa para o Brasil. Porém, para entendermos as mudanças na integração e os seus impactos na cooperação regional em defesa, devemos primeiramente nos voltar ao plano hemisférico. Deste nível, derivaram da Organização dos Estados Americanos e de suas iniciativas as principais instâncias e propostas de temas e agendas sobre defesa e segurança no plano multilateral.

2.1. Agenda e Arquitetura de Defesa e Segurança no Nível Hemisférico.

A cooperação hemisférica e regional em defesa e segurança foi fortemente influenciada pelas iniciativas da OEA, por sua agenda e mecanismos. A partir de 1948, a cooperação em defesa nas Américas começava a ter uma arquitetura normativa própria[38].

[38] Villa (2010, p. 186) descreve a estrutura de segurança da OEA como sendo constituída das instâncias seguintes: "Junta Inter-Americana de Defesa (JID), de 1945; o Tratado Inter-Americano de Assistêcia Recíproca

Passados sessenta anos de sua criação, foram produzidos regimes, normas e tratados que regulavam o comportamento dos Estados em matéria de segurança e defesa[39]. Segundo Villa (2010, p.182), após o término da Guerra Fria, a OEA estaria se transformando num *típico regime de governança regional*[40], cujas principais linhas seriam a "estabilidade e governabilidade da democracia regional". Ao lado desse tema, destacava-se na agenda da organização a segurança regional e a questão das drogas e do terrorismo. Se esse regime de que fala Villa estava em operação, esperava-se que ele contribuísse para aumentar a previsibilidade do comportamento dos Estados, com o aumento do fluxo de informação, fatores fundamentais para a percepção correta sobre as motivações de outros.

Com o fim do confronto bipolar, a ameaça do comunismo deixou de existir, sendo necessária uma readequação temática da OEA. A Organização dos Estados Americanos procurou se atualizar diante dos desafios da década de 1990. Nesse âmbito, buscou gerar normas de governança para as "novas" questões de segurança regional, cujo resultado institucional de relevo foi a criação da Comissão de Segurança Hemisférica. No início do novo século, os atentados terroristas de 11 de setembro em 2001 impactaram fortemente no processo de reformulação da agenda da Organização. Durante as tentativas de revitalizar as instituições hemisféricas clássicas no novo contexto de segurança, como o TIAR e o Pacto de Bogotá, a OEA buscou criar novos entendimentos sobre segurança, e para tal incorporou dois conceitos que iriam ser fundamentais para a sua ação na governança hemisférica no campo da defesa e segurança. Como veremos neste capítulo, foram postuladas na Organização medidas ligadas ao conceito de *confidence building measures* (CBM), ou medidas de confiança mútua. No mesmo período foi criado o conceito de *segurança multidimensional*.

Apesar desse ativismo, autores como Barletta e Trinkunas (2004), Keplak (2007), Villa (2010) e Mares (2012) chamam atenção para as deficiências do regime e instituições da OEA na prevenção e resolução de conflitos interestatais nas Américas. Diante dessa

---

(TIAR), de 1947; o Pacto do Rio de 1947; Tratado Inter-Americano de Soluções Pacíficas de 1948; a Carta da OEA de 1948; a Resolução 1080, denominada de Democracia Representativa, de 1991; a Unidade para Promoção da Democracia (UDP), de 1991; e a Conferência Regional para o Fomento das Meddias de Confiança e da Segurança, de 1995".

[39] Jervis entende que regimes são "those principles, rules, and norms that permit nations to be restrained in their behaviour in the belief that others will reciprocate" (1983, p. 173).

[40] Ver a lista de convenções e tratados sobre segurança hemisférica em: <http://www.oas.org/csh/spanish/c&t.asp>. Acessado em 01 de Agosto de 2013.

fragilidade, a OEA criou uma instância para aproximar as agendas de defesa e criar pontos focais para cooperação já na década de 1990. Nesse ponto, talvez nenhuma iniciativa tenha sido tão relevante como as Conferências de Ministros da Defesa das Américas, iniciadas em Williansburg, em 1995. Essa iniciativa partiu da liderança dos Estados Unidos interessada em revitalizar a arquitetura hemisférica de defesa e a sua agenda. Após a Conferência de 1996, a CMDA se tornaria um evento bienal em que se decidiria o futuro da cooperação nessa área.

QUADRO 05 – Lista das Conferências dos Ministros da Defesa das Américas (1995 – 2012)

Conferência	País Sede	Ano	Documento Final
I Reunião de Ministros de Defesa	Estados Unidos	1995	Princípios; Agenda temática; Princípios de Williamsburg (EUA).
II Reunião Ministerial de Defesa das Américas	Argentina	1996	Declaração de Bariloche.
III Conferência de Ministros de Defesa das Américas	Colômbia	1998	Declaração de Cartagena.
IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas	Brasil	2000	Declaração de Manaus.
V Conferência de Ministros de Defesa das Américas	Chile	2002	Declaração de Santiago.
VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas	Equador	2004	Declaração de Quito.
VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas	Nicarágua	2006	Declaração de Manágua.
VIII Conferência de Ministros de Defesa das Américas	Canadá	2008	Declaração de Banff.

IX Conferência de Ministros de Defesa das Américas	Bolívia	2010	Declaração de Santa Cruz de la Sierra.
X Conferência de Ministros de Defesa das Américas	Uruguai	2012	Declaração de Punta del Este

Fonte: Conferência dos Ministros da Defesa das Américas, OEA. Disponível em: < http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp>. Acesso em: 24 Set. 2013.

O ano de 2000 é particularmente relevante para este trabalho. Nele, ocorreu o relançamento do MERCOSUL, marcando o momento em que a América do Sul passa a ser cada vez mais priorizada na Política Externa brasileira. Mas nesse mesmo ano aconteceu em Manaus, entre os dias 16 a 21 de Outubro, a IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas. Desse evento, o principal produto documental foi a Declaração de Manaus (OEA, 2000). O seu texto pontua os temas de relevo para os países envolvidos no período. Entre temas clássicos e novos, salientamos o da segurança hemisférica, as medidas de confiança mútua, a cooperação regional para a defesa e o desenvolvimento e, por fim, o papel das Forças Armadas na democracia. Como se verá num momento futuro, observa-se uma sincronia entre os temas tratados na CMDA com aqueles levantados na I Reunião de Presidentes Sul-Americanos e nos documentos que orientam a criação da Zona de Paz Sul-Americana[41]. É interessante notar que a Declaração de Manaus aborda o desafio de pensar a defesa mediante as distintas realidades americanas[42]. Segundo a ótica da CMDA, a heterogeneidade entre as regiões e países do hemisfério não deveriam constituir barreiras à cooperação interamericana. O documento chama atenção para que essas diferenças sejam respeitadas e, para tal, deveria se buscar a criação de um sistema de segurança equilibrado.

A agenda de trabalho resultante da IV CMDA tem foco na adoção das medidas de confiança mútua e transparência nos assuntos de segurança e defesa hemisférica. Insiste na necessidade de criar e/ou refinar mecanismos que produzam informação sobre armas

[41] Como se verá no Capítulo 5, o CDS incorpora vários desses temas em seu *Estatuto*.

[42] As diferentes realidades discutidas no documento referem-se às três Américas (Norte, Central e Sul). A mesma questão será abordada na Declaração para a Zona de Paz e Cooperação da América do Sul, mas ela trata das realidades sub-regionais. Essa diferenciação será retomada como uma das justificativas pera a necessidade do CDS em 2008.

convencionais, a fabricação e tráfico ilícito de armas de fogo, entre outros[43]. Ainda no campo das medidas de confiança, foi apresentada como relevante a confecção dos livros brancos[44] e a formulação de políticas de defesa. Após apresentar algumas linhas de ação (diretrizes) para assuntos de segurança tradicional, o documento dedica uma atenção significativa para as "novas ameaças", como as drogas, o terrorismo e os desastres naturais.

Apesar de conseguir produzir naquele ano um documento baseado no consenso, cujo objetivo era remodelar conceitualmente o sistema hemisférico de segurança e defesa, posições de dissenso começavam a ganhar força. Na ocasião, o governo venezuelano apresentou uma leitura da realidade hemisférica que se situava fora do então consenso estabelecido na Declaração Final da conferência. Segundo o Presidente Chávez, durante a CMDA em 2000, o então Ministro da Defesa venezuelano, General Hurtado Sucre, apresentou uma proposta para cooperação em defesa e segurança, contrastante com o conceito de segurança continental preconizado pelos Estados Unidos (CHÁVEZ, 2004)[45]. A proposta venezuelana apresentada à altura estava mais no espírito do regionalismo sul-americano reemergente com a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos do que com o intuito de ressignificar o sistema hemisférico e as suas instituições.

Em 2002, menos de quatro meses depois da II Reunião de Presidentes Sul-Americanos, em Guayaquil, aconteceu a **V CMDA** em Santiago do Chile, entre os dias 18 a 22 de novembro. Na "Declaração de Santiago" (OEA, 2002), apesar da voz dissonante da Venezuela, vários temas já abordados no evento anterior foram reforçados, entre os quais as medidas de confiança mútua e importância de um pensamento e medidas comuns contra as "novas ameaças"[46].

[43] Entre essas medidas, temos como exemplo a Convenção Interamericana sobre transparência na aquisição de armas convencionais; Convenção Interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais relacionados.

[44] São documentos declaratórios sobre uma determinada área de política do Estado, como a Defesa. Neles são apresentados os principais dados sobre um setor de atividade estatal, como orçamento, quantitativo de pessoal, concepções e conceitos como riscos e ameaça, meios disponíveis, entre outros.

[45] Analisamos o conteúdo e o teor das iniciativas venezuelanas nesse campo nos Capítulos 04 e 05.

[46] Ao falar dessas ameaças, usamos aspas para destacar que elas não têm nada de novo. São vulnerabilidades antigas que passam por uma reeleitura e securitização com o término da Guerra Fria, compondo assim a linha de frente da agenda de segurança e defesa hemisférica.

Ao abordar a harmonização de pensamento e de políticas, a Declaração também chama atenção para a necessidade de se desenvolver um conceito hemisférico de segurança. No documento se afirma que é necessário repensar o conceito de segurança. Tradicionalmente atrelado aos setores político e militar, o texto final da **V CMDA** chama atenção para a inclusão do que seriam outras dimensões da segurança, como o crescimento econômico e o desenvolvimento. Esse questionamento do entendimento tradicional da segurança reaparecerá em 2003, como veremos adiante. Para a instância da OEA, a construção de um conceito compartilhado nesse campo favoreceria a aproximação e a adoção de políticas comuns. Estas contribuiriam para o aumento da Confiança Mútua na região. Dentro dessa lógica, no texto da Declaração foi explicitado o apoio à CEPAL em sua iniciativa de criar uma "Metodologia Comum Padronizada para a Mensuração dos Gastos em Defesa" entre Argentina e o Chile[47].

Somado ao reforço de temas que já ecoavam na CMDA de 2000 e nas conversações sobre defesa entre os países sul-americanos, destaca-se na Declaração de Santiago a análise realizada sobre o sistema internacional e as razões para uma maior articulação no hemisfério americano. É afirmado que no contexto do século XXI e da globalização, o hemisfério estava enfrentando um conjunto diverso e completo de ameaças e desafios aos Estados, sociedades e pessoas, os quais deveriam ser abordados através de uma abordagem multidimensional. Essa nova perspectiva demandaria maior coordenação para cada problema comum, mas também preconizaria o respeito pela diversidade das respostas de cada Estado. A posição da V CMDA sobre a articulação hemisférica e a suas instituições é resumida a seguir:

> "10.That the region has gradually advanced toward a complex security system made up of a network of new and old security institutions and regimes, both collective and cooperative, of hemispheric, regional, sub-regional and bilateral scope, which have in practice made up a new flexible security architecture. This has allowed the region to achieve a growing level of stability and governance related to security and defense, to face both traditional security threats as well as a set of risks and threats that have emerged during the globalization process" (2002, p. 3).

[47] Este intento seria reproduzido novamente no contexto de institucionalização do CDS, mas, desta vez, como medida de confiança mútua para toda a América do Sul (DONADIO, 2010).

A Declaração também reforçou aspectos anteriores da agenda, como o incremento das medidas de confiança mútua (no nível bilateral, regional e, principalmente, hemisférico), tal como exercícios combinados[48] entre Forças Armadas e o intercâmbio na educação e treinamento. O texto também chama a atenção para a necessidade de fortalecer as instituições das Américas relacionadas a diferentes aspectos da defesa e segurança, tal como convoca os países a aderirem às normas internacionais dispostas nas cartas da ONU e da OEA (2002, p. 3). Assim, o documento celebra a aprovação de instrumentos normativos cujo objetivo é de enfrentar as "novas ameaças". Dentre as quais se destaca a,

> "Inter-American Convention Against Terrorism, and the Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials, and recommend their ratification by all states in the Hemisphere" (OEA, 2002, p. 6).

Como resultado da V CMDA, os temas ligados à Confiança Mútua e às Novas Ameaças constituiriam a base da agenda hemisférica de defesa e segurança, a qual avançaria no plano conceitual e substantivo no ano posterior, após a Terceira Sessão Plenária da OEA/CSH em 2003.

Resultado de um amplo e difícil processo de discussão, em 2003 se chegou a uma compreensão compartilhada nas Américas sobre o significado do conceito de Segurança. Tal entendimento seria fundamental para nortear as mudanças em políticas de defesa e segurança no hemisfério. Após a aprovação na sessão plenária da OEA em outubro de 2003, foi publicada a Declaração sobre Segurança nas Américas, nela foi sintetizada a nova concepção hemisférica sobre o assunto. Este texto serviu de referência tanto na sistematização da agenda de segurança da Organização dos Estados Americanos via a Comissão de Segurança Hemisférica, como contribuiu para influenciar de forma decisiva os temas que seriam discutidos nas Conferências dos Ministros da Defesa das Américas que seguiriam.

[48] Tradicionalmente, se diferencia entre exercícios combinados e conjuntos. *Conjuntos* quanto ocorrem entre distintos ramos das Forças Armadas de um mesmo país (Ex. Operação Atlântico – Brasil). *Combinados*, quando realizados entre Forças Armadas ou componentes da Força Singular de países distintos (*Red Flag* – EUA; COLBRA – Brasil/Colômbia).

Entrentato, devemos salientar que o processo de reavaliação da agenda e das medidas necessárias para atualizar o sistema interamericano de segurança e defesa é anterior a 2003. Remete a I CMDA, mas em especial à Cúpula das Américas de Santiago, em 1998. Naquela ocasião, a Comissão de Segurança Hemisférica recebeu a missão de

> "Efetuar o seguimento e o aprofundamento dos temas relativos a medidas de fomento da confiança e da segurança; analisar o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional no Hemisfério, com o propósito de desenvolver os enfoques comuns mais apropriados que permitam examinar seus diversos aspectos e incluindo o desarmamento e o controle de armas; e identificar as formas de revitalizar e de fortalecer as instituições do Sistema Interamericano relacionadas aos diversos aspectos da segurança hemisférica, culminando com uma Conferência Especial sobre Segurança no âmbito da OEA" (OEA, 2003, p. 1).

Para tal, a CSH realizou a revisão de todos os temas de enfoque comum sobre segurança internacional nas Américas. O nosso trabalho divide a agenda de segurança e ameaças em duas dimensões, entre os temas da agenda tradicional e das "novas ameaças". Os tópicos do segundo grupo de temas teriam maior destaque e interesse por parte dos Estados Unidos e da própria OEA. É como consequência desse processo de repensar a segurança que resulta a Declaração Final da Conferência Especial sobre Segurança da OEA (2003). Ela reforça o caráter multidimensional das "novas ameaças" enfrentadas pelos países do hemisfério (PÁDUA E MATHIAS, 2010, p. 56). Esse enfoque político e conceitual iria impactar, inclusive, na reavaliação do papel e atuação das Forças Armadas do continente americano para novas missões, distintas daquelas clássicas como a Defesa Externa. Entre as atribuições pensadas para as forças militares estariam a atuação em questões de segurança pública e contra os ilícios transnacionais.

Como podemos constatar até aqui, a percepção das ameaças e dos demais desafios contidos no documento de 2003, se deu através de uma reavaliação do próprio significado do conceito de "segurança". Tradicionalmente, a segurança é pensada em termos estatocêntricos, tendo o próprio Estado como principal referente de segurança, mas também como propugnador da insegurança de Estados ou indivíduos. Em sintonia com o processo de mudança do conceito de segurança em voga no ambiente acadêmico e político desde o fim da

Guerra Fria (BUZAN e HANSEN, 2009), a CSH entende que a concepção de segurança no Hemisfério americano é de alcance multidimensional, incluindo assim as ameaças tradicionais como as novas ameaças.

Entre os temas trazidos à agenda de segurança está a democracia, entendida como vital para a estabilidade política e a paz. Os direitos humanos e a subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil são entendidos como fundamentais para a segurança. Essas dimensões da segurança referem-se àquilo que Buzan, Waever e Jaap (1998) chamaram de "setor político" da segurança. O "setor ambiental" também se faz presente na apresentação da mudança climática como possível ameaça à segurança dos Estados do Hemisfério.

Onde se observa um distanciamento maior com a concepção tradicional sobre segurança e a sua agenda está no questionamento sobre "segurança para quem". Sobre esse assunto a Declaração afirma que "o fundamento e razão de ser da segurança são a proteção da pessoa humana. A segurança do Estado e a segurança das pessoas reforçam-se mutuamente" (OEA, 2003, p. 3). Nessa perspectiva busca se articular a concepção de Segurança Humana, cujo referente da segurança são os indivíduos, com a Segurança Tradicional, de caráter estatal e militar. Dimensões do "setor econômico" e do "setor societal" são trazidas para a agenda de segurança da OEA, como a questão da educação, a justiça social e o desenvolvimento humano. Em suma, o documento reconhece que:

> "As ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza diversa e alcance multidimensional e o conceito e as abordagens tradicionais devem ampliar-se para englobar ameaças novas e não tradicionais que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais" (OEA, 2003).

Vale observar que a transformação defendida no conceito de segurança impulsiona não apenas uma nova agenda de segurança e defesa, mas também muda as razões para a cooperação e coordenação hemisférica nesse campo. Sem deixar de discutir temas tradicionais, o documento reforça as características transnacionais das ameaças recentes e da

necessidade de adaptação da arquitetura de segurança, incluindo a importância de se observar as particularidades de cada sub-região.

Reunimos no quadro abaixo as principais ameaças que segundo a CSH são enfrentadas no Hemisfério.

QUADRO 06 – Nova configuração das ameaças no Hemisfério Americano.

Setor de Segurança	**"Novas ameaças"**
Militar	Terrorismo
	Ataques à segurança cibernética
	Acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas
Político	Ameaças à estabilidade e democracia
Econômico	Pobreza extrema
	Exclusão social
	Lavagem de ativos
Ambiental	Desastres naturais
	Deterioração do meio ambiente
	Riscos de danos decorrentes do transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos (petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos)
	HIV/AIDS e outras doenças
Societal	Tráfico ilícito de armas
	Crime organizado
	Problema mundial das drogas
	Corrupção
	Tráfico de Seres Humanos

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na "Declaração sobre Segurança nas Américas", OEA (2003, p. 4). A classificação das ameaças de acordo com os setores de segurança foi feita com base em Buzan, Jaap e Wilde (1998).

A agenda tradicional de segurança versa sobre ameaças e desafios convencionais. Ela inclui temas como a solução pacífica de controvérsias, as medidas de fortalecimento da confiança e segurança e a transparência nas políticas de defesa e segurança, o reforço dos instrumentos e acordos interamericanos como o Pacto de Bogotá e o TIAR. Outros temas emergem nessa agenda, como a limitação de armamentos convencionais, cujo argumento em sua defesa é a destinação de mais recursos ao desenvolvimento econômico e social dos Estados da OEA. A questão da não proliferação das armas de destruição em massa também é ressaltada.

No plano institucional são enfatizadas medidas para reformar a arquitetura hemisférica de segurança e defesa, não apenas criando novos órgãos para contemplar novos desafios, mas reformando instrumentos e estruturas já existentes. Entre essas iniciativas, destacamos a sugestão de articular institucionalmente a Junta Interamericana de Defesa com a OEA, a qual seria realizada posteriormente[49].

A reformulação da agenda e instituições da OEA é também uma resposta a ações fora dessa instância para resolver problemas de segurança. Através da CSH se dá a defesa do sistema hemisférico ao pontuar a sua prevalência sobre iniciativas regionais e sub-regionais. Embora reconheça a contribuição dos processos de integração sub-regional e regional para a estabilidade e segurança do Hemisfério, a CSH entende que "compete aos foros especializados da OEA, interamericanos e internacionais, desenvolver a cooperação para enfrentar estas novas ameaças, preocupações e outros desafios com base nos instrumentos e mecanismos aplicáveis" (OEA, 2003, p. 5).

Passado um ano após a importante "Declaração sobre Segurança nas Américas", ocorreu em Quito (Equador), em 21 de novembro de 2004, a VI Conferência dos Ministros das Américas. Na ocasião, a administração Lula apresentava diferenças em relação ao seu

[49] A JID não tem papel operacional na OEA, cumpre tarefas de assessoramento.

antecessor em relação ao papel da América do Sul e o papel do Brasil no mundo[50]. A VI CMDA ocorre após quatro anos e após o acúmulo de debates de duas Reuniões de Presidentes Sul-Americanos, as quais começavam a gerar frutos em relação à articulação entre regionalismo e Defesa. Entretanto, a mudança na Política Externa que resulta na internalização da Defesa como instrumento não se deu de imediato. Num primeiro momento, Oliveira (2004) avalia que predominaram as linhas de continuidade no início do governo Lula da Silva. Segundo o autor, "encontraremos mudanças de métodos e de performance e menos de conteúdo na Defesa Nacional" (2004, s/p).

Marco da VI CMDA, a Declaração de Quito (OEA, 2004) apresenta um conjunto de inovações nos debates sobre a cooperação em defesa e segurança no hemisfério. Na ocasião, é trazida para a Conferência a questão do novo conceito hemisférico de segurança. Em coerência com os legados da Conferência Especial sobre Segurança das Américas e distinto dos conceitos tradicionais que focam na segurança militar, o aporte conceitual proposto na VI CMDA possuía um escopo mais amplo, como em voga no âmbito onusiano[51]. De acordo com a Declaração, entende-se segurança como,

> "2. Security constitutes a multidimensional condition for the development and progress of their nations. Security is consolidated when its human dimension is promoted. The conditions for human security improve with the full respect for dignity, human rights, and the basic freedoms of the people, in the framework of the rule of law, as well as by promoting social and economic development, education, the fight against poverty, disease, and hunger.
>
> Security is indispensable to create economic and social opportunities for all and to generate a favorable environment to attract, retain, and productively use the investment and trade that are necessary to create sources of employment and fulfill the hemisphere's social aspirations.

[50] Desenvolvemos esse tópico com maior profundidade no Capítulo 03.

[51] "2. The importance of the Special Conference on Security and the Declaration on Security in the Americas, which establishes the new concept of hemispheric security, which is multidimensional in scope, includes traditional and new threats, concerns, and other challenges to the security of the States of the hemisphere, incorporates the priorities of each State, contributes to the consolidation of peace, integral development, and social justice, and is based on democratic values, respect for, promotion and defense of human rights, solidarity, cooperation, and respect for national sovereignty" (OEA, 2004, p. 1).

> Extreme poverty and social exclusion of broad sectors of the population are also affecting stability and democracy, eroding social cohesiveness and undermining the security of the States" (OEA, 2004, p. 2)

O conceito apresentado acima se insere na perspectiva de aprofundamento e ampliação do conceito de segurança (BALDWIN, 1997; BUZAN, WAEVER, JAAP, 1998). Nele, o referente de segurança é o ser humano. Outras fontes de ameaça além das tradicionais contam. Liberdades básicas, governo da lei, desenvolvimento econômico e social, educação, luta contra a pobreza e a fome, são percebidas como condições que aumentam a segurança humana. Por outro lado, da mesma forma como aparece na Declaração de Santiago (OEA, 2002), continua a existir uma articulação entre segurança das pessoas e dos Estados e as condições sociais e econômicas. Essa forma de compreender a segurança irá basear a percepção e definição dos riscos, ameaças e vulnerabilidades dos países. Concomitantemente, também justificava em quais questões e por que a cooperação hemisférica se fazia necessária.

O documento chama atenção para a responsabilidade de cada país em promover a transformação e modernização das Forças Armadas e de segurança de acordo com os desafios do século XXI. Leia-se como a adequação ao combate às "novas ameaças". Embora avalie o cenário internacional de forma semelhante à Declaração de Santiago, a Declaração de Quito se remete diretamente à Declaração de Segurança das Américas (OEA, 2003) para pontuar os desafios hemisféricos:

> "In this era of globalization, the hemisphere is encountering a rise in diverse, complex threats and risks diversely affecting States, society, and persons; some of them are global and multidimensional and require adequate hemispheric cooperation to be addressed, including, as highlighted by the Declaration on Security in the Americas in paragraph 4 m), the special threat that drug trafficking, illicit trafficking in arms and persons, and organized crime, among others , entail for the hemisphere.
>
> These multidimensional threats can exert a particularly intense impact on smaller nations, which can be more vulnerable to them. In addition, as underscored by the Declaration on Security in the Americas, they recognize the global threat stemming from the possibility of using weapons of mass destruction by terrorists.

> These new threats such as terrorism, drug trafficking, the illicit trafficking of arms, and transnational crime are a challenge to the region's nations" (OEA, 2004, p. 3).

Aqui, a avaliação das condições do cenário internacional se dá de forma mais complexa. Baseado na Declaração sobre Segurança das Américas, o parágrafo 4 aponta para quais são os desafios do século XXI, quais os riscos e ameaças. Com base no conceito multidimensional de segurança e nos desafios acima descritos, a Declaração afirma o reconhecimento da importância da cooperação nos níveis bilateral, sub-regional e regional para enfrentar as ameaças tradicionais e novas. Chama atenção para como as transformações no contexto global de segurança contribuíram para a emergência de novos tipos de riscos, e que entre as preocupações comuns em segurança e defesa:

> "13. […], whether traditional or nontraditional, conflict prevention, the peaceful settlement of disputes, and mutual confidence building among the States of the region are included, on the basis of a cooperative concept of security and defense, which recognizes its multidimensional character, involves State and non-State actors, and includes political, economic, social, and natural components" (2004, p. 4).

No documento também afirma a importância de reforçar o sistema interamericano. Para isso propõe a criação de mecanismos de ligação entre a CMDA e a Conferência dos Exércitos Americanos, Sistema de Cooperação das Forças Aéreas das Américas e a Conferência Naval interamericana. Esse compromisso já havia sido acordado na Conferência Especial de Segurança, ao tratar sobre a revitalização dos corpos, instituições e mecanismos do sistema interamericano (2004, p. 08).

A Declaração de Quito de 2004 é um documento mais complexo que os anteriores. Soma os compromissos e visões discutidas previamente e adiciona novas proposições e sugestões para a cooperação hemisférica. Observamos nela o aumento no foco na agenda sobre "novas ameaças", em detrimento, por exemplo, da ênfase na criação de medidas de confiança mútua. Este tema aparece, mas a argumentação favorável à reforma e ao robustecimento do sistema interamericano se ancora na avaliação do cenário de desafios

caracterizado fortemente pelo risco das novas ameaças, não pela desconfiança entre os Estados.

A questão da adaptação da arquitetura hemisférica aos novos desafios percebidos e a uma miríade de regimes e mecanismos sub e regionais de cooperação em defesa reaparece na VII CMDA. Ocorrida em Manágua, Nicarágua, entre 1 a 5 de outubro de 2006, a VII Conferência dos Ministros da Defesa das Américas teve na Declaração de Manágua (2006a) o seu documento final. Distinto dos documentos anteriores, um aspecto inicial que torna essa Declaração interessante é a compreensão de que embora o hemisfério compartilhe ameaças e preocupações, a intensidade com que cada país e sub-região é afetada é distinta. Outro ponto de destaque é o seu próprio tema de trabalho: "cooperação hemisférica e sub-regional". A CMDA não apenas reconhece outros arranjos fora do esquema hemisférico, como explicita a necessidade de construir mecanismos cooperativos em múltiplos níveis. O mesmo ponto reaparece na lista dos consensos acordados desde a Conferência de Williamsburg até Manágua, onde se afirma que:

> "É necessário fortalecer os mecanismos de cooperação e intercâmbio de informação hemisférica para o enfrentamento das ameaças à segurança dos Estados, respeitando as realidades e prioridades sub-regionais e nacionais" (OEA, 2006b, p. 03).

A busca pela adaptação da arquitetura hemisférica ao processo de sub-regionalização do gerenciamento da defesa e segurança visa manter a relevância da OEA nesses assuntos, em especial da CMDA e do seu protagonismo na composição da agenda hemisférica. Podemos constatar que entre 2000 a 2006, no plano hemisférico, a sua arquitetura e mecanismos passaram por um profundo processo de mudança. Nas dimensões conceituais e institucionais, buscou-se ampliar o escopo de ações de instâncias como a OEA, CMDA e CSH, não apenas na coordenação e proposição de políticas de defesa e segurança, mas na própria definição conceitual do que significa segurança para os países do hemisfério.

Constatamos que a agenda nesse campo dividiu-se entre temas tradicionais, ligados à restrição do uso da força, como a confiança mútua e a transparência. Por outro lado, os temas atrelados às "novas ameaças" ganharam maior destaque e relevância, puxados também pelo

interesse dos Estados Unidos em unificar a sua percepção peculiar sobre ameaças oriundas do hemisfério para todos os países do sistema OEA. Como resultante, vimos que apesar de no plano formal terem sido criados entendimentos comuns sobre essas políticas, avançaram na América do Sul opções distintas e, eventualmente, concorrentes sobre como organizar a segurança regional. Dentre essas opções, o próprio Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008. Se essa iniciativa é fruto de um distanciamento da arquitetura de defesa hemisférica, devemos não apenas observar a evolução de sua agenda e inflexões, mas também a política e percepções no nível regional.

Observamos inclusive que, em paralelo com as tentativas de revitalizar o sistema hemisférico de defesa e segurança à luz da liderança brasileira e venezuelana, nem sempre de forma convergente, o regionalismo sul-americano criou alternativas à liderança dos EUA-OEA. Para entender essas inflexões, recuamos no tempo para o ano 2000 quando se deu a I Reunião dos Presidentes Sul-Americanos.

2.2. A Zona De Paz Sul-Americana como Continuação do Sistema Hemisférico.

Em discurso durante a Conferência Especial de Segurança do OEA, o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, dissertou sobre a crise dos mecanismos de gerenciamento de segurança no pós-Guerra Fria. Segundo suas palavras:

> "Passada a ilusão de que o fim da Guerra Fria traria uma era de crescente paz e desenvolvimento, somos forçados a constatar que vivemos um momento de grande instabilidade. Assistimos à exacerbação de conflitos étnico-religiosos, tragédias humanitárias, o recrudescimento do terrorismo, a expansão do crime organizado transnacional (...) No plano político estratégico, causam preocupação os novos papéis na área da segurança que se auto-atribuem alianças militares de defesa coletiva, as doutrinas que confundem, de forma perigosa, noções consagradas sobre legítima defesa, soberania, integridade territorial e a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Atravessamos uma séria crise de governança global, que exige uma reflexão coletiva sobre os mecanismos que criamos no pós-Segunda Guerra [Mundial] para promover a paz e a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento" (BRASIL, 2007, p.33).

Embora o discurso do Ministro reforce a percepção sobre a gravidade das novas ameaças para a segurança mundial e regional, Amorim realizou uma crítica às instituições e mecanismos existentes. Acirrada pela controversa invasão do Iraque pelos Estados Unidos, a governança global estava em crise e as opções estavam à mesa.

Um dado estrutural do sistema influenciava a posição de cautela do Brasil quanto às instâncias internacionais de gerenciamento da ordem. Ao constatar que em temas hemisféricos o Brasil estava exposto à assimetria de poder dos Estados Unidos, Soares de Lima e Hirst (2009, p. 70-71) afirmam que "o país tem se esquivado de aprofundar cooperação em segurança com Washington e mantido autonomia nesse campo" (SOARES DE LIMA e HIRST, 2009, p. 70-71). Essa leitura, forte durante o governo Lula, teve início no governo anterior, no final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Para melhor entender essa característica das preferências do Brasil temos que recuar no tempo.

Após não lograr êxito na estratégia de "autonomia pela participação"[52], quando os dividendos esperados com a adesão a regimes internacionais não foram recebidos, a estratégia internacional do Brasil passaria a enfatizar a América do Sul. Um evento representativo da busca por maior autonomia foi a convocação da primeira Reunião de Presidentes da América do Sul pelo Presidente Cardoso. Apesar de Vigevani e Cepaluni (2011, p. 142) não considerarem que a I Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000 constituísse uma estratégia política, entendemos que tal iniciativa visava revitalizar o MERCOSUL, expandindo-o para a região. Moniz Bandeira observa que na época estava retornando na

[52] Vigevani e Cepaluni (2011) entendem que ao longo do tempo a Política Externa Brasileira lançou mão de três estratégias para maximizar a sua autonomia no sistema internacional. Os autores resumem da seguinte forma: "(1) **autonomia pela distância**: política de não alinhamento automático aos regimes internacionais predominantes; crença na autarquia parcial; desenvolvimento focado no mercado interno. Consequentemente, uma diplomacia que vai contra certos aspectos da agenda das grandes potências para servir a seu principal objetivo: a preservação da autonomia do Estado; (2) **autonomia pela participação**: adesão a regimes internacionais, especialmente aos mais liberais, mas sem perda da administração da política externa. O objetivo seria influenciar a formulação de princípios e regras que governam o sistema internacional.; (3) **autonomia pela diversificação**: adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, mediante acordos com parceiros comerciais não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Leste Europeu, Oriente Médio etc.), na tentativa de reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e, ao mesmo tempo, manter boas relações com os países em desenvolvimento cooperando em organizações internacionais e reduzindo, assim, o poder dos países centrais" (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p. 136) [grifo nosso].

Política Externa o conceito geopolítico de América do Sul. Essa leitura partia do entendimento de que o regionalismo e a sua manifestação na integração regional deveriam assumir um recorte sul-americano ao invés de latino-americano. A América do Sul era uma:

> "região geograficamente definida, com características específicas, que a distinguiam no cenário internacional e que as suas peculiaridades e a contiguidade geográficas criavam uma agenda comum de desafios e oportunidades, conforme reconhecida pelos presidentes, no Comunicado Conjunto da Cúpula de Brasília" (BANDEIRA, 2010, p. 134).

Embora o Presidente Cardoso tenha tido a iniciativa da Reunião, outros países pleiteavam uma visão própria de qual regionalismo o subcontinente deveria seguir. Um dia antes da Reunião de Presidentes Sul-Americanos, o presidente Chávez se reuniu com o homônimo brasileiro, ambos ocupavam o cargo de presidente Pro-Tempore da CAN e do MERCOSUL, respectivamente. Ao debaterem uma pauta de aproximação entre os blocos, Chávez conversou com Cardoso sobre a sua proposta de integração militar. À altura, o Plano Colômbia estava sendo implemetnado (OTALVORA, 2007, p. 43). Pelo que podemos observar, a proposta não parece ter surtido efeito. Em 2001 foi criado o mecanismo de diálogo e concertação política entre MERCOSUL, CAN e o Chile, contudo, sem incorporar temas de segurança ou defesa[53] (OTALVORA, 2007, p. 45).

Entre os dias 31 de agosto a 1 de setembro de 2000, pela primeira vez, os presidentes da América do Sul se reuniam para discutir o futuro da região. Concomitante ao evento se dava uma ofensiva diplomática dos Estados Unidos para o término das negociações sobre a ALCA. Segundo nossa análise, a iniciativa da Reunião era para o Brasil uma estratégia defensiva, como objetivo imediato carregava o propósito do relançamento do MERCOSUL ampliado. A agenda do evento foi ampla, versando sobre comércio, integração e democracia. Entretanto, houve espaço para uma breve concertação acerca do tema da Paz e Segurança na região. No Comunicado de Brasília (BRASIL, 2000) estava explicitada a ideia de criar na

[53] Entretanto, a discussão sobre a criação de uma Zona de Paz já acontecia entre os blocos regionais no final dos anos 1990 (OEA, 1999). A partir dela iria se discutir aspectos correlatos à segurança no Comunicado de Brasília.

América do Sul um espaço comum sul-americano[54], ideia que seria constante nos discursos presidenciais da Era Lula (2003-2010).

O Comunicado entende o ambiente sul-americano sob a ótica de uma Zona de Paz. É enfatizada a baixa propensão ao conflito interestatal, mas atenta para a necessidade de resolução de disputas territoriais. Nela é mencionada a resolução do conflito armado entre Equador e Peru em 1998, que teve expressiva mediação de países da região, com destaque para o Brasil. Outro fator ressaltado no texto é a resolução de conflitos por meios pacíficos e de forma negociada. Ao trazer esse tema no texto, o foco dado é na restrição do uso da força pelos Estados, em conformidade com o Direito Internacional[55]. Além do respeito às normas internacionais e à resolução pacífica de controvérsias, o Comunicado expressa o entendimento de que a paz, democracia e a integração são fatores vitais para a segurança da região. A citação que se segue relata um conjunto de iniciativas prévias a 2000 que demonstram a preocupação com a produção de paz na região:

> "5. Reconociendo que la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región, los Presidentes destacaron la importancia de la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva, firmada en Ushuaia en julio de 1998, así como del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989. En ese espíritu, los Presidentes acordaron crear una Zona de Paz Suramericana y, para ello, instruirán a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar las medidas necesarias para poner en práctica esa decisión. Los Presidentes estimularán igualmente la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur, teniendo en cuenta incluso los aspectos humano, económico y social de la cuestión" (BRASIL, 2000).

[54] "Evento de carácter histórico y pionero en la región, el encuentro representó un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido" (BRASIL, 2000).

[55] "4. La paz y el ambiente de amistad y cooperación entre los doce países suramericanos son características que distinguen favorablemente a la región en el ámbito internacional. La superación definitiva de diferendos territoriales, según ejemplo del acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú, constituye una demostración reciente del espíritu que prevalece en América del Sur, que ha hecho y hará de esta parte del mundo un área de paz y cooperación, sin conflictos territoriales. Los Presidentes de América del Sur reafirman en esta ocasión su adhesión al principio de la solución pacífica y negociada de controversias, en oposición al uso de la fuerza – o a la amenaza de su uso – contra cualquier Estado, en observancia a las normas pertinentes del Derecho Internacional" (BRASIL, 2000).

Podemos inferir que na década de 1990 buscou-se criar e incrementar os mecanismos que restringiam o uso da força, permitindo a emergência de uma convivência pacífica na América do Sul. O pleito pela criação de uma Zona de Paz Sul-Americana pode ser encarado como o ponto de partida da liderança brasileira, nem sempre linear, na construção de uma arquitetura de segurança e defesa regional. A rigor, o que estava em pauta na Política Externa da época era a questão da coesão política e econômica da América do Sul. Em especial, como essa articulação poderia ser favorável para os anseios brasileiros.

O Comunicado de Brasília (BRASIL, 2000) apresenta uma agenda sul-americana liderada pelo Brasil, em que o tema segurança, mas não da defesa, surge logo no início. No texto são priorizados temas recorrentes da agenda de segurança hemisférica. A cooperação e integração regional, inclusive em questões de segurança, estariam assentadas nos valores da democracia representativa, no respeito aos direitos humanos e ao direito internacional, no desarmamento e na não proliferação de armas de destruição em massa (BRASIL, 2000). Entendia-se então que a cooperação almejada iria seguir o mesmo modelo da realizada no nível hemisférico, no contexto da OEA. Destacamos que o documento não fala em cooperação em defesa nem da criação de uma instância alternativa à OEA ou ao Grupo do Rio, mas sim de uma consciência sul-americana sobre a necessidade de enfrentar essas questões no nível da América do Sul de forma multilateral.

No documento os temas tradicionais de segurança, dos setores político e militar, têm espaço. Primeiramente foi estabelecida uma relação esperada entre democratização e redução de conflitos interestatais:

> "20. La consolidación de la democracia y de la paz en toda la región está en la raíz de la aproximación histórica entre los países de América del Sur y de la superación, por medio de soluciones negociadas, de disputas entre naciones hermanas. La plena vigencia de las instituciones democráticas representa así una condición esencial para el fortalecimiento de los procesos de integración regional. El amplio intercambio de ideas ocurrido durante la Reunión de Brasilia fortaleció el compromiso común irrenunciable con la democracia, la paz y la integración" (BRASIL, 2000).

Como uma formulação kantiana, a democracia, a paz e a integração são vistas como as bases para a estabilidade regional. Essa leitura se justificaria também pela natureza das ameaças, riscos e vulnerabilidades observadas. O próprio documento salienta o reduzido número de conflitos armados, territoriais e fronteiriços vivenciados na América do Sul. Também afirma a existência de uma arquitetura normativa em crescimento que visava aumentar os custos do uso da força militar nas relações interestatais na região. Observamos que o principal tema de segurança vislumbrado nessa declaração não está no setor "militar" tradicional, facilmente identificado com as ações de defesa. Os desafios de segurança da região viriam do "setor" político e estariam relacionados às fragilidades dos processos de redemocratização e nos riscos de retrocesso autoritário (BRASIL, 2000). Outro problema que era percebido como afetando a segurança regional era a questão das drogas ilícitas e de delitos relacionados.

De forma substantiva, não há no Comunicado de Brasília o sentido de ruptura com o sistema hemisférico, nem em termos temáticos ou procedimentais. Como se vê na questão das drogas, a cooperação contra as "novas ameaças" deveria ocorrer principalmente no nível hemisférico:

> "48. Los Presidentes destacaron el papel de la OEA en el progreso de la lucha contra las drogas en el Hemisferio. Señalaron la importancia de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio, de 1996, que aprobó el principio de la responsabilidad compartida. Subrayaron, además, la aprobación, en el ámbito de la CICAD, del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en 1999, que, al utilizar parámetros transparentes y multilateralmente acordados para evaluar los avances en el combate a las drogas en cada país de las Américas, deberá incentivar la cooperación hemisférica y substituir iniciativas unilaterales de evaluación" (BRASIL, 2000).

Embora a **Declaração de Brasília** afirme a criação de uma Zona de Paz Sul-Americana, exclui de suas temáticas centrais a questão da Defesa e das Forças Armadas. Os temas de caráter tradicional pouco aparecem, a não ser quando relacionados à criação de medidas de confiança mútua. Em todo documento a única ação conjunta de cunho regional anunciada versava sobre a temática da lavagem de dinheiro, como se vê abaixo:

> "51. Los Presidentes reiteraron su interés en la creación de un grupo regional contra el lavado de dinero, al estilo del "Financial Action Task Force" / Grupo de Acción Financiera (FATF/GAFI). En ese sentido, apoyaron los entendimientos a que llegaron los responsables nacionales de países suramericanos por el control del lavado de dinero, reunidos en Brasilia, los días 16 y 17 de agosto, ocasión en la que elaboraron el Memorando de Entendimiento sobre la creación del Grupo de Acción Financiera de América del Sur - GAFISUD. Asimismo, estimularon la participación de todos los países de América del Sur en el GAFISUD, así como la creación de una Secretaría Ejecutiva para el Grupo Regional" (BRASIL, 2000).

Se o Comunicado de Brasília, resultado da iniciativa brasileira, foi um documento importante para o regionalismo sul-americano, inclusive em questões de Paz, não foi audacioso para propor uma opção regional à arquitetura de defesa, algo ensejado à altura pela Venezuela. Durante a Cúpula de Brasília, o Presidente Chávez apresentara o seu projeto de defesa comum (PÁDUA e MATHIAS, 2010, p. 58).

Apesar dos traços de continuidade apresentados na "Declaração de Brasília" e sua timidez no trato do tema "defesa", menos de um ano depois a ideia de uma Zona de Paz Sul-Americana amadureceu. O regionalismo sul-americano parecia ganhar novo fôlego. Em 17 de Julho de 2001, ocorreu na Bolívia uma reunião entre representantes de países sul-americanos no nível ministerial[56], cujo representante brasileiro foi Celso Lafer. O objetivo era iniciar o diálogo e a concertação política entre a Comunidade Andina, o MERCOSUL e o Chile (CAN, 2001a)[57]. Ocorria a ampliação da integração em múltiplas direções, o que caracterizava a expansão da agenda integracionista e de cooperação.

[56] Fizeram parte da reunião " los Ministros de Relaciones Exteriores de la República de Bolivia, de la República Federativa del Brasil, de la República de Chile, de la República de Colombia, de la República del Paraguay, de la República del Perú, de la República Oriental del Uruguay y de la República Bolivariana de Venezuela, el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y el Viceministro – Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador. Esta reunión contó con la participación de la Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Surinam y la Embajadora de la República Cooperativista de Guyana, cuyos gobiernos podrán ser nuevamente invitados, para la consideración de temas de interés común" (CAN, 2001a).

[57] É curioso notar que este mesmo trio seria o tripé de sustentação na articulação que fez evoluir a agenda política sul-americana na UNASUL em 2008.

Foram lançadas as bases para a criação da Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana, a qual havia sido anunciada na I Reunião de Presidentes da América do Sul, no ano anterior. No quesito "cooperação política", os ministros entenderam que a garantia da paz e da segurança está relacionada com o fomento da confiança mútua, a solução pacífica de controvérsias e a recusa da ameaça ou uso ou da força como compromissos compartilhados. Nesse espírito, os representantes lá reunidos formularam o documento Declaración Ministerial de la Paz sobre la Institucionalización del Dialogo Politico Comunidad Andina – Mercosul y Chile (2001a, p. 2). Note-se, contudo, que ainda no tópico sobre "cooperação política" os formuladores do respectivo documento mantiveram a discussão não apenas sobre a questão das drogas e do narcotráfico na região, como sobre a necessidade de reforçar os mecanismos hemisféricos para este fim:

> "Resaltaron su firme respaldo a la estrategia hemisférica contra las drogas de la CICAD/OEA y destacaron los compromisos de sus gobiernos con el proceso del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), que se desarrolla en el mismo marco institucional" (2001a, p. 02).

Apesar disso, acrescentam a necessidade de reforçar as capacidades regionais no trato desta agenda, como se nota a seguir:

> "Asimismo, acordaron identificar acciones a nivel regional dentro del Mecanismo de Dialogo y Concertación Política establecido en esta Declaración, las que también comprenderán acciones conjuntas en la lucha contra el crimen transnacional organizado y el trafico ilegal de armas" (2001a, p. 02).

O que se entende desse posicionamento é a dupla ação, primeiro no campo hemisférico e, em conjunto, o reforço da esfera regional, dotando a região de alguma capacidade de articulação para resolução mais autônoma de suas questões. O produto mais relevante do encontro ministerial foi o documento ANEXO 01 da Declaração Ministerial, cujo título era Bases para un Proyecto sobre la creación de una Zona de Paz y de Cooperación Suramericana (2001b, p. 7).

A proposta parte da compreensão de que o desenvolvimento dos processos de integração regional, de cooperação em defesa e segurança contribui para o aumento da confiança na região. Avanços nessa área puderam ser sentidos pela identificação e aplicação de medidas de fortalecimento da confiança mútua e da segurança[58]. No documento é afirmado que a CMDA é uma instância relevante na coordenação das agendas comuns, tais como os mecanismos criados no seio da OEA para incrementar a transparência na aquisição de armas e fomentar a cooperação em defesa e segurança (2001b, p.07).

Ao lado da agenda mais tradicional de segurança, que envolve a restrição da ameaça ou uso da força entre Estados, o documento aborda a questão das "novas ameaças", agenda forte na OEA e CMDA. No documento base aqui discutido, os países assumem o compromisso de combater as "novas ameaças" à segurança e de aprofundar os esforços de cooperação, a fim de responder de forma coordenada e articulada a tais ameaças. Vale ressaltar que a dimensão operacional e de articulação está relacionada às "novas ameaças" e não a agenda tradicional de segurança. Ao lado desses fatores, reforça-se a necessidade do respeito e compromisso com tratados prévios sobre controle de armas, transparência e resolução pacífica de controvérsias.

Em resumo, a agenda concernente à defesa e segurança tratada pelos Ministros dividia-se novamente em dois grandes temas. O primeiro, diz respeito à agenda tradicional de segurança. Ela aborda a necessidade de uma articulação internacional entre os países da região para negociar nos foros internacionais temas como o desarmamento e a desminagem. Outro tema célebre, extremamente recorrente nos documentos, é a promoção do diálogo e de mecanismos pacíficos de controvérsias. A Declaração Ministerial reafirma a importância de adotar medidas que contribuam com a transparência e limitação dos gastos para aquisição de armamento. A preocupação exposta é com o controle e redução de armamentos na região. Ao analisarmos a articulação dessa proposta com os acordos firmados na OEA, observamos que o tipo de armamento que essas políticas de desarmamento visavam restringir era de tipo convencional e estratégico (armas de destruição em massa).

A segunda agenda refere-se às "novas ameaças", como crime organizado transnacional, narcotráfico e o terrorismo. Nesse aspecto, o documento que serviria de base

[58]Como apresentado pelas Declarações de Santiago e San Salvador.

para a formação de uma Zona de Paz sul-americana defende a coordenação de ações comuns com órgãos competentes para o combate a essas ameaças, cujo foco está na articulação hemisférica. Um aspecto que irá voltar no debate sobre a criação do CDS já aparece nesse documento de 2001. As especificidades sub-regionais e as implicações para as políticas de defesa e segurança são abordadas sob o prisma das "novas ameaças". No combate a esse tipo de desafio afirma a necessidade de reforçar a Comissão Hemisférica Segurança (CSH/OEA).

Observamos que num primeiro momento (2000-2001), as iniciativas sul-americanas que discutiram a segurança regional não buscavam uma ruptura com o sistema hemisférico, mas articular medidas no plano regional para adotar de forma multilateral as suas recomendações. O reforço das capacidades regionais no trato de questões de segurança se daria como a continuação das instâncias hemisféricas. Entretanto, cada vez mais se observava a evolução de uma agenda sul-americana sobre segurança, a qual entraria em choque com as determinações da OEA.

No ano seguinte, entre os dias 26 e 27 de julho de 2002, ocorreu a II Reunião dos Presidentes da América do Sul[59], em Guayaquil, Equador. Tanto nesta como na última reunião foi externado um desejo de criação de um espaço comum, regional, sul-americano. Aqui avançaram as ideias relacionadas à criação de uma Zona de Paz, da mesma forma os debates e dissonâncias entre a agenda estadunidense e latino-americana começava a ser cada vez mais sentida.

No Consenso de Guayaquil**,** a principal agenda de segurança versava sobre a questão das drogas e dos delitos conexos (CAN, 2002a, p.2)[60]. Temas ligados à dimensão militar surgiram através de fatores de ordem tradicional, como gastos militares, compra de material bélico e transparência, constituindo uma agenda sobre confiança mútua. Entretanto, uma das razões e justificativas para a adoção das medidas de confiança mútua consiste na redução dos

[59] Participaram: "Los Presidentes de la República Argentina, de la República de Bolivia, de la República Federativa del Brasil, de la República de Colombia, de la República de Chile, de la República del Ecuador, de la República del Paraguay, de la República del Perú y de la República Bolivariana de Venezuela, y los Representantes de los Jefes de Estado de la República Cooperativa de Guyana, de la República de Suriname, y de la República Oriental del Uruguay" (CAN, 2002).

[60] "e) Su compromiso en la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, teniendo en cuenta el principio de la responsabilidad compartida y desde un enfoque integral, equilibrado y de cooperación. En este sentido, destacaron los esfuerzos que varios países despliegan en materia de prevención del consumo, lavado de activos, protección del medio ambiente y desarrollo alternativo, para cuya sostenibilidad se hace necesaria una mayor apertura de los mercados para los productos de sustitución." (2002a, p.2).

gastos militares a favor do desenvolvimento social. O tratamento cooperativo desta matéria seria conduzido pela Comissão de Segurança Hemisférica.

O movimento de construção de uma agenda de cooperação em segurança e defesa regional foi continuado. O documento Bases para un Proyecto sobre la creación de una Zona de Paz y de Cooperación Suramericana (2001b), discutido na Reunião de Ministros de Relações Exteriores Sul-Americanos, em 2001, serviu de base para a posterior Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana (CAN, 2002b), feita em nível presidencial. Segundo esse documento:

> "3. Los Presidentes, inspirados en la vocación y anhelo de sus pueblos por alcanzar un futuro de fecunda y pacífica convivencia y de permanente cooperación y bienestar, adoptaron la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana (Anexo II). *Resaltaron asimismo las iniciativas dirigidas a promover esfuerzos en materia de limitación gradual de los gastos de defensa y una mayor transparencia en la adquisición de armamentos, teniendo presentes, entre otras, las legítimas necesidades de seguridad de los Estados y los niveles actuales de gastos, la conveniencia de dirigir mayores recursos a la lucha contra la pobreza y la consideración del tema bajo las perspectivas bilaterales, regionales y hemisféricas.* En ese contexto, destacaron la decisión de la Asamblea General de la OEA para que el tema sea parte de la agenda de la Comisión de Seguridad Hemisférica" (CAN, 2002b) [grifo nosso].

O texto inicia afirmando que a criação de uma Zona de Paz e Cooperação Sul-americana reflete as tradições históricas de entendimento e convivência pacífica dos povos da região. Observou-se nesse documento uma ampliação temática em relação à I Reunião em Brasília. Nessa Declaração foram discutidos temas de segurança como o terrorismo e a questão energética. Aspectos concernentes à Defesa aparecem claramente ao se discutir os gastos militares e a transparência (temas tradicionais). Mas a referência cooperativa proposta ainda era a hemisférica (OEA). Com a remodelação de sua agenda e de seus mecanismos, faziam-se cada vez mais intrusivos nas políticas domésticas dos países. O nível regional surge como o ambiente em que se dará a Zona de Paz, mas não é nele que esta seria costurada.

Outro aspecto presente na Declaração é a proscrição na América do Sul da ameaça ou do uso da força entre os Estados. Embora não seja mencionada diretamente, essa ideia

consiste na característica central de uma "Comunidade de Segurança", mas também pode suscitar a tentativa de criação de um "regime de segurança" no sentido de regular o uso da violência organizada entre Estados regionalmente. Esta segunda opção talvez faça mais sentido em virtude do foco dado à progressiva tomada de compromissos pelos países com acordos e tratados internacionais voltados a mitigar o uso da força e promover confiança mútua. Deve-se atentar, contudo, que todas as determinações (uso da força, armas de destruição em massa e minas) discutidas no período estão articuladas com regras e regimes mais gerais em instâncias multilaterais como a ONU e a OEA.

Em resumo, deve-se observar:

> "Que las Bases y Acciones para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana formuladas en la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina-Mercosur y Chile, realizada en La Paz el 17 de julio de 2001, constituyen un adecuado conjunto de directrices encaminado a construir, sobre fundamentos firmes y consagrados por el consenso de toda la región, dicha Zona de Paz, *basada, entre otras múltiples medidas, en el fomento de la confianza, la cooperación y la consulta permanente en las áreas de la seguridad, la defensa, la actuación coordinada en los foros internacionales correspondientes, y la transparencia y limitación gradual en la adquisición de armamentos, en conformidad con el régimen establecido en la Convención Interamericana sobre la Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales*, en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y en otros esquemas previstos en las convenciones regionales e internacionales atinentes a este importante tema" (CAN, 2002b) [grifo nosso].

Esta declaração é especialmente relevante porque demonstra que vários objetivos que comporiam a agenda apresentada pelo Brasil para a criação do CDS antecedem em seis anos a própria proposta do órgão. Nessa declaração, alguns efeitos pretendidos com a cooperação para a paz já são antecipados. O gatilho para o processo aqui talvez tenha sido (aqui isso é declarado) dado na I Reunião dos Presidentes Sul-Americanos. Apesar de não buscar romper com a arquitetura hemisférica, a construção da América do Sul como Zona de Paz levou os Estados da região a uma ação conjunta no plano internacional para ratificar essa condição regional. Para entender isso, devemos lembrar a aprovação da Resolução 57/13 nas Nações Unidas.

O projeto de criação de uma Zona de Paz da América do Sul logrou um significativo avanço na esfera multilateral em 14 de novembro de 2002. Durante a 50ª Plenária da Assembleia Geral das Nações Unidas foi aprovada a Resolução 57/13 (ONU, 2003), que estabelece a América do Sul como uma Zona de Paz. O documento relembra o histórico de acordos com a criação da referida Zona, datando desde 1989 até o compromisso assumido na I Reunião de Presidentes Sul-Americanos. Entretanto, a caracterização da Zona de Paz em questão realizada pelo representante peruano na referida Assembleia nos oferece uma compreensão mais clara sobre sua natureza. Ele afirma que:

> "The South American zone of peace and cooperation is not similar to the zones of peace that the non-aligned countries declared during the cold war to free some regions from the East-West conflict. The zones of peace of that time were directed towards rejecting the rivalries among the super-Powers and their blocs. Even better, the South American Zone of Peace and Cooperation is oriented to reject any hypothesis of war-like conflict among the South American democracies" [De Rivero, representante do Peru] (ONU, 2002, p. 9).

Diferente de iniciativas semelhantes em outras regiões, cujas ações respondiam a desafios externos, o empreendimento sul-americano em questão era voltado para resolver questões internas à região. Em especial, objetivava criar as condições para rejeitar qualquer hipótese de conflito entre as democracias do subcontinente. Por sua vez, essa caracterização converge fortemente com o postulado de "mudança pacífica" de Karl Deutsch (1982).

Como se verá a seguir, este esforço mostrou-se relevante por demonstrar o interesse do Brasil e de seus parceiros sul-americanos na adoção de medidas particulares para a região, embora atreladas à lógica maior da segurança hemisférica. Como afirmado por Moura, representante brasileiro naquela Assembléia da ONU:

> "Meeting at Guayaquil in July 2002, the Presidents reaffirmed our belief in democratic values and principles and in the defence of human rights, essential to advancing the structuring process, and in a common South American space. They also reaffirmed the necessary commitment to the main principles of this Organization: the search for peaceful solutions to conflicts and the prohibition of the use or threat of use of force" (ONU, 2002, p. 11).

A proposta de resolução foi uma tentativa de levar um posicionamento regional consensual para a esfera multilateral no campo da segurança, buscando consolidar juridicamente a condição de paz regional. Por outro lado, embora a agenda apresentada e as medidas vislumbradas fossem da competência de países sul-americanos, a concepção de segurança, a agenda e a percepção de risco e ameaças eram influenciadas pelo que se discutia no âmbito da OEA e da CMDA. Contudo, essa convergência deu-se principalmente na agenda sobre medidas de confiança mútua, observando-se certo distanciamento do foco nas "novas ameaças".

A agenda central perseguida incluía os seguintes aspectos: banir o uso ou a ameaça do uso da força entre os países da região; banir as armas de destruição em massa (nucleares, químicas, biológicas ou tóxicas) e o seu transporte na América do Sul; o compromisso dos Estados sul-americanos para erradicar as minas antipessoais; a promoção da transparência e da limitação gradual da compra de armas (convencionais); combate ao tráfico ilegal de armas leves e pequenas pela região. Como se pode observar, o conjunto de medidas proclamadas na Resolução da Zona de Paz da América do Sul é em sua maioria relacionada a temas de criação de medidas de confiança mútua, transparência e mitigação de condições que possam gerar conflitos armados. Temas de segurança (pública) surgem, como a questão do tráfico de armas, mas dentro de um quadro dominante de temas tradicionais. Essa perspectiva, mais próxima da visão da segurança tradicional e da defesa reaparecerá na criação do CDS em 2008.

Entre 2000 a 2003 observamos o surgimento mais expressivo do regionalismo sul-americano em matéria de segurança. Os temas emanados do nível hemisférico passaram a ser discutidos e mediados para a realidade do subcontinente. Na ocasião, se buscaram meios regionais de avaliar e por em andamento a agenda acordada no plano hemisférico. Entretanto, apesar da proposta de Defesa Comum realizada pela Venezuela, os entendimentos sul-americanos sobre cooperação e defesa nesse período não esboçavam a pretensão de criar opções alternativas ao sistema hemisférico. Por outro lado, esses entendimentos foram centrais para exacerbar as diferenças na percepção das agendas sobre segurança e defesa entre os países sul-americanos e destes com os Estados Unidos e a OEA. Como veremos a seguir, o ponto de inflexão onde a cooperação em defesa torna-se de fato regional se dá em 2006. Mas

para isso é necessário compreender a evolução da questão no seio de uma nova instituição, a Comunidade de Nações Sul-Americanas.

2.3. A Construção da Agenda de Defesa na Comunidade de Nações Sul-Americanas.

Como visto anteriormente, entre 2000 a 2004 emergiu entre os países sul-americanos, por impulso do Brasil, um movimento de repensar o regionalismo no subcontinente. Paralelamente à iniciativa brasileira, a Venezuela construía a sua versão quanto ao futuro da região e da cooperação em defesa. Atrelado a esse movimento, observamos a ampliação dos temas que compunham a agenda da integração regional. A rigor, desde a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos, dois processos parecem ter tomado rumos cada vez mais paralelos. De um lado, as tentativas de revitalização do sistema hemisférico de defesa, fundamental para o esforço de repensar a segurança e a proposição de políticas e ações no campo da defesa. Por lado, o regionalismo sul-americano parece ter ganhado fôlego novo, havendo um maior contato entre os Presidentes da América do Sul para a reflexão e proposição de agendas regionais de política, economia e segurança. Com o governo Lula foram aprofundados vários dos projetos regionais propostos em 2000 e 2002 por Fernando Henrique Cardoso. Como destaca Moniz Bandeira:

> "O presidente Lula da Silva deu continuidade ao projeto de integração física e energética e explicitou e enfatizou ainda mais o projeto de formação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, criada finalmente na terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul, em 8 de dezembro de 2004, na cidade de Cusco (Peru) [...]" (2010, p. 147).

Por outro lado, o tema da Defesa Regional havia sido levantado, mas não ganhara adesão até então.

Cerca de três semanas após a V Conferência dos Ministros da Defesa das Américas, deu-se a III Cúpula Sul-Americana em Cusco e Ayaucho. Durante a Cúpula, em 9 de

dezembro, foi lançada a Comunidade das Nações Sul-Americanas (CASA)[61]. A Declaração de Cusco (CAN, 2005) afirma que os países do subconente compartilham uma "identidade sul-americana", além de valores comuns, entre os quais, o respeito à integridade territorial, a autonomia e identidade soberana dos Estados. Além de marcar na dimensão retórica a busca por laços em comum, o momento histórico em que a CASA foi criada é dotado de um forte simbolismo. Nesse evento, os Presidentes Sul-Americanos e representantes de outros países se reuniram para comemorar os 180 anos das batalhas de Junín e Ayaucho, marcos da independência da América Hispânica e do começo do macrorregionalismo, como o Congresso do Panamá. Embebido neste cenário soberanista, em seu texto afima-se que:

> "4) Hoy, en lo que fue uno de los más importantes escenarios de la independencia de la América hispana, saludamos la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones que materializa la voluntad que los Jefes de Estado sudamericanos plasmaron en las declaraciones de Brasilia de 2000 y de Guayaquil de 2002" (CAN, 2004).

A Declaração de Ayaucho (CAN, 2004) apresenta um posicionamento regional em matéria de segurança. Nela se afirma a importância de se construir a Zona de Paz Sul-Americana. De forma implícita, reconhece o vínculo entre segurança e estabilidade político-institucional, como é feito nas declarações da CMDA e reafirma o compromisso de aplicação da Carta Democrática Interamericana de 2001. No documento é reiterada a autonomia dos Estados de definir as prioridades nacionais de segurança e as ações cabíveis, desde que em conformidade com as normas acordadas na ONU e na OEA. Os países signatários da Declaração aceitam o conceito de segurança multidimensional ao declararem as condições da segurança cidadã e a necessidade de enfrentar as novas ameaças como indissociáveis ao direito de desenvolvimento econômico e social. Ao passo que o Brasil e os países da CASA aceitam os princípios emanados no plano hemisférico, o Ministro Celso Amorim já havia asseverado uma perspectiva crítica sobre a proposta de "modelo único" da segurança hemisférica (AMORIM, 2004). Essa linha de pensamento se estendeu a outros diplomatas brasileiros. De acordo com Otálvora, o Embaixador do Brasil no Uruguai, Eduardo dos Santos, teria dito que a América do Sul possuía uma "identidad estratégica propia que torna

[61] Convidados pelo Presidente do Peru, compareceram "los Jefes de Estado de la República de Bolivia, de la República Cooperativa de Guyana, de la República de Panamá, de la República de Suriname, de la República Bolivariana de Venezuela, y altos representantes de la República Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República de Colombia, de la República de Chile, de la República de Ecuador, de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de Paraguay, de la República Oriental de Uruguay" (CAN, 2004b).

inaplicables aquellos conceptos de seguridade hemisférica que no toman em consideración las diferencias entre los países participantes del sistema interamericano" (2007, p. 47).

Embora na Declaração de 9 de dezembro de 2004 não esteja posta uma posição alternativa ao sistema hemisférico, o seu discurso reconhece a América do Sul como uma entidade política específica. Nele se percebe a demanda pela atuação concertada de seus países no trato dos desafios regionais. Essa tendência e a progressiva incorporação do tema Defesa se deram durante o ano de 2005, quando a CASA passaria a existir em termos operacionais. Durante os trabalhos preparativos para a criação dessa instância, o tema da cooperação regional em defesa esteve em pauta. Nesse momento, constatamos o início mais evidente das inflexões em relação ao pensamento hemisférico.

No ano de 2005 iniciaram-se os estudos para a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações. Em março foi publicado o documento Hacia comunidade sudamericana de naciones: elementos para un plan de trabajo (CAN, 2005). O respectivo texto avançou quanto à proposta da cooperação política entre os países sul-americanos, criando uma agenda não necessariamente atrelada às instâncias hemisféricas. Por exemplo, no plano de articulação da região para inserção internacional, destaca-se a defesa do multilateralismo e de suas instituições. Para tal intento, falou-se na criação de uma política externa comum ou coordenada. Entre os temas de destaque estava o debate sobre a reforma do sistema das Nações Unidas, em especial o Conselho de Segurança, questão sensível para a Política Externa Brasileira do governo Lula.

Entre vários temas que seriam objetos de concertação e diálogo estava o da segurança, da paz e fomento da confiança regional. Sobre tal assunto, o documento supracitado afirma que:

> "Deberían desarrollarse iniciativas dirigidas a fortalecer y ampliar los mecanismos de cooperación en las áreas de seguridad y defensa, incluidas acciones para intensificar la coordinación en la lucha contra las drogas ilícitas y sus delitos conexos, así como en el combate a las nuevas amenazas -lucha contra el terrorismo, la corrupción y el crimen transnacional organizado, entre otras-. Asimismo promover la plena vigencia e implementación de los diversos instrumentos existentes en materia de desarme, no proliferación, transparencia y

> limitación de los gastos en adquisición de armamentos, tanto en el marco de la OEA como de la ONU" (CAN, 2005).

A agenda de segurança e confiança mútua vislumbrada no documento é basicamente idêntica à observada ao longo das Conferências de Ministros da Defesa das Américas corridas em Manaus, Santiago e Quito. Segundo essa proposta da CASA, os instrumentos para gerar sinergia e cooperação entre os esquemas de cooperação seriam os seguintes: a Política de Segurança Externa Comum Andina e o Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional do MERCOSUL – narcotráfico, terrorismo e associações ilícitas. A articulação desses mecanismos poderia concretizar os objetivos elencados na Declaração sobre a Zona de Paz Sul-americana de Guayaquil (CAN, 2002b).

No projeto para criação da CASA (CAN, 2005) é possível identificar uma congruência quanto às agendas de segurança e defesa da OEA-CMDA com a do futuro órgão sul-americano. Entretanto, o foco no reforço e articulação na dimensão regional sugere a pretensão de dotar a América do Sul de maior autonomia na condução das suas políticas e ações de defesa e segurança.

Ao longo do processo de consolidação da CASA foi publicada em 26 de agosto de 2005 a Declaração sobre Segurança Cidadã na América do Sul (CASA, 2005a). O documento focava na discussão de aspectos concernentes à segurança humana, segurança pública e violência intraestatal. Sendo possível, com isso, verificar a força da agenda multidimensional nesse primeiro momento da CASA. O documento em si não apresenta nenhum aspecto caro ao tema Defesa. Entretanto, ele é o primeiro documento da Comunidade de Nações Sul-Americanas que menciona a participação de Ministros da Defesa em sua elaboração. No mês seguinte, ocorreu a Primeira Reunião dos Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Na Declaração Presidencial e Agenda Prioritária (CASA, 2005b) novamente não foi mencionado o termo defesa, mas sim a questão da segurança cidadã.

Dieterich (2004) afirma que o tema da integração militar foi postergado várias vezes, inclusive após a criação da CASA. Se para Hugo Chávez a integração militar seria parte do processo de integração regional, para os demais países, inclusive o Brasil, o mesmo não seria verdade. Se entre 2004 a 2005 predominou a discussão sobre segurança multidimensional e

cidadã na América do Sul, no segundo semestre daquele ano o tema da Defesa regional começou a ganhar espaço.

Com base nas decisões tomadas em reunião no dia 30 de setembro de 2005, os membros da CASA decidiram pela criação de uma Comissão Estratégica de Reflexão sobre o processo de integração sul-americano. Constituída por Altos Representantes designados pelos presidentes dos países da CASA, a comissão foi composta por 12 membros. O principal objetivo dela era "elaborar propuestas con el propósito de impulsar el proceso de integración sudamericano, en todos sus aspectos (político, económico, comercial social, cultural, energía e infraestructura, entre otros)" (CASA, 2005c, p. 2). O resultado do trabalho foi entregue na Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2006.

Naquele ano, o tema Defesa seria abraçado no escopo da integração regional sul-americana. Tendo como referência a I Reunião dos Ministros da Defesa da América do Sul, organizada pelo então Ministro da Defesa do Brasil, José Viegas Filho, no Rio de Janeiro 2003[62] (OLIVEIRA, 2004); agora a CASA como bloco regional chamava para si o debate. A temática da defesa e a sua cooperação regional teriam espaço privilegiado no seio do bloco em 14 de julho de 2006. Nessa data foi publicada a Declaração de Bogotá (CASA, 2006a). Fundamental para a agenda de defesa e segurança Sul-Americana, a Declaração resultou dos trabalhos da Primeira Conferência de Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações[63].

Essa declaração contém varios aspectos semelhantes a documentos publicados anteriores por instâncias regionais. Entretanto, nela são apresentadas leituras da realidade regional que expressam um possível distanciamento em relação à arquitetura de defesa hemisférica. A Declaração de Bogotá inicia afirmando "que los países sudamericanos tienen una identidad propia y valores compartidos en materia de defensa y seguridad" (CASA, 2006a, p. 02). Articula as relações regionais em matéria de defesa à criação da Zona de Paz Sul-Americana, como anunciado em Guayaquil em 2002.

[62] Destacamos a possível coincidência de a reunião ter-se dado na ocasião da quarta edição da LAAD (VIEGAS FILHO, 2003, p. 3), simplesmente a maior feira de material de defesa da América Latina.

[63] Oliveira afirma que "Segundo os Ministros de Defesa reunidos no Rio de Janeiro em abril de 2003- os países da América do Sul poderão chegar a uma 'visão coordenada a respeito de temas centrais da agenda de segurança internacional'" (2004, s/p).

No documento se afirma "que los países de la región enfrentan amenazas y desafíos de naturaleza diversa y con posibles alcances transnacionales" (2006, p. 2). O foco centralizado nas "novas ameaças", observado nas CMDA e nas Reuniões de Presidentes Sul-Americanos, não é repetido na Declaração em estudo. Distinto disto, afirma-se que as ameaças e desafios são de natureza diversa e os seus alcances possivelmente transnacionais, *mas não necessariamente*.

Apesar de apresentar a releitura dos desafios e ameaças regionais e do seu escopo, essa Declaração não é ainda um documento de ruptura com o *status quo*. Nela, também se afirma ser necessário fortalecer os compromissos da Declaração sobre Segurança nas Américas (OEA, 2003). Mais importante ainda, para marcar a tendência de uma continuidade formal junto à arquitetura de defesa hemisférica é observada a reprodução do conjunto de declarações das Conferências dos Ministros da Defesa das Américas.

Mesmo assim, sob o manto da aparente continuidade, algumas diferenciações são feitas no documento. Algumas das declarações no documento de Bogotá parecem indicar diretrizes que inspirariam o próprio Conselho de Defesa Sul-Americano[64]. Dessa forma, faz crer que esse documento e o momento histórico em que foi formulado podem ser vistos como o momento de definição sobre qual dimensão da cooperação em defesa e segurança priorizar, se regional ou hemisférica. Destacamos a seguir os principais pontos que ilustram essa avaliação.

Primeiramente, ao lado do termo *segurança* é incluído na Declaração o termo *Defesa*, o que chama atenção para o debate não apenas voltado às "novas ameaças" e sujeitos criminosos (segurança interna), mas a situações e atores específicos que convocam o uso das Forças Armadas. Em segundo lugar, o documento chama atenção para a necessidade de fortalecer a cooperação entre os Ministérios da Defesa, Forças Armadas e de segurança dos países da CASA. O aumento na cooperação é visto como importante para consolidar a América do Sul como área de paz e estabilidade. Ademais, como explicitado no ponto 6 do texto, entende-se que essa articulação possa ser proveitosa para enfrentar ameaças de natureza diversas (CASA, 2006a, p. 3). Outro aspecto relevante que irá reaparecer na criação do

[64] Como veremos no Capítulo 05, o primeiro documento com a proposta brasileira de criação do CDS toma a Declaração de Bogotá como antecedente.

Conselho de Defesa Sul-Americano é a ideia de que "la cooperación y la solidaridad son pilares que permiten fortalecer y mejorar la efectividad de los mecanismos vigentes entre los sectores de defensa de los países sudamericanos" (CASAa, 2006, p. 3).

O prenúncio daquilo que seria o CDS fica claro no ponto 15. Nele é afirmado que:

> "15.- Es necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país. Estos mecanismos pueden incluir:
>
> · El intercambio de información e inteligencia
>
> · El intercambio de personal con fines académicos
>
> · La provisión de capacitación y entrenamiento
>
> · La realización de ejercicios militares combinados o conjuntos entre países de la Comunidad Sudamericana de Naciones.
>
> · El intercambio de experiencias y conocimientos científicos y tecnológicos en materia de industria militar
>
> · Encuentros bilaterales o multilateralesentre miembros de los Ministerios de Defensa, órganos y fuerzas competentes" (CASA, 2006a, p.4-5).

Observa-se que as ameaças de que fala a declaração são relacionadas a temas de defesa e segurança. A definição de ameaça não é a hemisférica, mas sim do ordenamento jurídico de cada país. Ademais, todos os mecanismos sugeridos para facilitar a cooperação regional estão presentes no *Estatuto do CDS* (UNASUL, 2008). O lento avanço da perspectiva autonomista e regional em relação à cooperação em defesa iria se solidificar no final de 2006 e início de 2007.

Em 09 de dezembro de 2006, foi publicado o resultado da Comissão de Reflexão Estratégica, cujos trabalhos tinham se iniciado em 2005. No documento final chamado Un nuevo modelo de integracíon de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones

(CASA, 2006b), o tema da defesa e da segurança regional surgiram articulados ao projeto de integração regional no contexto do regionalismo sul-americano.

Embora no texto da reunião extraordinária de dezembro de 2005 o tema defesa e segurança não sejam mencionados, a Comissão Estratégica se debruçou sobre essas matérias, produzindo propostas a esse respeito. Ele relaciona a integração regional e o seu novo modelo como opção para a inserção internacional da região. Reafirma também a existência de poucos litígios territoriais entre as nações sul-americanas. Os litígios existentes estão passíveis de serem resolvidos por meios diplomáticos. Ao tecer essa consideração, a *Comissão* afirma que a América do Sul é uma Zona de Paz (CASA, 2006b, p. 3).

Na seção sobre os desafios da integração da América do Sul são enfatizadas as transformações do sistema internacional, como o fim da bipolaridade, a dificuldade de reformar a ONU e de avançar nas negociações comerciais, entre outros. Destaca-se aqui o caráter defensivo atribuído à integração regional. Um aspecto relevante da avaliação do quadro internacional é que ela é semelhante à observada em vários outros documentos e discursos de Altos Representantes brasileiros e nos documentos da UNASUL e CDS. Em especial os desdobramentos do fim da Guerra Fria e a emergência de uma possível multipolaridade[65].

Na seção 02 do documento, sobre "Principios rectores y elementos de la integración sudamericana", o III princípio versa sobre "Paz". Nele se afirma que devem se "reforzar la decisión de hacer de América del Sur zona de paz en la cual los conflictos internacionales sean resueltos por medios pacíficos, en conformidad con la Declaración de Guayaquil del 2002" (CASA, 2006b, p. 5). Entendemos que essa assertiva não implica numa Comunidade de Segurança, mas sim na criação de um Regime de Segurança.

Entre os objetivos propostos que versam diretamente sobre a segurança incluem-se a segurança alimentar e energética como prioridades. No texto aparece o tema da Integração industrial e produtiva, um item sensível que seria forte no Conselho de Defesa da Unasul dois anos depois. Afirma-se sobre esse assunto, no âmbito da cooperação regional que "implica acciones de política industrial y de innovación comunes, privilegiando inicialmente la

[65] Ver capítulo 03.

articulación de las industrias regionales en determinados sectores con potencial de sinergias y de establecimiento de consorcios, tales como construcción naval, industria aeronáutica, *industria de material militar* e industria farmacéutica" (CASA, 2006b, p. 7) [grifo nosso].

Tão ou mais relevante que a emergência desse tema é a menção explícita e de caráter prioritário sobre a coordenação na área de defesa. Nesse aspecto a Comissão afirma que:

> "teniendo en cuenta la especificidad de la problemática de la seguridad colectiva, es de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como una *Junta Sudamericana de Defensa*. En ese sentido, la Declaración de Bogotá (julio de 2006) de los Ministros de Defensa de la región subraya la importancia de los principios de soberanía y no intervención y apunta hacia una serie de iniciativas de cooperación en la materia" (CASA, 2006b, p. 8). [grifo nosso].

Esse ponto merece uma avaliação em particular. A coordenação em defesa a que se refere a Comissão estaria nos moldes da Segurança Coletiva. O modelo adotado no âmbito do CDS seria o de Segurança Cooperativa. Como veremos nos próximos capítulos, no mesmo período de 2006, documentos produzidos pelo Estado e governo brasileiro ao falar em coordenação em Defesa ainda pensavam nos termos do modelo de Segurança Coletiva. A proposta da Venezuela também converge com esse modelo de segurança, característico de alianças militares.

Retomando a análise do documento, mais importante ainda é que a *Comissão* propôs a produção de uma doutrina de defesa regional. Inclusive a proposta não era apenas de uma doutrina conjunta, mas também da criação de um organismo desenhado para poder adotá-la. A sugestão da Comissão é auspiciosa com o nome de uma "Junta Sul-Americana de Defesa". Essa nova institucionalidade deveria refletir as reais necessidades e preocupações da região. De uma forma, o texto desse documento apresenta uma releitura distante das posições anteriores, as quais buscavam uma convergência com a agenda propugnada pela Organização dos Estados Americanos e seus mecanismos. Apesar de avançar na avaliação sobre a cooperação regional, a proposta da *Comissão* quanto à Estrutura Funcional da CASA não previa nenhum Grupo de Trabalho sobre Defesa ou Segurança (idem, p. 10).

O texto produzido pela Comisíon Estratégica de Reflexíon embasou o documento final da II Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. A Declaração de Cochabamba (CASA, 2006c) manteve vários pontos apresentados no texto preparatório da *Comissão*. Entretanto, no quesito segurança e defesa, trouxe alterações significativas, demonstrando não haver consenso entre os países em relação às mudanças propostas e o seu teor. A versão final discordou da profundidade e do ritmo das mudanças na cooperação regional em Defesa sugerida nas propostas da *Comissão*.

Em relação aos objetivos da integração, no ponto "integração industrial e produtiva", enquanto que o documento propositivo da Comissão tocava na questão da indústria de defesa e em sua integração regional, o tema foi excluído da Declaração de Cochabamba (CASA, 2006c, p. 4). Outra mudança foi observada no ponto sobre "cooperação em matéria de defesa". Na nova versão o objetivo nesse ponto é colocado como segue, "continuar promoviendo el intercambio de información y de experiencias en materia de doctrinas y formación de personal entre los Ministerios de Defensa de los países miembros" (CASA, 2006, p. 4). Enquanto a Comissão Estratégica de Reflexão havia sido mais ambiciosa em sua proposta, a *Declaração* excluiu os tema e termos "doutrina regional de defesa", "segurança coletiva" e a construção de um organismo como a "Junta Sudamericana de Defensa". Manteve, apenas, a tendência observada em *Declarações* anteriores cujo foco se restringia à criação de medidas de confiança mútua, mas dessa vez sem menção à arquitetura hemisférica de defesa e segurança.

Embora seja possível constatar a dificuldade na produção de consensos sobre o formato futuro da cooperação regional em defesa, a Declaração de Cochabamba representa um avanço. Nela é possível ver a decisão de que a América do Sul é uma realidade geopolítica específica que necessita de mecanismos próprios para gerenciar a segurança e cooperar em defesa.

No escopo da cooperação sub-regional, importantes eventos puderam ser observados. No âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, por exemplo, deram-se importantes discussões sobre a cooperação em defesa. Nessas circunstâncias torna-se mais claro que o dissenso sobre a agenda da cooperação não se dá apenas entre os níveis hemisférico e regional, mas também entre os países sul-americanos. A análise de eventos

nesse nível nos é útil para entender as razões da dificuldade de consenso quanto à aprovação plena da proposta da Comissão Estratégica de Reflexão.

2.4. O Nível Sub-Regional: A Cooperação em Defesa na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

O documento que cria o Tratado de Cooperação Amazônica não se caracteriza por tratar questões com enfoque na Defesa. Inclusive, quando de sua criação em 1978, o presidente do Peru solicitou a retirada do Tratado de temas atrelados à Defesa. O foco da instituição seria no desenvolvimento[66]. Entretanto, com a criação da Organização do TCA e no bojo dos acontecimentos analisados anteriormente ocorreria uma abertura para debater esse tipo de matéria.

Ao lado dos processos cooperativos nos planos Hemisférico e Regional, houve tratativas no campo da defesa e segurança sub-regionais. Essa agenda foi mencionada brevemente na Declaração de Iquitos durante a IX Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica[67] (OTCA, 2005), ocorrida em 25 de novembro de 2005. Nessa circunstância foi colocado em discussão o problema dos ilícitos transnacionais e a defesa da Amazônia. Mais especificamente, foi destacada a cooperação do Brasil com os demais membros, em virtude da proposta de compartilhamento do sistema SIVAM/SIPAM[68].

A discussão sobre defesa e segurança teve o seu ponto alto na OTCA em 13 de julho de 2006. Naquela data ocorreu a I Reunião dos Ministros da Defesa sobre Defesa e Segurança

[66] Para uma compreensão mais ampla sobre a OTCA, c.f. Antiquera (2006).

[67] Participaram da Reunião os Chanceleres e Vice-chanceleres da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

[68] Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia. Segundo Miyamoto "As finalidades deste são as seguintes: vigilância ambiental; proteção aos voos, com controle do tráfego aéreo; controle de tráfico de drogas; realizar mapeamento das queimadas e da floresta; coletar dados via satélite" (2002, p.11).

Integral da Amazônia da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica[69] (OTCA, 2006). Partindo da compreensão das especificidades da região Amazônica, os membros da organização buscaram chegar a uma agenda de cooperação nas questões vistas como de impacto comum. Sendo a reunião sediada em Bogotá (D.C), o Ministro da Defesa daquele país presidiu o evento. Ele assinalou o caráter diverso das ameaças que cercam a Amazônia. Guardando semelhanças com as posições demonstradas nas CMDA, o foco das ameaças e desafios da sub-região seriam, em sua maioria, de ordem transnacional, no contexto das "novas ameaças", atingindo diversos "setores" de segurança, como o polítco, econômico, societal e ambiental.

Os debates foram organizados sob três eixos, sendo o primeiro deles de nome "Crime organizado transnacional: tráfico de drogas ilícitas, precursores químicos, armas, munições e explosivos". Sobre esse ponto, a posição explicitada pelo então Ministro de Defesa brasileira, Waldir Pires, versava sobre a preocupação do governo brasileiro com os delitos transnacionais e o seus impactos nos índices de criminalidade nos países da OTCA. Nessa matéria, o Ministro afirmou o caráter interagências no combate a essas ameaças, enfatizando que o Brasil acredita seja possível reforçar a cooperação dos países da sub-região através do incremento do intercâmbio de informações entre os órgãos competentes das Forças Armadas e dos Ministérios da Defesa. Sobre esse tópico o escopo da cooperação preconizada pelo Brasil era limitado e se enquadrava dentro das diretrizes apresentadas em outros documentos da OEA e da CMDA.

Deve-se destacar que, naquela reunião, a Venezuela apresentou uma visão distinta sobre os impactos das possíveis ameaças na Amazônia. De acordo com a Ata da I Reunião de Ministros da Defesa da OTCA:

> "Venezuela, señaló que desde la doctrina de la seguridad y defensa de la Amazonía los Estados Parte deben abordar la amenaza que se cierne sobre la región amazónica, en cuanto a la pretensión de actores extra regionales de establecer una administración internacional sobre el territorio" (OTCA, 2006, p. 6).

[69] "Las Delegaciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Suriname estuvieron presididas por sus Ministros de Defensa y la de Venezuela por la Directora de Asuntos políticos multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores" (OTCA, 2006).

Embora reconheça a pluralidade das ameaças não tradicionais contra a Amazônia, a representação Venezuela no evento assertou que a aspiração de terceiros seria a principal e real ameaça enfrentada pelos países amazônicos.

O segundo eixo em que se desenvolveram conversações sobre a cooperação em defesa e segurança foi sobre "interdição e sistema de vigilância e proteção da Amazônia". Neste item o representante brasileiro apresentou uma postura mais clara sobre como cooperar. Afirmou o Ministro que para acelerar o desenvolvimento socioeconômico e melhorar a capacidade de segurança e defesa da região, o incremento da cooperação através do compartilhamento e integração de produtos e serviços poderia ser um instrumento para aprofundar as relações no campo da defesa (OTCA, 2006, p. 7). Essa modalidade de cooperação encontraria no compartilhamento do projeto SIPAM-SIVAM o principal instrumento e objeto de troca de experiências.

Em relação à proposta brasileira, o Ministro da Defesa colombiano considerou que seu país deveria seguir explorando junto ao Brasil os melhores mecanismos de integração desses sistemas, com fins de realizar um combate mais efetivo contra as múltiplas ameaças enfrentadas na sub-região (OTCA, 2006, p, 8). A Venezuela mostrou-se na ocasião receptiva à proposta brasileira, mas manteve clara a possibilidade de buscar outros esquemas cooperativos[70].

Um dos pontos de destaque dessa Reunião foi a tentativa de estabelecer uma agenda sub-regional amazônica para cooperação em matéria de defesa e segurança. O Estado é o principal referente de segurança implícito no texto, embora se entenda que outras dimensões não estatais da segurança o afetem.

No caso brasileiro, é interessante observar uma postura formalmente mais pró-ativa no estabelecimento de ações cooperativas para a defesa da região que fora considerada a sua principal área sensível e estratégica em documentos de Política e Estratégia de Defesa

[70] "Venezuela agradece la oferta de Brasil con relación a su proyecto SIVAM-SIPAM y considera que en el marco aceptado por los Cancilleres es el camino para trabajar en el marco de la OTCA, lo cual no impide las iniciativas bilaterales que puedan acordar los Estados sobre el tema de cooperación con la iniciativa brasilera sobre la materia" (OTCA, 2006, p. 10).

(BRASIL, 2005, 2008). Não se pode deixar de salientar as diferentes ênfases nas ameaças tradicionais (Venezuela) e não estatais (Brasil e Colômbia) observadas no ambiente amazônico. Esses fatores não consensuais reapareceriam nos debates para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, afetando a sua agenda e comprometendo a sua capacidade operacional.

Nesse capítulo pudemos atestar o processo de construção de uma agenda sul-americana de segurança e defesa. Dessa análise, destacamos o lento processo de distanciamento entre os níveis hemisférico e regional. Esse movimento expressou mudanças de posicionamento e confiança dos países sul-americanos em relação aos Estados Unidos, especialmente no âmbito da Organização dos Estados Americanos. Nessa arena, os EUA são o ator mais expressivo na composição da agenda. Diferentemente da OTAN que passara por um amplo processo de reestruturação no pós-Guerra Fria (WALLANDER e KEOHANE, 1999; WALTZ, 2000), as instituições de coordenação militar no âmbito hemisférico haviam perdido a sua razão de ser. Sobre esse assunto, Flores realiza uma dura crítica. Ele afirma:

> "A implausibilidade das ameaças clássicas, global e regionais, solapa as razões que justificam o TIAR e a JID, sujeitos como todos os tratados e organizações dessa natureza, à tutela hegemônica da potência fiadora de suas validades e, consequentemente, intérprete decisivas de seus preceitos" (FLORES, 2004, p. 29).

Após o término do conflito Leste-Oeste, criou-se uma ampla agenda hemisférica que deveria servir para realidades (sub)regionais muito heterogêneas. Temas controversos, como o das atribuições das Forças Armadas no combate às novas modalidades de ameaça na região, geraram receios sobre intervenções e políticas unilaterais na América do Sul (AMORIM, 2004). Segundo Flores (2004, p. 29), tratados como o TIAR poderiam condicionar o preparo das Forças Armadas dos países do hemisfério. Esse condicionamento, caso posto em operação, levaria à criação de uma espécie de divisão do trabalho, em que os países latino-americanos seriam transformados em *Gendarmerie* com atribuições policiais ao passo que os Estados Unidos se assegurariam das missões clássicas da defesa no hemisfério, como a defesa externa. Esse novo estado de coisas na Defesa hemisférica não seria aceito por todos os países.

Segundo Oliveira (2004, s/p), o Brasil possui uma visão de que tanto o sistema internacional como o hemisférico se caracterizam pelo desequilíbrio de forças, estando o país sujeito à hegemonia dos Estados Unidos. Essa leitura é reforçada no momento posterior aos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. Em decorrência desse evento, foi acirrado o agravamento da crise de legitimidade daquela arquitetura pela pressão dos EUA para que o sistema Hemisférico se moldasse ao combate ao terrorismo. Como contraponto, o Brasil não considerava isso como prioridade. Celso Amorim, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, ao discutir os conceitos globais e hemisféricos de segurança afirmou o seguinte:

> "Possuímos identidade estratégica própria, que não se confunde com a da América do Norte, o que torna inaplicáveis conceitos de segurança hemisférica do gênero 'one size fits all'. Somos uma região onde gastos militares são proporcionalmente muito baixos, não dispomos de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa e não participamos, nem queremos participar, de alianças militares de compatibilidade duvidosa com as Nações Unidas. Todos esses fatores nos levam a trabalhar em torno de uma agenda própria de preocupações da América do Sul. Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afirmar posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis [...]" (AMORIM, 2004, p. 150).

Embora esses receios tenham sido expressos tanto por acadêmicos quanto por formuladores de política, houve uma relativa lentidão para que a região apresentasse respostas a esses desafios. Concomitante à exarcebação das diferentes concepções sobre a agenda, observamos a ausência do tema *Defesa* nos blocos regionais Sul-Americanos como a CAN e o MERCOSUL. Quando surgiam questões de segurança, versavam em grande parte sobre a criação de medidas de confiança mútua, a redução dos gastos militares e adequação das Forças Armadas aos novos desafios de segurança compartilhados. Ou seja, reforçavam aspectos da agenda hemisférica.

Contudo, passaria a ser crescente no regionalismo sul-americano o surgimento de avaliações que apontavam o lócus regional como o mais adequado para a resolução de problemas de segurança e defesa. A fundação da CASA e a consolidação de sua agenda múltipla, a qual iria abarcar lentamente o tema da defesa, constitui fator de expressiva relevância para entender a encruzilhada enfrentada pelo Brasil no período 2006-2008. O

dilema se desdobrava em três opções: manter os laços centralizados na cooperação hemisférica em segurança e defesa; optar pela postura confrotacionista da integração militar proposta pela Venezuela ou propor um projeto próprio de cooperação em defesa para a região.

A análise da evolução da agenda de segurança, defesa e cooperação nos níveis hemisférico e (sub)regional nos ensina que o movimento de transição em que a cooperação regional em Defesa seria objetivo explícito da integração regional se deu entre o final de 2005 a 2006, no seio da CASA[71]. Da criação da Comissão de Reflexão Estratégica à Declaração de Bogotá ocorre a transição na qual se dá o distanciamento do sistema hemisférico para se criar uma arquitetura no subcontinente americano. Mais precisamente em 2006, após os resultados e debates sobre o documento da *Comissão,* o Brasil e os demais países da CASA, em especial a Venezuela, passam a aumentar as suas apostas em suas capacidades na gerência da região. Entretanto, embora esse processo tenha sido exitoso, permaneciam dissensos sobre o conteúdo da nova agenda, o seu caráter geopolítico e como deveriam ser as relações dos países da região com os Estados Unidos. Se entre os anos 1960 a 1980 os EUA apoiaram ditaduras militares na América Latina, influenciando a sua agenda de segurança[72], nas décadas de 1990 e 2000 buscaram moldar os temas centrais da segurança no hemisfério. Se inicialmente a dotação de capacidades e autonomia regional para o trato das questões de segurança se dava no sentido de implementar a agenda advinda da OEA e dos EUA, a partir de 2005 a mudança que ocorreu se deu no sentido de lentamente permitir à região meios próprios da gerência de suas questões de defesa e segurança.

Apesar dos elementos de dissenso entre Venezuela e Brasil, houve convergência em avançar na cooperação regional em Defesa na América do Sul. De todas as conferências e declarações discutidas neste capítulo, possivelmente a Declaração de Bogotá seja um marco central para a guinada da região para uma opção autonomista em questões de segurança, forças armadas e cooperação. Em conjunto com as mudanças nas instâncias de integração, da CASA para a UNASUL, a questão da Defesa enfim foi regionalizada.

[71] Observamos que a lentidão e dificuldade maior da cooperação em Defesa se dão no escopo multilateral, em especial regional. Bilateralmente, o Brasil já iniciara várias iniciativas. Amorim lista um conjunto de iniciativas bilaterais do Brasil com outros países da região no campo da defesa e da segurança. Entre as quais estão os "Grupos Bilaterais de Defesa" (com Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai). Também relata a assinatura de um Memorando de Entendimentro em Matéria de Defesa, entre Brasil e Colômbia em junho de 2003 (AMORIM, 2004, p. 154).

[72] Como por exemplo a "Doutrina de Segurança Nacional" no Brasil.

Neste capítulo verificamos o surgimento e inflexão dessa agenda e os principais momentos de decisão. Mas no âmbito doméstico, como explicar a mudança de preferência ou estratégia do Brasil a favor da cooperação em defesa como autoajuda? Na próxima parte da tese iremos analisar a articulação entre as preferências do Brasil em termos de Política Externa e Defesa e como elas influenciaram o seu comportamento no plano regional. Será analisada a priorização da América do Sul e os seus impactos para a cooperação em defesa, percebida como uma estratégia de autoajuda por parte do governo brasileiro.

CAPÍTULO 03 – O SENTIDO ESTRATÉGICO DA AMÉRICA DO SUL E A FUNÇÃO DA DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: A COOPERAÇÃO COMO AUTOAJUDA.

Sumário do capítulo

No capítulo anterior pudemos observar a reformulação da agenda hemisférica de segurança e os seus impactos para a cooperação em temáticas não usuais na América do Sul. Constatamos também que as iniciativas voltadas a reforçar o sistema interamericano entre os anos de 2000 a 2006 tiveram como resultado inesperado a busca na América do Sul de alternativas regionais para a resolução de questões que envolviam a cooperação em defesa. A mudança de estratégia sobre a cooperação em segurança e defesa coincide com a aceleração da ênfase regionalista nesses tópicos? Para responder a essa questão é necessário analisar como o Estado brasileiro e os seus principais formuladores de política e tomadores de decisão entendem a cooperação em defesa e segurança ao longo do tempo. Qual o papel da região nessa área de política? Qual nível de articulação deve ser priorizado, regional ou hemisférico? Para dar conta dessas indagações dedicaremos uma seção para discutir ideias fortes na composição das preferências do Brasil, em termos de projeto internacional e estratégia. Para isso avaliamos o papel do pensamento geopolítico e o retorno de alguns conceitos na contemporaneidade e do pensamento diplomático no governo Lula. Neste capítulo iremos analisar as preferências manifestadas por instituições do Estado brasileiro sobre a cooperação em Defesa durante os governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

3.1. A América do Sul na Política Externa do governo Lula.

Para que possamos compreender e explicar as razões que levaram o presidente Lula a propor a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, devemos dedicar um espaço para pensar que essa decisão insere-se num quadro mais amplo da Política Externa brasileira (PEB). Essa deliberação se fez no contexto da integração sul-americana, que no momento passava por um processo de ampliação de sua agenda. Por sua vez, a própria política

regionalista era em si uma parte relevante da estratégia internacional do Brasil. Essa política revestiu-se de características peculiares durante os mandatos do Presidente Lula, produzindo impactos substantivos para a Defesa e a segurança regional.

Nas seções que se seguem abordamos a questão da cooperação em defesa e o papel da América do Sul em publicações do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Em seguida, nosso foco será em como essas questões e preferências são abordadas nos principais documentos da Defesa Nacional no Brasil, no nível do Ministério da Defesa. Reforçarmos, entretanto, que este capítulo não é sobre os documentos de Política e Estratégia de Defesa em si, mas sobre como abordam a cooperação regional e a América do Sul em sua agenda e propostas. Dessa forma, esses documentos nos são úteis para formular o processo de evolução política sobre o papel da cooperação regional em matéria de defesa nos documentos de Política do Brasil, que culmina no CDS.

3.1.1. A América do Sul como conceito geopolítico: do "Hemiciclo Interior" ao Entorno Estratégico.

Se a leitura de Cervo (2008) de que na década de 2000 registra-se um "retorno ao realismo" na Política Externa brasileira procede, seria de se esperar o retorno do pensamento estratégico e geopolítico. Cremos que conceitos e ideias clássicas desse campo do conhecimento se fizeram presentes, explícita ou implicitamente na formulação de conceitos orientadores da ação externa e da Defesa nos últimos dez anos. Como resultado do retorno do pensamento estratégico, destacamos como os mais célebres a releitura do significado estratégico da América do Sul e a definição do Entorno Estratégico. Para entender melhor a relação desse debate com a geopolítica, pedimos a licença para realizar um recuo a alguns clássicos dessa disciplina.

Pensar a América do Sul como realidade geopolítica e instrumental aos desejos de potência do Brasil não é algo novo. A tradição do pensamento geopolítico brasileiro contribuiu expressivamente para pensar a região em articulação com a ideia de "Brasil potência", ou um destino manifesto brasileiro (MATTOS, 2002). Com o advento de pioneiros,

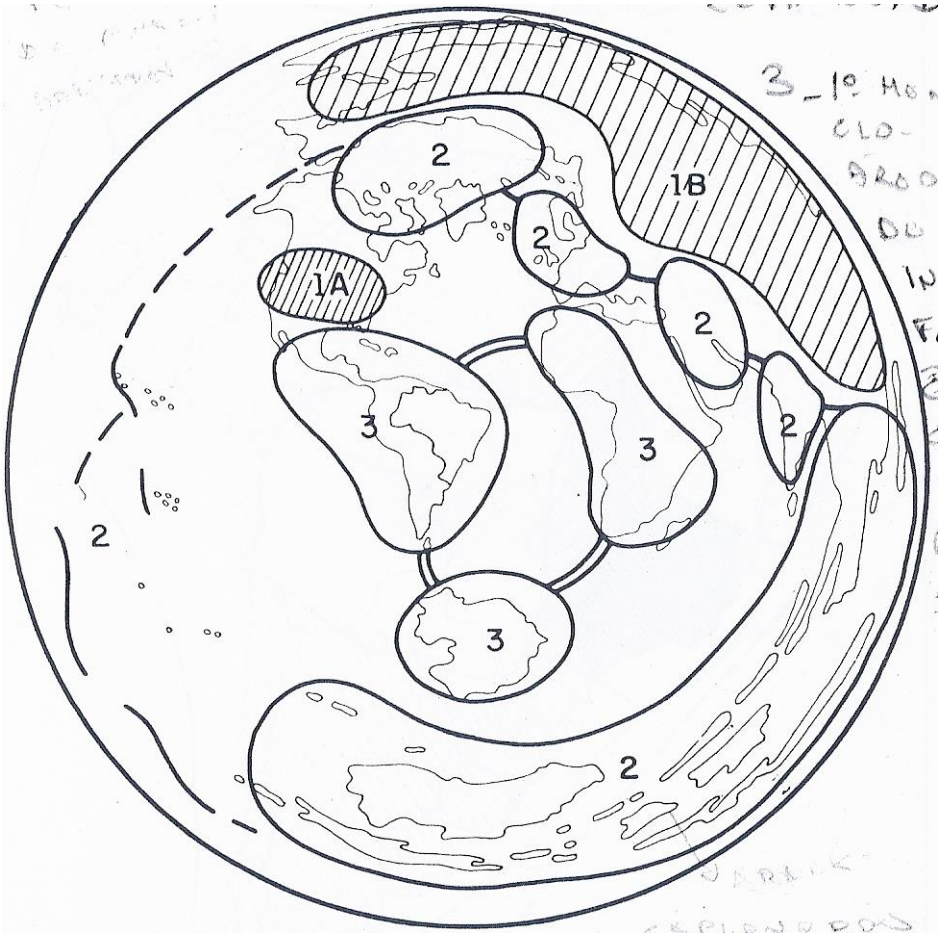
a exemplo do General Mário Travassos, dava-se a consciência geopolítica do Brasil na América do Sul. O corte realizado por Travassos sobre os antagonismos geopolíticos na América do Sul seriam fundamentais para pensar a região. Na vertente Leste-Oeste, dava-se o antagonismo entre o Pacífico e o Atlântico. Numa segunda direção, e mais importante, operava o antagonismo entre a Amazônia e o Cone Sul, ambas as sub-regiões apresentando desafios de segurança e estratégicos peculiares.

A América do Sul, em especial a Bacia do Prata, seria o principal referente para a segurança do Brasil. A porção sul do subcontinente constituiria a área primeira sobre a qual o país deveria projetar influência. Essa "projeção continental" realizar-se-ia através da integração na região, sob a direção brasileira. O controle do Prata, mediante política de comunicações viárias (estradas, ferrovias e navegação), seria a chave para contrabalancear a influência de Buenos Aires, que era a zona mais sensível para os interesses brasileiros na primeira metade do século XX. Após a década de 1950 e com o surto de industrialização, a "balança de poder" na sub-região, enfim, pendia a favor do Brasil (MELLO, 1996). As condições para realizar a condição de preponderância do Brasil no Cone Sul estavam estabelecidas. Na década de 1960, o desejo de uma inserção internacional do Brasil mais autônoma ganharia o reforço do geopolítico militar Golbery do Couto e Silva.

Se com o advento de Travassos (1935) a geopolítica brasileira pensou o desenvolvimento econômico e social, as políticas de comunicação e a federalização de regiões de fronteiras[73], com Golbery (1967) a reflexão incluiria refletir sobre o papel do Brasil no mundo da Guerra Fria. Ao pensar o Brasil através da geoestratégia, Golbery observava que o rígido ordenamento bipolar reservava algum espaço de atuação para poderes intermediários partícipes dos grandes polos. Alertava ele para a existência de distintos centros de poder, mesmo durante a bipolaridade. Reproduzimos a seguir a ilustração dessa visão.

[73] Mattos (2002) apresenta uma relevante revisão dos geopolíticos brasileiros, predecessores da disciplina e aqueles que viriam a se tornar clássicos da matéria.

FIGURA 02 – Os Centros de Poder na Geopolítica de Golbery do Couto e Silva.



Fonte: “Esquema 19: Centros de Poder: áreas esplanadas e áreas interiores” (COUTO e SILVA, 1967, p. 86).

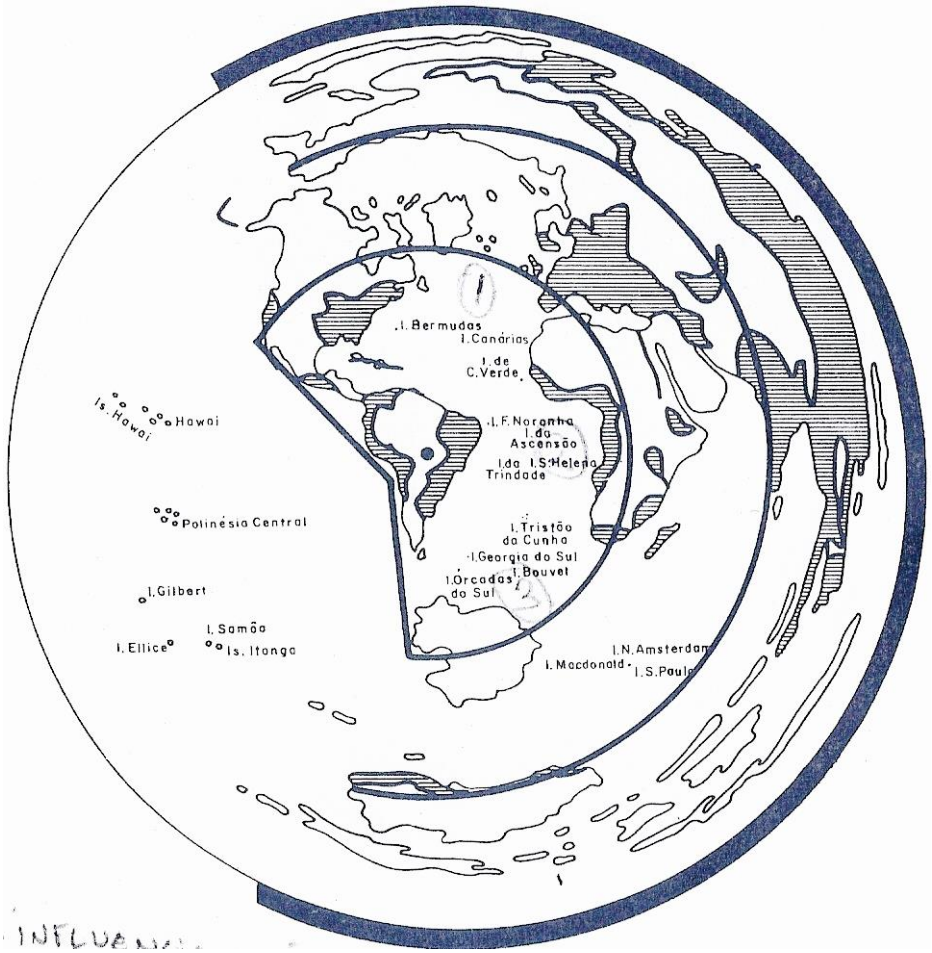
Couto e Silva (1967) entendia que embora a Guerra Fria fosse marcada pela bipolaridade, grandes potências ou atores regionais poderiam liderar a condução da defesa em suas regiões. A partir dessa concepção, argumentava que na confrontação Leste-Oeste (nível sistêmico), o Brasil desempenhava um papel central na defesa do Ocidente, particularmente na porção banhada pelo Atlântico Sul. Pensava, então, a projeção do Brasil em termos de defesa para fora da América do Sul, abarcando o subcontinente, a Antártida e a porção ocidental da África. A sua reflexão dava-se no sentido de inserir funcionalmente o Brasil na lógica do embate da Guerra Fria. Para ele, a forma pela qual o Brasil teria o reconhecimento de sua condição de potência sul-americana e de sua capacidade de servir à defesa do Ocidente passava por assumir a responsabilidade pela defesa do subcontinente, do Atlântico Sul e dos

países banhados por ele. Com isso, o geopolítico argumentava que a compreensão da área sob a qual o Brasil deveria projetar poder era mais ampla que o Cone Sul, particularmente a Bacia do Prata. A projeção de potência do país deveria ser internacional, para além do regional.

Descontado o fim do conflito Leste-Oeste e a dimensão ideológica de seu pensamento, a reflexão estruturada por Couto e Silva (1967) se mostra atual. Por um lado, a distribuição contemporânea de poder é mais severa que na Guerra Fria. Embora o Brasil concentre mais poder na última década do que nos anos 1960, o momento unipolar produz uma situação ímpar de dessimetria favorável aos Estados Unidos. Outro paralelismo de Golbery com o contexto contemporâneo é a emergência de potências regionais e emergentes interessadas em assumir responsabilidades pela gerência da defesa em suas respectivas regiões. Os motivos atualmente são distintos dos da Guerra Fria, mas a lógica de ganho de segurança e *status* é similar. Por exemplo, a sua delimitação espacial da área de atuação do Brasil no campo da Defesa e da Segurança de certa forma espelha a leitura hodierna de uma América do Sul ampliada, ou entorno estratégico.

Seguindo o nosso argumento, uma das inovações conceituais mais relevantes de Couto e Silva (1967) para a compreensão da importância da América do Sul para a Defesa nacional é a Teoria dos Hemiciclos. Segundo ela, existiam dois Hemiciclos, um exterior e outro interior. O primeiro, respondia pela principal zona de confrontação do conflito entre Comunismo e Capitalismo, donde emanava a projeção de poder do eixo Moscou-Pequim, entendida na época como ameaça ao Brasil e à região. Nesse Hemiciclo, os Estados Unidos agiam como força de contenção. Se no primeiro nível o Brasil não possuía meios ou a disposição para garantir a sua segurança, dependendo dos Estados Unidos no plano sistêmico, no escopo regional o país poderia assumir uma posição protagônica. Como pode se ver na Figura 03, o segundo Hemiciclo correspondia ao que podemos chamar de perímetro ampliado de segurança do Brasil. Iniciando a Leste da América do Sul (Pacífico), compreendia a totalidade do subcontinente e se estendia até à costa ocidental da África.

FIGURA 03 – O Brasil e o Hemiciclo interior e exterior.

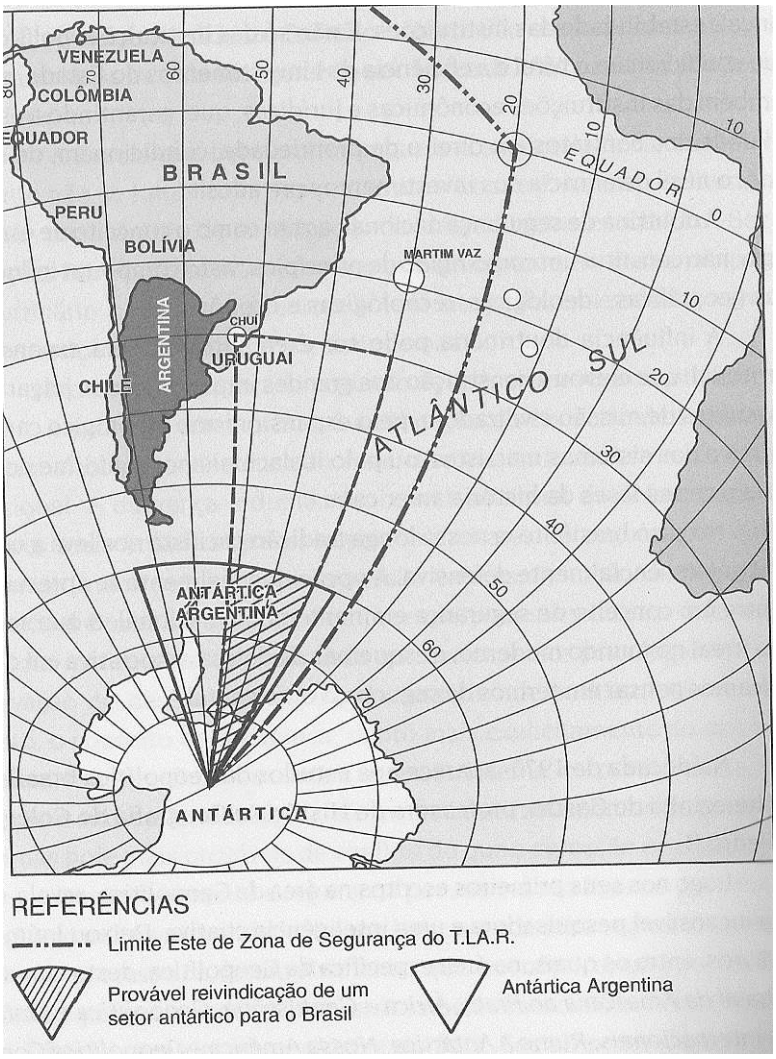


Fonte: “Esquema 16: A América do Sul e os Hemiciclos interior e exterior” (COUTO E SILVA, 1967, p. 81).

Essa análise, acompanhada de uma proposição política normativa, serviu como uma importante reflexão sobre qual deveria ser a zona de atuação do Brasil, para fora do âmbito tradicional da Bacia do Prata. Se nos anos 1960 essa era a área que Couto e Silva afirmava que o Brasil deveria ser responsável pela segurança e defesa, esse recorte espacial corresponde em grande medida com a definição do atual entorno estratégico. A compreensão da existência de um Hemiciclo Interior consiste numa das primeiras propostas políticas de uma área de influência brasileira, no contexto de distribuição de responsabilidades dentro do Eixo Ocidental.

Ao passo que o geopolítico revisto aqui propunha essa leitura e sugestão, o subcontinente americano e boa parte a leste do oceano Atlântico já estavam sob o manto de responsabilidade do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o qual os Estados Unidos eram os guardiões por excelência.

FIGURA 04 – América do Sul e a Zona de Segurança do T.I.A.R.



FONTE: "Mapa das pretensões brasileiras na Antártica, baseadas no direito de defrontação, extraído da revista argentina *Estratégia*" (MATTOS, 2002, p. 72).

Em virtude desses antecedentes, a arquitetura de defesa e segurança apresentada no capítulo 02 repousava sob a liderança dos Estados Unidos. Esse país atuava como agente securitizador e líder, ora defendendo o funcionamento do sistema, em outros o bloqueando[74]. Noutra vertente, pensadores brasileiros como Couto e Silva (1967) pensavam formas de buscar espaços de autonomia dentro de uma política de relativa subordinação aos EUA.

Esse breve recuo histórico realizado acima, com foco em ideias geopolíticas, serve-nos principalmente para entender o retorno da ideia de América do Sul como conceito geopolítico e como o governo Lula retorna a uma delimitação clássica de área de responsabilidade. Embora os documentos de política que expõem essa ideia não sejam explícitos em termos conceituais, existem vários pontos em comum. Como veremos a seguir, o conceito de **entorno estratégico** nutre semelhanças com o Hemiciclo Interior desenhado por Couto e Silva.

Analisando o cenário prévio ao governo Lula da Silva, Miyamoto (2002) era cético em relação a real influência do pensamento geopolítico brasileiro na formulação da Política Externa brasileira[75]. Contudo, desde o final dos anos noventa, mais enfaticamente na última década, observa-se uma relativa redução da ênfase do termo América Latina como referente de região[76] a favor da ideia de América do Sul[77]**,** como realidade geopolítica. Nas palavras de Moniz Bandeira:

> "O entendimento do Brasil era de que havia duas Américas, distintas não tanto por suas origens étnicas ou mesmo diferença de idiomas, mas, principalmente, pela geografia, com as implicações geopolíticas, e esse foi o parâmetro pelo qual se orientou a política exterior do Brasil" (BANDEIRA, 2010, p. 140).

[74] Como exemplo disso, a inação do TIAR durante a Guerra das Malvinas demonstrou a ineficiência do principal mecanismo de defesa coletiva hemisférico, contribuindo para acirrar desconfianças de países da região com os EUA.

[75] Para ele, inclusive ao longo dos governos militares a PEB foi por vezes mais influenciada por conceitos da diplomacia, como pragmatismo responsável do que pelo pensamento geopolítico brasileiro.

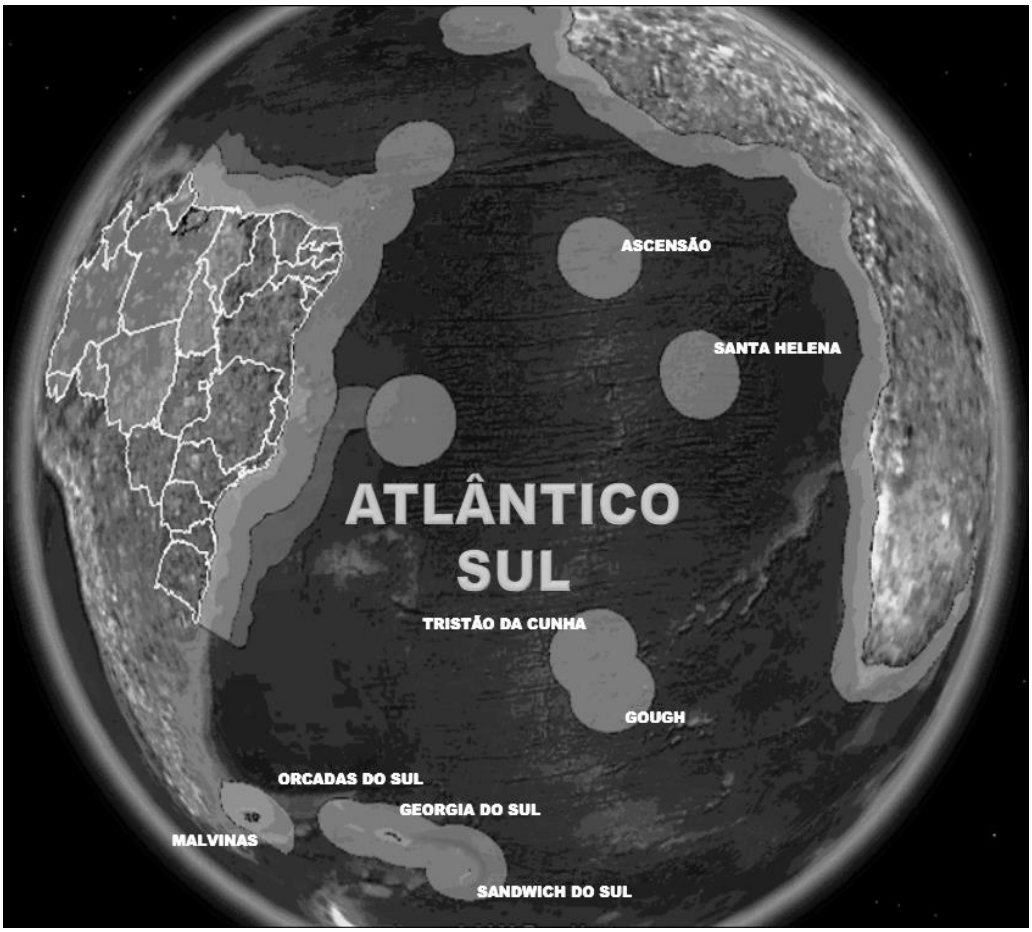
[76] Sobre as distintas feições do conceito de "região", ver Hurrell (1995).

[77] Sobre a construção política do conceito de América Latina, e os seus desdobramentos político no século XIX, ver Moniz Bandeira (2010, p. 135-137).

Se de um lado existia a compreensão de que a polaridade estava em transição, e de outro que o Brasil poderia construir um polo de poder, esse desígnio deveria ter um recorte geográfico. Essa limitação deveria levar em conta não apenas as capacidades existentes e possíveis, mas as zonas de interesse centrais para o interesse nacional.

Dois anos após tomar posse, o Presidente Lula promulga o Decreto que atualiza a Política de Defesa Nacional. Apesar de suas imperfeições, a versão de 2005 desse documento surge influenciada pela readequação da estratégia internacional do país. Entre as suas inovações, destacamos a definição do que seria o Entorno Estratégico brasileiro.

FIGURA 05 – O Entorno Estratégico brasileiro.



Fonte: RIBEIRO, Marcos A. (2011).

A ideia de Entorno Estratégico alia a vertente geográfica a objetivos políticos. Ele foi apresentado na Política de Defesa Nacional de 2005. No documento se afirma que:

> "3.1 O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um *entorno estratégico* que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África" (BRASIL, 2005) [grifo nosso].

De acordo com Fiori[78] (2013), o conceito de Entorno Estratégico, revisto na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), elucida as áreas preferenciais em que o país pretendia irradiar a sua influência (FIORI, 2013, p. 32). Embora seja discutível a influência da geopolítica na formulação da Política Externa Brasileira, o conceito de entorno estratégico e a priorização da América do Sul para os objetivos nacionais fazem reviver a análise das relações entre território, poder e história. Ideias como a delimitação de uma área de influência, sob a qual o país seria responsável, a busca de autonomia em relação aos Estados Unidos no plano geoestratégico e o retorno da importância do espaço para o projeto e planejamento da ação exterior do Estado são aspectos que nos levam a considerar que a geopolítica, mesmo de forma silenciosa e tímida, fez-se presente na última década.

O que os discursos oficiais nos dizem é que o projeto de poder emergente retomado durante o governo Lula tem como objetivo alterar o seu *status* de potência, afetando assim a polaridade do sistema. Para isso, a estabilidade político-militar na América do Sul é vista como pré-condição para credenciar o país a um papel global. Entretanto, a crescente atuação do Brasil na América do Sul pode ser explicada mais em decorrência da necessidade de garantir a sua segurança e a estabilidade na região que como busca por uma hegemonia regional. A preocupação se daria mais com a segurança e estabilidade do que com o acúmulo de poder. Apesar dos anseios presentes nos discursos oficiais de afetar a polaridade, ela não se dá no sentido de subvertê-la, mas de influenciar o retorno a uma multipolaridade, vista como mais segura para o Brasil. *Policy-makers*, como o ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, por exemplo, via o unilateralismo de algumas potências como um risco à segurança

[78] A delimitação da área mencionada por Fiori já leva em consideração a ampliação do espaço do entorno estratégico realizada na revisão da Política de Defesa Nacional de 2012.

nacional (AMORIM, 2004). A instauração de um equilíbrio de forças mais estável seria benéfico para a realização dos interesses nacionais do Brasil. Embora esse pensamento seja caudatário da tradição diplomática e da PEB, é difícil negar o ressurgimento da dimensão *espacial* na estratégia internacional do país.

Apesar de não podermos precisar a força ou direção causal das ideias e conceitos geopolíticos na atualidade, nem a plena adoção de seus preceitos ou coerência, entendemos que a sua presença é clara no pensamento estratégico exibido nas Relações Exteriores do Presidente Lula da Silva. Veremos a seguir como essas noções dialogam com maior ou menor força com explicações focadas na Política Externa.

3.1.2. Explicações Concorrentes sobre a Mudança na Política Externa do Governo Lula para a América do Sul.

Resultado da reavaliação do papel do regionalismo na estratégia da Política Externa brasileira, a região recobra um sentido instrumental para o Brasil na década de 2000. O subcontinente, visto como fundamental, seja para a segurança do Estado como para defender-se de choques externos, lentamente se tornara um vetor da inserção internacional do Brasil (CASTRO NEVES e SPEKTOR, 2011, p. 49). De acordo com Lima e Hirst (2009), existem evidências de que o Brasil busca usar instrumentalmente a região para o interesse nacional. Segundo as autoras, com a criação do NAFTA, a ideia de América Latina começa a perder força em detrimento da noção de América do Sul. Segundo as autoras,

> "O Itamaraty passou a ser muito mais explícito em seu desejo e determinação de conquistar mais rapidamente uma posição de liderança na América do Sul, [...]. O Itamaraty tem insistido fortemente em que a América do Sul deve ser promovida ao topo da lista de prioridades da política externa brasileira; e o presidente e seus assessores, por sua vez, também têm demonstrado maior interesse e envolvimento com a política regional" (SOARES DE LIMA e HIRST, 2009, p. 58).

Ainda nessa linha, a "presença regional e internacional do Brasil tem sido percebida como um processo intimamente associado à emergência da 'América do Sul' como um grupo particular no interior da comunidade internacional" (SOARES DE LIMA e HIRST, 2009, p. 57). De acordo com Cervo (2008), esse movimento foi iniciado no final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique. Ao versar sobre as mudanças nas concepções de segurança da Era Cardoso, Cervo afirma que "uma mescla de realismo e idealismo, pela qual o papel de liderança na América do Sul e de empurra dos Estados Unidos para fora da área entrava no cálculo de meios, fins e riscos" (2008, p. 142).

Spektor (2010) apresenta uma explicação distinta sobre as causas da emergência da América do Sul para a PEB. Argumenta que entre 1997 e 1998 se iniciou uma crise financeira global que afetou fortemente o México, o Brasil e a Argentina. Além da entrada do país norte-americano no NAFTA, a crise afetaria as relações políticas entre os dois grandes do MERCOSUL. Além dos riscos ao processo de estabilização da economia brasileira, havia o entendimento em Brasília de que fazer parte da América Latina jogava contra a confiança dos investidores no país. Essas circunstâncias arranhavam a imagem que o Brasil queria construir como país partícipe da ordem pós-guerra (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011) e coparticipante do *mainstream* internacional (SPEKTOR, 2010). A Argentina, além da dolarização da economia, solicitou participar da OTAN, como membro extrarregional. Segundo Spektor (2010), esses eventos levaram o Brasil a expandir o MERCOSUL nos anos 2000. Entre os objetivos da ação estavam diluir o peso da Argentina no bloco e reanimar o projeto regionalista. Em síntese, Spektor afirma que nos anos finais do governo Fernando Henrique, "this was a marketing operation that had major strategic significance" (SPEKTOR, 2010, p. 197-198).

Independente de qual foi o gatilho para priorização da América do Sul na Política Externa brasileira, desde 2000 o subcontinente tem obtido crescente importância na diplomacia brasileira, seja ela burocrática ou presidencial. Essa relevância aumentou substancialmente durante as gestões do governo Lula da Silva. Inclusive, como parte desse processo ocorreu uma reforma do Itamaraty. Como resultado, foi criada uma subsecretaria para América do Sul, durante a gestão de Celso Amorim como Ministro das Relações Exteriores.

A literatura aqui revisada chama atenção para a articulação entre a ênfase na América do Sul e os anseios de mudança de *status* internacional do Brasil. Essa percepção teria levado o país a desenvolver uma posição de liderança regional. Com isso o país demonstrara intenção de expandir o seu papel e responsabilidades, entre as quais se destacando uma posição mais ativa na gestão de crises regionais. Somados à mudança de estratégia internacional, que passava a articular o subcontinente, fatores exôgenos à região contaram no processo.

A percepção de transição de poder no sistema internacional, o cenário econômico favorável à pauta de exportações brasileiras e o reduzido espaço da América do Sul nos interesses e Política Externa e de Segurança dos Estados Unidos parecem ter confluído para uma posição brasileira mais ativa na região e no cenário internacional. A região sul-americana, vista como tradicional fonte de instabilidade passava agora a assumir um caráter instrumental para a Política Externa. Apesar da referência à geopolítica nem sempre ser explícita nos acadêmicos que estudam essa mudança do papel da América do Sul nas relações exteriores do Brasil, percebe-se a força da articulação entre história, poder e território nessa nova orientação regional do país.

Apesar de entendermos como relevante esses vetores explicativos, ligados a análises sobre a Política Externa no nível do Estado, afirmamos que o comportamento exterior do Brasil não possa ser explicado apenas por determinações do nível da estrutura do sistema e do subsistema (hemisférico ou regional)[79]. Entendemos que essa abordagem deva ser complementada com a análise e interpretações de formuladores de política e tomadores de decisão, indivíduos ou burocracias. Prosseguimos abaixo com essa estratégia.

3.2. Autoimagem e a Política Externa de uma Potência Emergente.

Se do subcontinente sul-americano surgiam as principais fontes de instabilidade para a segurança do Brasil, do plano sistêmico também sairiam vetores de risco. Ao lado da crise financeira e econômica no México, Argentina e Brasil, no final dos anos 1990 e início da

[79] Vide as estratégias explicativas utilizadas nos capítulos 01 e 02.

década de 2000, e da deterioração das relações Brasil-Argentina nesse período, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 viriam acelerar a percepção de riscos advindos da distribuição de poder em um só polo. Como mostra Oliveira (2004), o unilateralismo dos Estados Unidos – em particular na vertente militar e intervencionista – era visto pelos tomadores de decisão brasileiros não apenas como ilegítimo, mas como produtor de insegurança. Ao passo que se observavam tendências de acirramento do unilateralismo, agentes importantes da Defesa no Brasil viam a possibilidade de construção de uma ordem multipolar (VIEGAS FILHO, 2003, p.2). A leitura de que havia uma multipolaridade emergente influenciava a releitura do regionalismo, agora numa perspectiva mais estratégica para a inserção do país no sistema internacional, não apenas no comércio, mas na segurança e defesa. A citação que se segue é longa, mas é representativa da leitura política desse contexto:

> "Um mundo multipolar está emergindo, como demonstra o processo de ampliação da União Européia; o célere desenvolvimento da China; a afirmação da Índia; a recuperação nítida da Rússia; a articulação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). Nesse mundo multipolar, nem o Brasil nem a América do Sul podem ser absorvidos por qualquer um desses pólos. A defesa de nossos interesses exige a construção da unidade sul-americana e a aliança estratégica com a Argentina. Daí a determinação de fortalecer o Mercado Comum do Cone Sul Mercosul e de acelerar os acordos comerciais e de infra-estrutura, com vistas à integração sulamericana" (BRASIL, 2003, p. 201).

É curioso que se possa observar na Mensagem ao Congresso (2009) feita pela Presidência da República a presença de aspectos semelhantes apontados por Couto e Silva (1967). Embora escritos em tempos e momentos históricos muito distintos, observamos similaridades com o exposto anteriormente pelo geopolítico. Observa-se a existência de uma distribuição internacional de poder que constrange os espaços de atuação do Brasil, associada à percepção de polos de poder independentes. Dessa leitura deriva a noção de que o país deveria constituir e liderar uma "unidade sul-americana". Pautando-se por um perfil universalista, a Política Externa durante o governo Lula iria visar "estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea" (2003, p. 10). Baseado na ideia de "democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie", a

projeção internacional do Brasil buscou lançar mão de uma estratégia que congregasse distintas áreas de política, como a economia, comércio, segurança alimentar, entre outras.

Na perspectiva do desenvolvimento econômico como objetivo central da PEB, no seu pronunciamento de posse, o presidente Lula afirmou que, "a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social" (2003, p. 09). Essa priorização se articulava com a visão da política externa como instrumento do desenvolvimento nacional, o qual, para aquela gestão, deveria ser buscado de forma cooperativa junto à América do Sul.

Embora, em seus primeiros anos, o tema *Defesa* estivesse ausente, o governo buscou usar um amplo leque de políticas e expressões do poder para realizar o interesse nacional[80]. Às vezes, essa articulação sofria ajustes *ad hoc*, prejudicando a sua qualidade e coerência. Apesar de tardiamente, a Defesa esteve entre as políticas que vieram a ser mobilizadas para a estratégia internacional do Brasil. Como afirma Oliveira (2008), um dos fatores de destaque na relação entre Política Externa e a "estratégia"[81] foi a tentativa de adaptação da Defesa Nacional aos projetos de integração econômica e política na América do Sul. Embora essa articulação tenha se demonstrado mais forte ao longo do seu segundo mandato, uma posição distinta sobre a Defesa começava a surgir desde o início do seu governo.

Pouco após tomar posse, o Presidente entregou pessoalmente em 17 de fevereiro de 2003 o documento sobre o qual iniciamos essa seção, a "Mensagem ao Congresso Nacional" (BRASIL, 2003). Nele, ao versar sobre Defesa Nacional e Política Exterior, o Presidente afirma a vontade de "consolidar o papel do Brasil como promotor da integração regional e hemisférica em matéria de defesa, bem como sedimentar sua presença nos foros internacionais de defesa, realçando a posição brasileira na manutenção da paz mundial" (2003, p. 232)[82]. As condições de segurança da América do Sul também foram objeto de destaque no texto. Lula da Silva observara que se por um lado o Brasil acompanhava as

[80] Não afirmamos com isso que o governo Lula tivesse uma "Grande Estratégia". Sobre o possível surgimento desse tipo de política no Brasil, ver Amorim (2012).

[81] No sentido a que atribui Aron (2002).

[82] Como veremos nos capítulos que seguirão, o maior volume na cooperação e integração em matéria de defesa dava-se no nível hemisférico, sob a liderança de organizações como a OEA.

transformações da defesa hemisférica, a qual se via às voltas com a sua reestruturação e a inclusão de temas como o terrorismo e narcotráfico, a América do Sul oferecia ao Brasil um entorno de estabilidade e paz (2003, p. 232), sob o qual o país deveria agir para manter e aprimorar. Apesar do otimismo do discurso oficial, é exatamente no subcontinente sul-americano que o discurso destaca a criação de "novas possibilidades de cooperação política bilateral e atuação concertada na área internacional" (2003, p. 242), entre as quais no campo da *Defesa*.

Notamos que nos discursos do Presidente Lula, desde o início de seu governo, relaciona o reconhecimento do Brasil como potência regional e emergente global com a intensificação da participação do país na intermediação de conflitos internacionais e na garantia da estabilidade regional. Segundo o Presidente,

> "A crescente aproximação e a consolidação das relações do Brasil com a [sua] região requerem que as situações de instabilidade em países do continente mereçam um acompanhamento mais atento por parte do Governo brasileiro, orientado pelo princípio da não intervenção, mas também por uma atitude de 'não indiferença'" (SILVA, 2007 [2004], p.19).

A Mensagem ao Congresso Nacional também adianta temas que se tornariam fundamentais para o futuro da relação entre defesa e integração regional, a saber, a integração energética e de infraestrutura e a integração das bases industriais de defesa[83]. Como agenda para 2003, o documento afirmava a necessidade de instalar no Brasil uma indústria bélica nacional, com objetivo de reduzir a dependência estratégica. Para tal, entre outras medidas foi apresentada a ideia de "estimular o intercâmbio tecnológico com nações amigas, inclusive no que concerne às áreas espacial e oceânica" (2003, p. 234). Essa perspectiva da regionalização das capacidades de produção dos meios da Defesa teria o seu ápice na Estratégia Nacional de Defesa, em 2008.

Constatamos com isso uma reorientação na estratégia brasileira de inserção internacional. Ao fazer uma opção pela América do Sul, elege a cooperação regional como

[83] Esses temas seriam desenvolvidos na Comunidade de Nações Sul-Americanas e posteriormente na UNASUL.

determinante de seus projetos de potência. Essa posição, embora às vezes interpretada como ideológica (LANDAU, 2008), é entendida por nós como sendo pragmática e programática. A citação a seguir, do Assessor Especial da Presidência Marco Aurélio Garcia, ilustra o conteúdo pragmático desse projeto:

> "A despeito de muitas narrativas que buscavam filiar o projeto de uma integração sul-americana à gesta dos Libertadores, quase dois séculos antes, havia razões mais atuais para sustentar essa iniciativa. Independentemente dessa retórica de conotações histórico-ideológicas que esteve (e está) presente no discurso integracionista, *predominavam considerações de ordem econômica e política que refletiam uma aguda percepção da evolução da situação internacional e do papel que a América do Sul poderia desempenhar em um mundo multipolar em formação"* (GARCIA, 2013, p. 57) [grifo nosso].

De forma distinta das justificativas encontradas na forte retórica independentista, como observada na Declaração de Ayacucho (CAN, 2004), o sentido da reorientação sul-americana do Brasil era outro. Em outras palavras, duas opções estavam à mesa dos tomadores de decisão. A primeira consistia no Brasil, de forma isolada, buscar se tornar um polo de poder *per si*. Uma segunda opção era de perseguir essa condição em conjunto com os países da América do Sul. A administração Lula optou pela segunda opção, embora tenha atuado fortemente de forma independente da região através da política de coalizões de geometria variável, como o IBAS, BRICS e o G-20.

A Política Externa do governo Lula pautava-se pelo entendimento de que o sistema internacional passava por uma transformação. A distribuição de poder no nível do sistema, então caracterizada como unipolar, passava a ganhar contornos multipolares, o que era desejado por Brasília. Distinto da administração Cardoso, que buscou uma inserção internacional ancorada na participação em regimes e normas internacionais, por vezes de forma passiva, a PEB sob Lula entendia que esse mundo em mudança apresentava um espaço para a liderança brasileira, em especial na América do Sul. Nesse âmbito, a Política Externa, a busca pelo desenvolvimento nacional e de reposicionamento do país encontram campo fértil no regionalismo sul-americano e em suas múltiplas dimensões, entre elas a Defesa e a

Segurança. A priorização da América do Sul no discurso diplomático (burocrático e presidencial) irá impactar na definição dos espaços de atuação e projeção da defesa nacional.

A seguir, discorreremos sobre a evolução da ideia de cooperação regional em defesa a partir da análise de documentos de instituições do Estado responsáveis por pensar a *Defesa* e o papel do Brasil no mundo.

3.3. Preferências sobre a Cooperação Regional em Defesa à luz de Documentos de Estado e governo.

Se nas seções anteriores privilegiamos o nível de análise sistêmico e subsistêmico, agora nos voltamos com mais força ao nível das instituições e dos atores. Baseando a nossa análise no nível das instituições do Estado e de agentes políticos selecionados, discorreremos como ideias foram forjadas e moldaram as preferências do Brasil sobre a cooperação em Defesa.

3.3.1. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Um ano e meio após o início do mandato do Presidente Lula da Silva, foi lançado o primeiro número de uma série de publicações denominadas de Cadernos NAE, do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. O primeiro número tinha como objeto o tema "Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022". O conteúdo do documento expressava a preocupação com retomada das medidas de planejamento de longo prazo no Estado nacional através do esforço conjunto do Estado, da sociedade civil e empresários. Em poucas palavras,

> "O Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022 foi elaborado para subsidiar um debate de políticas de Estado, com foco no longo prazo, que permita, por ocasião das comemorações do bicentenário da Independência do Brasil (2022), a conquista de um estágio avançado de desenvolvimento e de bem-estar social, por meio da

> construção de uma sociedade que passe a ter foco prioritário no cidadão e seja estruturada com base no conhecimento" (BRASIL, 2007, p. 14).

Atrelada à Presidência da República, o NAE ficou ao encargo da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, cujo chefe da pasta à altura era Luís Gushiken[84]. Em suas palavras,

> "O Brasil 3 Tempos tem por finalidade: definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo que possam levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado brasileiros acerca de valores, caminhos e soluções para a conquista desses objetivos estratégicos; e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica dos objetivos nacionais de longo prazo" (BRASIL, 2004, p. 5).

A partir de um diagnóstico da realidade, afirmava poder traçar cenários prospectivos e possíveis metas. O procedimento escolhido para dar conta da complexidade brasileira consistiu em realizar um corte em sete dimensões, sendo elas a institucional, econômica, sociocultural, territorial, do conhecimento, ambiental e global (2004, p. 19). Destas, as mais relevantes para tema em apreço são as dimensões *territorial* e *global*.

Segundo o texto "a dimensão territorial tem sua referência básica na preservação do território nacional, considerado como a base física que sustenta todas as outras dimensões e lhe dá coerência como Nação." (BRASIL, 2004, p. 18). Os objetivos elencados para essa dimensão são os seguintes: integração com a América do Sul; segurança do indivíduo, de seus bens e de suas instituições; soberania nacional e a defesa do território (BRASIL, 2004, p. 18-19). É necessário destacar que o tema "integração regional" é posto ao lado ao da "segurança" e da "defesa do território". A região, nessa perspectiva, é parte fundamental do cálculo político e projeto para a segurança e defesa nacional. Outro elemento relevante é o termo "segurança do indivíduo", pois ecoam os debates no campo hemisférico sobre segurança multidimensional e humana. Contudo, ao destacar logo após a soberania e a defesa do

[84] Ao lado de Gushiken como Presidente do NAE, estavam Glauco Arbix como Coordenador e Oswaldo Oliva Neto (Exército Brasileiro) como Secretário Executivo.

território, o documento articula nessa dimensão traços da segurança tradicional (política e militar) junto às novas abordagens do conceito contestado.

Ao lado da dimensão *territorial* é apresentada a dimensão *global*. Esta se refere à "posição do Brasil e sua participação nos processos internacionais. [Para tal] Devem ser considerados os *fatores geopolíticos*, a conjuntura mundial e a atual estatura político-estratégica do Brasil, como base para a projeção internacional do país, conduzindo-o, cada vez mais, para o centro do processo decisório internacional" (BRASIL, 2004, p. 20) [grifo nosso]. Essa dimensão sugere um conjunto de medidas a ser perseguidas, as quais coincidem com vários temas da Política Externa do governo Lula da Silva[85]. Entre os quais a defesa do multilateralismo, a participação mais ativa nos processos decisórios mundiais e o estabelecimento de novas alianças estratégicas. Várias iniciativas da PEB durante esse governo foram ao encontro dessa diretriz. Podemos citar como exemplo a liderança do Brasil no componente militar da MINUSTAH, a busca pela reforma do Conselho de Segurança da ONU e a criação de coalizões internacionais como o IBAS e o BRICS.

Estruturado para fornecer subsídios e a orientar a ação do governo, o projeto do NAE foi coordenado politicamente[86] e teve a participação do "Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil), do Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República (Sec Ger), do Ministro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (Sedes), do Ministro da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (Secom) e do Ministro do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG)" (2004, p. 30). Embora o tema da defesa, da segurança e da integração apareça nesse documento, importantes órgãos não estiveram presentes no seu processo de formulação. Com destaque para a ausência do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores. Apesar de o texto apresentar várias diretrizes interessantes sobre a PEB, como a articulação da Defesa e com a integração na América do Sul, questionamo-nos sobre o seu real impacto na efetiva formulação da Política e Estratégia de Defesa Nacional.

[85] Para a realização das metas propostas, o "Projeto Brasil 3 tempos" estabelece a importância de se traçar o que chama de "solução estratégica", cuja característica era de identificar a "melhor linha de ação para a conquista do objetivo estratégico identificado na análise prospectiva" (BRASIL, 2004, p. 24).

[86] A Coordenação Executiva coube ao NAE.

Presumimos[87] a ausência de diálogo entre importantes instituições do Estado para pensar e formular políticas de defesa no documento discutido acima. Apesar disso, ao longo de 2006 e 2007, o NAE continuaria apresentando contribuições que nos ajudam a mapear o surgimento da ideia de Defesa Regional como opção estratégica para o Brasil. Em 2006 esse órgão ganhara *status* de autonomia em relação à SECOM e continuou o seu trabalho sobre cenários prospectivos. Em novembro do mesmo ano foi publicado o sexto número dos Cadernos NAE – gestão estratégica de longo prazo, cujo título foi "Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022". Mantida a estratégia de dividir as áreas estudadas e os conteúdos propositivos em dimensões, o documento informa que o responsável pela *Dimensão Territorial* foi a Escola Superior de Guerra e a Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2006, p. 12). A *Dimensão Global* ficou sob o encargo do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

Da primeira versão de 2004, com a apresentação da proposta do "Projeto Brasil 3 tempos", para a sexta edição do Cadernos NAE em 2006 foram apresentadas avaliações sobre cenários e metas que entendemos como relevantes para entender o ambiente político e as análises no âmbito do governo que antecederam a proposta brasileira do Conselho de Defesa Sul-Americano. Entre as ações do NAE, destacamos a elaboração dos cinquenta "Temas Estratégicos". Destes, novamente, selecionamos os que envolvem a *Dimensão Territorial e Global*, úteis para entender os antecedentes da proposta brasileira sobre o CDS[88].

Além de identificar a questão da Defesa Nacional como *Tema Estratégico*, o documento apresenta aquilo que chama de "proposições estratégicas"[89]. A seguir, iremos apresentar e analisar as proposições estratégicas, apontando para como elas nos auxiliam a entender como os temas de Política Externa e como a avaliação do cenário internacional se articulam com a cooperação regional em matéria de defesa.

---

[87] Preferimos não afirmar categoricamente, dado que contatos informais e consultas esporádicas podem ter colocado o MD e o MRE em contato com o projeto do NAE.

[88] Os Temas selecionados são os seguintes: (3) Amazônia; (6) Bloco Político-Econômico da América do Sul; (9) Brasil, Rússia, Índia e China; (11) Conselho de Segurança das Nações Unidas; (32) Ordenamento Mundial Emergente; (33) Organização das Nações Unidas (ONU). O critério de seleção se baseou na escolha de temas ligados a agenda brasileira de Defesa e Política Exterior e assuntos que seriam concernentes ao CDS.

[89] Entende-se por isto, "uma hipótese de ocorrência de um acontecimento futuro, identificada com base em um tema estratégico" (BRASIL, 2006, p. 29).

A **proposição estratégica** sobre a Amazônia sugere a:

> "Implementação de uma efetiva política de desenvolvimento sustentável para a Amazônia e estabelecimento de processos de cooperação internacional, de sorte *a reduzir as pressões externas sobre a região Amazônica*" (2006, p. X) [grifo nosso].

O projeto de desenvolvimento sustentável para aquela região e a sua articulação com processos de cooperação internacional se dá em função de reduzir as "pressões externas" sobre a Amazônia. Ou seja, o reforço da cooperação busca maximizar as condições de segurança em relação àquele território.

Outra proposição estratégica relevante, a número 6, versa sobre o "Bloco Político-Econômico da América do Sul", segundo a qual passaria pela "Criação de um 'espaço econômico integrado' na América do Sul, *com papel de destaque para o Brasil e as obrigações econômicas, sociais, culturais, políticas e de segurança daí decorrentes*" (2006, p. X) [grifo nosso]. Essa hipótese consiste numa posição de liderança por parte do Brasil na construção de uma realidade regional sul-americana, inclusive impactando na área de segurança. Destacamos o termo "obrigações" como expressivo de como o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência entendia qual deveria ser a posição do Brasil junto à região.

A política regional, a posição de liderança e a articulação vislumbrada acima se somam às hipóteses sobre a ação do Brasil no plano extrarregional. A proposição de número 09, "Brasil, Rússia, Índia e China", enuncia a "*Inserção brasileira em um novo pólo de poder mundial*, ao lado, da China, da Índia e da Rússia" [grifo nosso]. A disposição a fazer parte de um bloco de poder apresenta a volição de participar da estruturação e dos processos de decisão na ordem global. Essa percepção se confirma quando observamos a proposição número 11, que versa sobre a participação do Brasil como membro permanente do CS-ONU.

De acordo com autores como Hurrell (2009), a autopercepção do Brasil como potência emergente é um fator relevante para explicar o seu comportamento mais pró-ativo na política internacional, inclusive em matéria de segurança e defesa. Se esse traço é perceptível na análise da condução da Política Externa, também se faz visível no pensamento da burocracia de assessoramento do governo à época. A proposição 32 confirma essa ideia ao falar sobre o

"ordenamento mundial emergente". A hipótese por trás dessa compreensão consiste na identificação da "Alteração do quadro geopolítico mundial devido ao surgimento de novas potências" (2006, p. X). Os "temas estratégicos" selecionados e analisados acima focam na relação do Brasil com o plano regional e global. De uma forma geral, nos apresentam um quadro sobre a autopercepção do Brasil como potência emergente e necessidade de um maior engajamento regional neste processo. Essa leitura do cenário internacional iria demandar por modificações nas capacidades coercitivas do Estado.

Em relação à defesa, a proposição 41 é explícita, e talvez a mais relevante para a nossa pesquisa. O documento elenca como "tema estratégico" nº 41 o "Sistema de Defesa Nacional", cuja proposição estratégica afirma o:

> "Fortalecimento da capacidade de defesa, isoladamente ou *como parte de um sistema coletivo de defesa com os países vizinhos*, para enfrentar novas ameaças e desafios, garantir a proteção de seu território e respaldar negociações de âmbito internacional [grifo nosso]" (2006, p. 62).

O tema acima permite observar a emergente proposição de uma articulação no plano conceitual entre o sistema de defesa nacional e a cooperação em defesa no nível da América do Sul. Observamos também a articulação entre a cooperação em defesa junto a objetivos da segurança internacional do país e da Política Externa. Entretanto, apesar da relevância da proposição 41, através de técnicas de análise prospectiva, o texto informa que a previsão de data de ocorrência dessa proposição estratégica se daria apenas em 2061[90]. Esta mesma percepção aparece novamente no documento "Agenda para o futuro do Brasil", publicação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) (BRASIL, 2007, p.19).

A emergência da discussão sobre a Defesa no contexto da estratégia de reposicionamento do Brasil no mundo nos permite inferir que esses temas estavam cada vez mais presentes nas opções de política do Presidente. Embora possamos questionar o nível de aproveitamento das diretrizes, proposições e temas estratégicos emanados do NAE/SAE para

[90] "Tabela 6 - Data de ocorrência das Proposições Estratégicas no Cenário Natural" (BRASIL, 2006, p. 59).

a formulação de políticas de defesa e política externa, há de se considerar a expressividade da própria existência dessas reflexões num núcleo de assessoramento da Presidência da República. Pouco a pouco, o tema da defesa nacional passava a se articular com os anseios da política externa, impactando a política do país para com a região.

A mudança de estratégia discutida anteriormente vai além do nível burocrático e governamental. O seu impacto será percebido também em documentos de Estado. Veremos na seção que se segue como a América do Sul aparece nas Políticas de Defesa, com especial atenção para a cooperação regional em matéria de defesa.

3.3.2. América do Sul e Cooperação na Política de Defesa Nacional (2005).

De forma tardia, o Brasil cria a sua primeira Política de Defesa Nacional (PDN) apenas em 1996 no governo Cardoso. Durante o primeiro mandato do Presidente Lula, foi realizada uma revisão da PDN, culminando com o lançamento de uma segunda versão em 2005 (BRASIL, 2005). Esse processo teve na figura do então Ministro da Defesa José Viegas Filho um ator fundamental. Já nos primeiros meses do governo Lula, em palestra realizada na UNICAMP, o Ministro apresentou algumas iniciativas em curso no campo da cooperação regional em defesa que iriam impactar na PDN de 2005. Entre elas se destaca a primeira reunião de Ministros da Defesa da América do Sul, promovida por Viegas Filho. Segundo o Ministro:

> "O encontro foi altamente proveitoso. Ele contribuiu para consolidarmos a percepção de que nossa área geográfica já alcançou uma identidade política e estratégica própria, que se estrutura em torno de dois conceitos fundamentais: a democracia e a paz regional" (2003, p. 2).

Na ocasião, afirmou que o Brasil representa para a região um fator de estabilidade. Estendendo o raciocínio, expressou que "a irradiação de estabilidade que nos é creditada traz benefícios não apenas para nós mesmos, mas para toda a região" (2003, p. 2).

A primeira reunião dos Ministros da Defesa da América do Sul foi seguida de uma segunda edição, ocorrida em Santiago do Chile, em setembro do mesmo ano. De acordo com o texto da Mensagem ao Congresso Nacional de 2003:

> "[...] a iniciativa brasileira está sedimentando, na América do Sul, um espaço de defesa adequadamente coordenado. O governo tem procurado promover a integração das indústrias de defesa sul-americanas, visando a modernização de equipamentos de emprego militar, numa demonstração salutar de atuação conjunta dos governos da América do Sul" (BRASIL, 2003, p. 205).

No âmbito brasileiro, no esforço de estimular o debate entre governo e sociedade sobre a Defesa Nacional, Viegas Filho promoveu entre 2003 a 2004 ciclos de debates[91] sobre a atualização da Política de Defesa, em que buscou aproximar as Forças Armadas da Academia. Rizzo de Oliveira sistematizou um conjunto de ações empreendidas por Viegas nesse sentido. Segundo o autor, Viegas Filho:

> "Visitou universidades, publicou artigos na grande imprensa, tomou iniciativas internacionais (como a reunião de Ministros da Defesa da América do Sul), colocou em debate a complementaridade das indústrias bélicas da região, vinculou a Defesa Nacional aos direitos humanos e *não acolheu a tese da criação de uma estrutura militar de Defesa no Cone Sul*. Em outras palavras, foi um dirigente pleno da Defesa Nacional e das Forças Armadas" (OLIVEIRA, 2005, p.136) [grifo nosso].

Observamos que desde o primeiro ano de governo do Presidente Lula, o seu Ministro da Defesa já discutia o incremento da cooperação regional nessa área de política. As conversações com representantes da região sobre *Defesa* datam desde 2003. Apesar dessas questões não aparecerem até 2006 nos documentos de organizações multilaterais regionais, como nas Declarações da CASA; já tinham ocorrido conversas sobre a cooperação regional em assuntos de segurança e defesa, bilateral e regional. Entretanto, apesar das falas do

[91] Como resultado do Ciclo de Debates, o Ministério da Defesa organizou a coleção "Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança". Resultado de oito rodadas de debates entre o Estado, governo e sociedade, os volumes apresentam o quadro do pensamento brasileiro sobre o tema na época. Os livros se encontram disponíveis em: <http://defesa.gov.br/index.php/publicacoes/pensamento-brasileiro-sobre-defesa-e-seguranca>.

Presidente Lula e do Ministro Viegas expressarem um tom de prioridade da América do Sul nesse campo, a Política de Defesa seria mais tímida nessa articulação. Esse descompasso se tornaria emblemático em virtude da natureza da PDN.

A relevância dessa política se dá inicialmente por ser ela o documento que oficialmente condiciona no mais alto nível o planejamento de defesa. Nela são sistematizados os conceitos, a análise do ambiente internacional (global e regional) tal como os objetivos postos à defesa, além de indicar a estratégia, orientações e diretrizes (BRASIL, 2005). A versão de 2005 apresenta uma forte sintonia com a percepção nutrida no âmbito hemisférico sobre o conceito de segurança. O documento expõe um conjunto de novas ameaças e desafios, principalmente os de natureza não estatais. Concorda com a ampliação conceitual da segurança, entendendo-a como dividida em setores e que as medidas para a defesa são de largo espectro, indo além do uso do poder militar. Outro aspecto que apresenta coerência com posições como a esboçada pela Declaração de Segurança das Américas (OEA, 2003) é sobre o papel do indivíduo como referente de segurança. Por outro lado, essa definição do conceito presente na *Política* dialoga com a valoração tradicional do Brasil pela busca do desenvolvimento econômico e social como objetivo de política último[92].

Apesar da convergência com princípios emanados no nível hemisférico, destaca-se na PDN de 2005 a ênfase dada ao "ambiente regional" como dado estrutural básico para a conceituação e atuação do Brasil no plano externo e para a defesa. A ideia de entorno estratégico[93]. De acordo com a delimitação geográfica das áreas de interesse e influência para o Brasil, a América do Sul é vista como prioritária para a cooperação com fins à defesa e a segurança nacional e regional.

O documento de 2005 avança na leitura da importância geopolítica do subcontinente para a defesa nacional, apontando o aproveitamento de iniciativas já existentes à época, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, o MERCOSUL, a CAN e a ZOPACAS

[92] De acordo com a Política de Defesa Nacional (2005), entende-se por segurança e defesa como, "I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas" (BRASIL, 2005).

[93] Na versão de 2005 da Política de Defesa Nacional, o entorno estratégico consiste na América do Sul, mas também "a fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África" (BRASIL, 2005).

como instâncias úteis para assegurar a segurança regional e os interesses brasileiros. É destacada também a possibilidade de que essas iniciativas contribuam para reduzir os conflitos no entorno estratégico.

Notamos também que a definição do *entorno* e das instituições atreladas a ele situam-se nos níveis regional e sub-regional. Elas não estão atreladas, a não ser no âmbito normativo à arquitetura hemisférica de defesa. A segurança e a defesa no *entorno* sul-americano ampliado tem como escopo de ação à integração, não apenas comercial, mas também de infraestrutura. Novamente, repercutindo a relação esperada entre desenvolvimento e a segurança. A ampliação temática da integração para o campo da infraestrutura e da energia teria o seu apogeu exatamente à época da criação da CASA (2004-2005), momento em que foi feita a reavaliação da PDN.

Outro dado importante na PDN consiste no papel que a região desempenha para a percepção de segurança do Brasil. O documento afirma que:

> "3.4 *A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido*. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte" (BRASIL, 2005) [grifo nosso].

Infere-se a partir dessa afirmação que embora o Brasil não se perceba ameaçado, entende que a estabilidade regional é condição fundamental para a sua segurança. Essa interdependência de segurança, junto à ideia de que a América do Sul configura um "Complexo Regional de Segurança"[94], reforça a avaliação de que é necessário agir ativamente para a segurança regional como forma de maximizar a sua própria sensação de segurança. A PDN afirma que diante desse quadro "é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais" (BRASIL, 2005). Ou seja, para

[94] Apesar da PDN não utilizar explicitamente esse conceito, cremos que a citação acima expressa o mesmo entendimento.

incrementar a segurança nacional é necessário mais integração, não no sentido de profundidade, mas de ampliação temática ao incluir a defesa e a segurança como agendas do regionalismo sul-americano.

Se observarmos atentamente, veremos que a América do Sul é dividida em duas projeções de oeste a leste, uma Pacífica e a outra Atlântica. No continente, temos a subdivisões como o Cone Sul, a sub-região Andina e Amazônica (MATTOS, 2002). O Brasil tem a maior projeção Atlântica da região e participa da sub-região Amazônica e do Cone Sul. Se pensarmos nos termos da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, que preconiza a ideia de que existem dois subcomplexos regionais na América do Sul (Andino e do Cone Sul), o Brasil participaria de ambos. Dessa forma, o país se veria afetado expressivamente por suas dinâmicas (BUZAN e WAEVER, 2003; ALSINA JR., 2009). A PDN dialoga com essa lógica ao reconhecer que:

> "4.1 O perfil brasileiro – ao mesmo tempo continental e marítimo, equatorial, tropical e subtropical, de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos e de extenso litoral e águas jurisdicionais – confere ao País profundidade geoestratégica e torna complexa a tarefa do planejamento geral de defesa. Dessa maneira, a diversificada fisiografia nacional conforma cenários diferenciados que, em termos de defesa, demandam, ao mesmo tempo, política geral e abordagem específica para cada caso" (BRASIL, 2005).

Aquilo que é chamado de "profundidade geoestratégica" do Brasil seria o resultante de cinco macrorregiões. Essa complexidade afeta o planejamento da Defesa e a leitura do papel da região para tal. É nessa ótica que a Amazônia, ao lado do Atlântico Sul, seria priorizada desde 2005 a 2008 com a END como principais áreas para a Defesa. Justificando para tal, tanto a riqueza dos recursos nelas contidas como a sua vulnerabilidade contra atores extrarregionais e transnacionais.

Apesar de no âmbito conceitual haver convergências com perspectivas onusianas e hemisféricas de segurança, a PDN de 2005 apresenta uma mudança de postura em relação à aceitação pacífica de preceitos exógenos ao país. Lembremos que documentos anteriores, como as *Declarações* expedidas nas CMDA, apresentavam uma visão de que era necessário reduzir os gastos militares e empreender políticas de desarmamento. Haveria uma

incompatibilidade entre o fortalecimento das capacidades militares e o desenvolvimento. Por fim, argumentavam pelo reforço do arcabouço normativo sobre democracia e direitos humanos. Em diálogo com essas concepções, na nova versão da PDN se afirma que:

> "4.7 O Brasil propugna uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscrição das armas químicas, biológicas e nucleares e na busca da paz entre as nações. Nessa direção, defende a reformulação e a democratização das instâncias decisórias dos organismos internacionais, como forma de reforçar a solução pacífica de controvérsias e sua confiança nos princípios e normas do Direito Internacional. *No entanto, não é prudente conceber um país sem capacidade de defesa compatível com sua estatura e aspirações políticas*" (BRASIL, 2005) [grifo nosso].

Em outras palavras, embora internalize aspectos normativos e institucionais coerentes com a sua tradição diplomática e com a arquitetura onusiana e hemisférica, o país defende a reformulação dos centros de tomada de decisão no campo da segurança e, a par disso, entende como prudente a obtenção de capacidades de defesa convergentes com as aspirações nacionais. Num sentido mais profundo, essa posição política presente na PDN responde a um dilema mais antigo. Segundo Cervo, "o dilema que a segurança formulou à política exterior durante a segunda metade do século XX foi de construir ou não meios de potência, ou seja, de defesa e dissuasão" (2008, p. 128). A partir da lenta e progressiva reavaliação da importância da *Defesa* para os desígnios internacionais do Brasil, parece-nos que se optou por construir os meios de potência. Essa opção não viria sem custos, desafios ou falhas de continuidade.

Numa primeira avaliação, a postura mais ativa propugnada na PDN de 2005 poderia trazer alguns óbices de peso. O primeiro deles seria de como resolver a aparente contradição entre os gastos em defesa e as necessidades do desenvolvimento econômico. O segundo desafio consistiria em responder como a produção de "capacidade de defesa" e o "reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas" não implicariam numa possível corrida armamentista ou dilema de segurança, deteriorando as condições regionais de segurança. A solução apresentada mostrou-se engenhosa, retirada da tradição desenvolvimentista e, ao que parece, dialogando com o pensamento neodesenvolvimentista fomentado no Governo Lula.

A solução encontrada está em aliar a indústria de defesa e o acesso às tecnologias sensíveis (não necessariamente militares, mas de caráter dual) ao processo de reaparelhamento militar[95]. É valido pontuar que, durante os debates de representantes do MD com membros da sociedade civil para revisão da PDN, o Ministro José Viegas (2004, p. 24) alertara que a indústria de defesa do Brasil estava em crise. Para promover a sua recuperação e desenvolvimento a cooperação com os países sul-americanos seria uma saída. A opção de política de integrar as bases industriais de defesa é entendida por nós como politicamente consistente a partir dos pontos de vista. Da perspectiva da Defesa, teria o potencial de mitigar falhas de percepção e construiria confiança. Na ótica econômica, produziria escala e um mercado regional para essa indústria.

A reorientação na Política de Defesa em que se defende uma postura de potência pacífica, porém armada, não sugere um posicionamento ofensivo. Entre as orientações estratégicas da Política de Defesa está a valorização da vertente preventiva da Defesa Nacional, que consiste na ação diplomática. Contudo, soma a primeira a postura estratégica dissuasória. Para tal efeito a cooperação sul-americana em matéria de defesa é pensada como desempenhando um relevante papel. Segundo pensamento expresso na PDN, a integração regional da indústria de defesa seria relevante para o desenvolvimento mútuo e para obtenção de autonomia estratégica[96]. Posteriormente, no âmbito do CDS, a produção conjunta de materiais de defesa será vista como relevante como medida de confiança mútua. Duas diretrizes reforçam diretamente essa leitura. A primeira afirma a necessidade de intensificar o intercâmbio do Brasil com as Forças Armadas da América do Sul e dos países do entorno estratégico. A segunda aponta para a caminho do fortalecimento, expansão e consolidação da integração regional, cujo destaque é na "ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa" (BRASIL, 2005).

[95] "6.9 O fortalecimento da capacitação do País no campo da defesa é essencial e deve ser obtido com o envolvimento permanente dos setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação. O desenvolvimento da indústria de defesa, incluindo o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa" (BRASIL, 2005).

[96] C.f. Lucena Silva e Teixeira Jr. (2009).

Mesmo sendo objeto de críticas, tanto quanto ao conteúdo como pela forma em que foi elaborada[97], a Política de Defesa Nacional de 2005 começava a sistematizar o papel da cooperação em defesa do Brasil com países sul-americanos como parte integrante de uma estratégia maior, de defesa, mas principalmente de Política Externa. Essas ideias seriam retomadas na Estratégia Nacional de Defesa.

3.3.3. Estratégia Nacional de Defesa, Base Industrial de Defesa e o CDS[98].

O amadurecimento do papel da cooperação regional em defesa na política e concepção estratégica do Brasil tem como marco a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008). Um de seus aspectos distintivos é a priorização da dimensão regional da defesa, em detrimento do nível hemisférico. A cooperação multilateral no âmbito da ONU ou de outra instituição correlata é apenas mencionada no documento no caso de Operações de Paz e na adoção de medidas de Segurança Coletiva.

Entre as Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, importantes para a nossa pesquisa está a de número 18. Nela é proposto "estimular a Integração da América do Sul". É aqui que pela primeira vez é mencionado o CDS num documento público de Estado. Arguindo sobre a integração regional, essa diretriz afirma que:

> "Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e

[97]Várias avaliações e sugestões realizadas ao longo do ciclo de debates sobre pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança foram mais audaciosas e radicais do que o produto final apresentado na PDN de 2005. Entre as avaliações que pouco foram aproveitadas, destaco as realizadas por Flores (2004).

[98] O lançamento da END é posterior à criação do CDS. Contudo, decidimos incorporar essa seção, pois a partir de sua análise poderemos ver a evolução de algumas ideias força sobre a cooperação regional em defesa como estratégia de autoajuda. Apesar disso, não poderemos nos extender demasiadamente em sua análise por que fazê-lo fugiria do propósito dessa pesquisa.

> a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região" (BRASIL, 2008, p.17).

No documento em questão está exposta a compreensão de que a integração regional contribui para a cooperação militar na América do Sul. Essa recomendação é acompanhada de uma "Medida de Implementação" que comanda o "estreitamento da cooperação entre os países da América do Sul e, por extensão, com os do entorno estratégico brasileiro" (BRASIL, 2008, p. 45). Segundo o documento, a dimensão regional da Defesa do Brasil se articularia com a integração das bases industriais de defesa, o estreitamento da cooperação com o entorno estratégico brasileiro e a necessidade do Brasil de contribuir com a estabilidade regional. Em relação a esse ultimo tópico, a END recomenda ações cooperativas entre as Forças Armadas da região nas áreas de fronteira. Sugere ainda a intensificação das parcerias nos setores estratégicos definidos. Por fim:

> "3. O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa" (BRASIL, 2008, p. 64).

Note-se que a articulação entre estabilidade regional, cooperação regional e o entorno estratégico estabelece como ponto focal a cooperação no campo tecnológico e industrial. Posição já afirmada na PDN de 2005. Na END essa diretriz seria retomada, detalhada e articulada a um conjunto de recomendações sistemáticas.

Constatamos ao longo deste capítulo que, desde 2003, o governo Lula exibia um discurso em que priorizava o papel da América do Sul em sua Política Externa. Essa tendência seria expandida para a dimensão de defesa e militar, vindo a ser sistematizada em documentos de política como a Política de Defesa Nacional e na Estratégia Nacional de Defesa. Três aspectos dessa análise devem ser destacados. Primeiramente, a região passa a ser considerada como a principal fonte de estabilidade e instabilidade para o Brasil. É posta de forma clara a interdependência de segurança como um fator que motiva o Estado a se engajar no gerenciamento desse campo de política. Em segundo lugar, a região é o ponto de partida

para a delimitação de uma área de projeção de influência prioritária, entendida como *entorno estratégico*. Fazendo eco a interesses geoestratégicos e econômicos, o governo traça para si um recorte sobre onde agir para maximizar a sua segurança e capacidades no plano prospectivo. Finalmente, a reorientação na Política Externa, para a qual responde positivamente o desafio de construir condições de potência, é entendida como podendo, potencialmente, afetar as assimetrias regionais já existentes. Dessa forma, a resposta pela opção regional se mostra inventiva. Ao propor a integração das bases industriais de defesa, o Brasil persegue escala e mercado para os seus produtos, noutro sentido, reduz as desconfianças e riscos de falha de percepção em relação ao seu processo de requipamento e modernização das Forças Armadas e de seus armamentos. Tendo êxito, essa estratégia consegue maximizar poder militar, sem incorrer num dilema de segurança. Entretanto, a consistência dessa lógica e o seu êxito estão sendo testados no tempo presente; dessa forma, não podemos adentrar nessa seara neste trabalho.

Em síntese, constatamos nesse capítulo a transformação da cooperação regional em matéria de defesa como estratégia de autoajuda. Essa transformação, que se iniciou dentro do governo e em órgãos do Estado, dialogaria com a realidade hemisférica, mas especialmente com as condições de instabilidade e insegurança na América do Sul na década de 2000. Para entender o contexto em que tais concepções de política e estratégia ganharam força e materialidade, iremos analisar o panorama das principais dinâmicas de segurança da América do Sul afeitas ao problema da tese. No próximo capítulo analisaremos o cenário da "Paz Violenta"[99] da América do Sul. Se ao longo deste capítulo discutimos como a cooperação em defesa se transforma numa estratégia de autoajuda, no capitulo 04 veremos como essa lógica se soma a de balanceamento. Embora os discursos oficiais do Ministério das Relações Exteriores e da Defesa insistam na existência da paz regional, veremos a seguir que existiam boas razões para impulsionar um maior compromisso do Brasil com a gerência da ordem regional sul-americana em matéria de defesa e segurança.

[99] Mares (2001) usa esse termo para se referir à condição latino-americana caracterizada por apresentar um reduzido número de guerras, mas por outro lado, exibe um número significativo de "barganhas militarizadas interestatais". Essa modalidade de barganha recorre à ameaça ou ao efetivo uso da força militar para forçar resultados em negociações de política externa. Mares atualiza esse estudo em 2012, demonstrando a contemporaneidade dessa lógica na região.

CAPÍTULO 04 – INSTABILIDADE E COMPETIÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: UMA ZONA DE PAZ NÃO TÃO PACÍFICA.

Sumário do capítulo

Este capítulo apresenta e analisa as principais dinâmicas de segurança na América do Sul. Selecionamos aquelas que pensamos ter afetado os cálculos políticos brasileiros para propor a criação do CDS UNASUL. A ideia base a ser desenvolvida aqui é que somada à lógica da "cooperação como autoajuda", a iniciativa brasileira em questão faz parte de uma estratégia de balanceamento brando. No âmbito sistêmico, ela visava ganhar autonomia e cercear espaços de atuação dos Estados Unidos no campo do gerenciamento da Defesa no subcontinente. Na dimensão subsistêmica, o balanceamento seria direcionado à Venezuela. Esse país é visto como competindo com o Brasil pela reorganização da ordem na América do Sul, possuindo um projeto próprio de regionalismo e de Defesa Coletiva. A análise que se segue foca nas interações entre os principais atores partícipes dessas dinâmicas, como os Estados Unidos, Colômbia, Venezuela e Brasil. Em relação ao escopo temporal, o recorte é entre o período de 2000 a 2008. Para analisar o padrão de cooperação entre Estados Unidos-Colômbia e Venezuela-Rússia, usamos o conceito de alinhamento, mais amplo e adaptado para o nosso caso do que a terminologia *alianças*. Como o cerne de nossa proposta é analisar se somado à "cooperação como autoajuda", a iniciativa do Brasil de propor o CDS é também um movimento de balanceamento, iniciamos o capítulo apresentando as condições para esse fenômeno.

4.1. Condições para o Balanceamento no contexto regional.

Observamos nos capítulos anteriores que tanto nas relações do Brasil nas instâncias hemisféricas, regionais, sub-regionais, em discursos presidenciais e de Ministros, existiu uma guinada progressiva na estratégia de cooperação em Defesa do país para a América do Sul. Baseados no que foi analisado no Capítulo 03, concluímos que a opção brasileira pela

articulação regional em defesa é congruente com o conceito de **cooperação como autoajuda**. A cooperação não é um fim em si mesmo, mas um meio para a realização de interesses do Estado e/ou de suas lideranças. A cooperação como autoajuda não anula a possibilidade de táticas voltadas à competição ou a impedí-la nas relações internacionais. Estados que cooperam em Defesa podem lançar mão de estratégias de balanceamento quando necessário. Partindo dessa ótica, o Brasil é analisado aqui como tendo um comportamento balanceador, porém, esporádico, limitado no tempo. No caso estudado, a sua proposta de criação do CDS é interpretada como um movimento de balanceamento. Valores adquiridos, como a segurança, eram percebidos como ameaçados pela instabilidade advinda de uma situação de segurança regional em deterioração. Como discutido no Capítulo 01, para podermos atestar se o balanceamento brando esteve em ação, devemos poder ver os fatores expostos abaixo em operação.

QUADRO 07 – Características Previstas no Comportamento Balanceador

Desenvolvimento de alinhamentos[100].
Criação de entendimentos limitados sobre segurança.
Limitação do incremento das capacidades militares.
Engajamento em exercícios cooperativos *ad hoc.*
Colaboração em instituições regionais ou internacionais.

Fonte: Paul (2004, p. 03).

As seções que se seguem buscam avaliar se essas condições estiveram presentes no período estudado. A partir da análise de díades cooperativas[101], analisamos como esses *tandens* competem entre si, afetando a segurança do Brasil, direta ou indiretamente.

[100] Originalmente, Paul (2004) usa o termo "desenvolvimento de ententes". Baseados em nossa exposição sobre conceitos no Capítulo 01, preferimos substituir ententes por alinhamentos. Cremos que essa adaptação seja mais útil para transpor essa abordagem ao ambiente sul-americano.

[101] Estados Unidos-Colômbia e Venezuela-Rússia. A ordem dos países dentro da díade está em função de sua posição como ator primário na geração da condição de competição/conflito de interesses com o Brasil.

Embora oficialmente o Brasil não reconheça a existência de ameaças tradicionais contra si, sabe-se que dinâmicas de conflito/competição podem reduzir a sua percepção de segurança, impulsionando-o a agir para resguardar a estabilidade na América do Sul. A própria Política de Defesa Nacional (2005) afirma que a segurança de um país é afetada pela estabilidade em sua região. O subcontinente é visto como principal fonte de instabilidade. Esse efeito indesejável pode ser originado a partir da atuação de países da própria região, ou pela ação de potências extrarregionais que realizem aquilo que Buzan e Waever chamavam de "sobrecarga"[102] e "Penetração"[103]. Nesse caso, nos referimos ao papel dos Estados Unidos na segurança sul-americana, ora visto como estabilizador, outras vezes como promotor de instabilidade seja por sua ação ou inação (BARLETTA e TRINKUNAS, 2004; MARES, 2001, 2012).

Na ausência de ameaças existenciais ao Brasil, o risco emerge de conflitos e atritos de/ou entre os seus vizinhos. Dessa forma, entendemos que o Brasil nutre a preferência pela estabilidade regional. Observamos que esta se manifesta historicamente através da preferência pelo *status quo* regional. Essa condição está relacionada com a defesa de entendimentos acordados anteriormente sobre território, fronteiras, equilíbrio estratégico (capacidades e poder), mas também em relação a fatores ideacionais, como projeto político e papel regional. Spektor parece concordar com essa avaliação. Ao dissertar sobre as motivações do comportamento regional do Brasil, ele afirma que:

> "The goal is protection and hedging against risks, not necessarily power accretion. The objective is to secure, when possible, a modicum of regional stability, as exemplified in the hope that a South American security organization might reduce the need for security architecture that relies too heavely on ad hoc cooperation (and on the United States)" (SPEKTOR, 2010, p. 200).

[102] No original, *Overlay*. O conceito afirma que "When the interests of external great powers transcend mere penetration, and come to dominate a region so heavily that the local dynamics of security interdependence virtually cease to operate. It usually results in the long-term stationing of great power armed forces in the region, and in the alignment of the local states according to the patterns of great power rivalry" (BUZAN e WAEVER, 2003, p. 490). Somos céticos a existência desse fenômeno na América do Sul por parte dos Estados Unidos ou Rússia. Cremos que o conceito de *Penetration* é mais útil para entender a sua influência no subcontinente.

[103] No original, *Penetration*. Consiste na atuação de uma potência extrarregional (preferecialmente uma grande potência) num Complexo Regional de Segurança, influênciando as suas dinâmicas. Retomamos essa conceituação ao longo do Capítulo.

A preferência do Brasil pela estabilidade e *status quo* seria confrontada pela deterioração das condições da segurança regional. Como se observará ao longo do capítulo, essa redução na percepção de segurança se daria por causas fáticas, mas também como resultado de falhas de percepção. Abaixo, refinamos a nossa compreensão sobre a natureza das dinâmicas que interferiram negativamente na segurança do Brasil e na estabilidade da região.

4.1.1. Alinhamentos e Penetração como objetos de balanceamento.

Dissemos acima que existem díades de países que são antagônicas entre si. Ao longo do texto as chamamos de Eixo EUA-Colômbia e Eixo Venezuela-Rússia[104]. Mas qual a natureza dessas relações cooperativas? Para responder essa pergunta, recorremos ao debate sobre alinhamentos. A mais famosa modalidade de cooperação interestatal em defesa são as alianças defensivas e ofensivas. Wilkins afirma que:

> "an alliance is 'a formal agreement that pledges states to co-operate in using their military resources against a specific state or states and usually obligates one or more of the signatories to use force, or to consider (unilaterally or in consultation with allies) the use of force in specified circumstances" (OSGOOD *apud* WILKINS, 2012).

Uma aliança é uma forma de alinhamento. Ela adiciona formalidade e precisão a tal arranjo colaborativo. Contudo, autores como Paul (2004), Tikunas e Barletta (2004) e Wilkins (2012) têm afirmado que as rígidas alianças da época da Guerra Fria são um fenômeno em decadência. O difícil momento para o balanceamento característico da unipolaridade nos permite inferir que se para grandes potências a formação de alianças rígidas tem sido colocada em desuso, para potências emergentes, como o Brasil, alinhamentos fazem mais sentido.

[104] Esses países, ao lado de sua articulação com atores de fora da região, também estabelecem relações estratégicas com países da América do Sul. Apesar das relações de cooperação entre Colômbia e Israel, por exemplo, as articulações diádicas de Caracas são mais plurais, indo desde o eixo acima a outros como Venezuela-Cuba e Venezuela-Irã. Para esta pesquisa, iremos priviligiar as articulações de Caracas com a Rússia e com alguns países da América do Sul, em especial a Bolívia.

Wilkins afirma que alinhamentos permitem conduzir assuntos políticos de forma mais criativa, enquanto que as alianças se tornam mais rígidas. Entre as várias modalidades de cooperação interestatal em defesa e segurança[105], no presente trabalho, iremos preferir usar o conceito de "alinhamento", ao invés de aliança, coalizões[106] ou ententes. Entendemos que o tipo de articulação existente nas díades acima está mais próximo desse conceito.

Devemos também analisar a composição desses eixos. Aqueles mencionados acima são compostos por atores sul-americanos, que não configuram nem a condição de potência regional (Colômbia e Venezuela), junto a super e grandes potências (Estados Unidos e Rússia). De acordo com o conceito de *Penetração,* esse tipo de arranjo pode ser problemático para uma região. Segundo Buzan e Waever, "penetration occurs when outside powers make security alignments with states within an RSC" (2003, p. 46). Dessa forma, rivalidades entre atores regionais podem ser capturadas ou ampliadas através de interesses de potências extrarregionais, dotadas de maior poder e capacidade. A participação desse tipo de ator na venda de armamentos para países da região, treinamento e ações conjuntas complexifica o quadro anterior de antagonismo entre países como Colômbia e Venezuela. Embora possa não ter estado em operação na América do Sul uma corrida armamentista, há de se investigar a existência de dilemas de segurança.

4.2. Entendendo as Dinâmicas de Cooperação e Conflito na América do Sul.

Entendemos que junto a outros fatores causais, o desenvolvimento de dinâmicas de conflito e cooperação na América do Sul levou o Brasil a propor a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Por isso, argumentamos que o sentido da proposta se configuraria como de balanceamento. Como forma de dar materialidade a esse entendimento, segue a análise de como se configuram as principais dinâmicas de cooperação e conflito na América do Sul, os seus impactos na perspectiva de segurança do Brasil e sua reação a elas.

[105] Em sua taxonomia dos tipos de alinhamentos, Wilkins (2012) seleciona as seguintes modalidades: alianças, coalizões, comunidades de segurança e as parcerias estratégicas.

[106] Usaremos esse conceito no Capítulo 5 como "Coalizões de Segurança".

4.2.1. Estados Unidos e Colômbia: presença militar e (des)equilíbrio da balança regional.

A primeira década do século XXI trouxe mudanças para a estratégia global dos Estados Unidos. Não era o Oriente Médio e muito menos a América Latina que ocupava o principal foco estratégico e militar. O desafio estratégico do século XXI se situava na Ásia-Pacífico. Embora planejassem reforçar a sua presença naquela região do globo, eventos inesperados acabaram por alterar os planos. A partir de 2001, os Estados Unidos elencaram o Oriente Médio como teatro de operações prioritário. Os ataques terroristas de 11 de setembro daquele ano e as operações militares decorrentes no Afeganistão e no Iraque contribuíram para tornar o "Grande Oriente Médio" como a área que consumiria o grosso da presença e esforço militar daquele país no exterior. Cada vez mais, a ordem militar centrada no Atlântico Norte cedia espaço para o Oriente.

Nesse cenário, a América do Sul era vista como cada vez menos relevante para a política de defesa e segurança dos Estados Unidos. Nas Américas, o Caribe e a América do Norte (México) ainda compunham áreas de forte interesse em virtude da proximidade com o território continental estadunidense e pelas dinâmicas relacionadas às "novas ameaças" (IISS, 2009; FIORI, 2013). Porém, apesar do alegado recuo dos Estados Unidos nessa região, não se pode afirmar que a América do Sul estivesse fora da estratégia americana de presença global.

Como discutido no Capítulo 02, com fim da Guerra Fria, os Estados Unidos agiram com fins de reestruturar o sistema Hemisférico de Defesa e Segurança, suas instituições e agenda. No processo, o narcotráfico e o crime organizado tornaram-se os pontos vitais a partir dos quais iriam se justificar ações político-militares de auxílio e, eventualmente, de intervenção nos Estados Unidos na região. Da presença dos EUA em questões de segurança na América do Sul, talvez o "Plano Colômbia"[107] seja a mais célebre iniciativa. A Colômbia e, em menor escala, o Peru se tornariam os principais países alinhados à estratégia estadunidense de segurança. No caso do primeiro, as razões e o funcionamento do seu alinhamento com Washington já tinha ido além dos marcos do Plano Colômbia. Esses países,

[107] Iniciado nos governos Clinton (EUA) e Pastrana (Colômbia), o *Plano* consistiu num programa de assistência do governo dos Estados Unidos para o país sul-americano, cujos objetivos visavam aumentar as capacidades de Bogotá na luta antinarcóticos, expandir e consolidar a presença do Estado e melhorar a qualidade de vida da população mais vulnerável. Como se observa, inicialmente o plano tinha finalidades políticas, militares e sociais. Especialmente no governo Uribe a vertente militar teria primazia sobre as demais. Ver: http://bogota.usembassy.gov/plancolombia.html, Acessado em 05 de Nov. 2013.

inicialmente focados na "guerra contra as drogas", somariam esforços na "guerra global contra o terrorismo".

Os Estados Unidos, ao fazer avançar uma agenda de segurança baseada nas "novas ameaças", influenciou a mudança no tipo de missão a ser desenvolvida pelas Forças Armadas. Cada vez mais, as missões subsidiárias[108] seriam priorizadas em detrimento das de tipo clássicas. Essa inflexão afetaria inclusive o próprio modelo de *força*, como no caso colombiano. Como exemplo desse tipo de orientação, entre 10 a 15 de setembro de 2006, foi realizado um exercício conjunto entre Peru e Colômboa, o PERCOL (IISS, 2007, p. 51). Nele, os países buscaram aumentar as capacidades de interoperabilidade no combate ao narcotráfico, terrorismo e crime organizado. Dinâmicas domésticas de segurança, como narcoguerrilhas se somariam à leitura estadunidense sobre o papel da região para a sua estratégia de segurança, no caso, não convencional. Como se pode ver na figura 6, esse estado de coisas iria favorecer a presença de militares, bases e operações estadunidenses em territórios sul-americanos, inclusive no Cone Sul.

[108] Missões outras que não a guerra ou a Defesa Externa. São missões secundárias, muitas vezes realizadas em tempos de paz não envolvendo necessariamento ações de combate. Dentro do Brasil alguns exemplos são a "Operação Goiana" e a "Operação Pipa". A primeira consiste em realizar a segurança da obra de duplicação da BR 101 em Goiana, Pernambuco. A segunda age na coleta, tratamento e distribuição de água para consumo humano em cidades do Nordeste. http://www.coter.eb.mil.br/opexe/index.php/acervo/acoes-subsidiarias, Acessado em 05 de Nov. 2013.

FIGURA 06 – Presença militar dos Estados Unidos na América do Sul (2007).

Fonte: "Mapa 4: Presença Militar dos EUA na América do Sul, bases e operações militares" (MESSIAS DA COSTA, 2009).

Embora autores como Buzan e Waever (2003) argumentassem que a penetração de grandes potências (no caso uma superpotência) nos Complexos Regionais de Segurança havia

sido reduzida após o término do conflito bipolar, na América do Sul ainda é possível observar a manutenção da presença dos Estados Unidos em questões de segurança e defesa, não apenas como cooperação tópica, mas interferindo diretamente em conflitos e buscando influenciar a composição da agenda regional.

Essa situação passaria a ser contestada de forma crescente. Em parte, devido a mudanças políticas internas nos países da região. A partir de 1999 e ao longo da década de 2000, vários países sul-americanos passaram por mudanças de governo em que os executivos nacionais seriam controlados por presidentes de esquerda[109]. As preferências políticas desses governos eleitos oscilavam desde o "bolivarianismo" a uma posição de centro-esquerda, pautada pela moderação. Com a emergência desses atores, a questão da presença militar dos Estados Unidos na região, a sua agenda e projeto tornaram-se objetos de contestação. Antigos alinhamentos com aquele país foram desfeitos ao passo que alguns países reforçavam os seus laços de cooperação com os EUA.

Somada a polarização ideológica no nível regional, as posições divergentes sobre o papel dos Estados Unidos na região sul-americana seria um fator de discórdia. Essa divisão, incialmente político-ideológica, iria transbordar para os assuntos de segurança e defesa. De um lado, os Estados Unidos encontravam países alinhados como a Colômbia e Peru. Inclusive, esses países optaram pela militarização da luta contra o narcotráfico e o crime organizado. Em outra mão, em oposição aos Estados Unidos estava a Venezuela sob o governo Chávez, a Bolívia de Evo Morales, o Equador governado por Rafael Correa e o Paraguai sob Lugo. Com exceção do Paraguai, esses países comporiam os representantes sul-americanos do Eixo bolivariano (países membros da ALBA). Na Política Externa, uma de suas principais características era o antagonismo com os Estados Unidos e a negação de sua agenda para a região.

Concomitante a essas mudanças políticas, desde a entrada em vigor do "Plano Colômbia", a presença militar dos Estados Unidos na América do Sul se robusteceu. O relatório de 2009 *do International Institute for Strategic Studies* (IISS) captou a tendência do ressurgimento e reforço da cooperação em defesa dos Estados Unidos na região. Segundo o documento, o ponto alto dessa linha de ação seria o reestabelecimento da *Fourth Fleet*, traduzido como IV Frota. Em abril de 2008, o chefe de operações navais da Marinha dos

[109] Argentina, Néstor Kirchner (2003); Bolívia, Evo Morales (2006); Brasil, Lula da Silva (2003); Chile, Michelle Bachelet (2006) – antecedida por Ricardo Lagos, do Partido Socialista; Equador, Rafael Correa (2007); Paraguai, Fernando Lugo (2008); Uruguai, Tabaré Vázquez (2005) e a Venezuela, Hugo Chávez (1999).

Estados Unidos anunciou o reestabelecimento da IV Frota, com quartel general em Mayport (Flórida/EUA). A nova Frota seria responsável pelos navios, aeronaves e submarinos operando nos mares do Caribe e da América Central e do Sul.

FIGURA 07 – Área de responsabilidade (AOR) do USSSOUTHCOM.

Fonte: *United States Southern Command – Area of Responsability*. Disponível em: http://www.southcom.mil/aboutus/PublishingImages/AOR.jpg. Acessado em 12 de Ago, 2013.

A designação de meios ou a criação de arranjos institucionais na estrutura da Defesa dos Estados Unidos com vistas a projetar influência na América do Sul não se resume à *Fourth Fleet*. Ela é um componente de uma estrutura maior, o *United States Southern Command* (USSOUTHCOM). Localizada em Doral (Florida), esse *Comando* é parte de um conjunto de nove Comandos Combatentes (COCOMs). Cada um deles é responsável por uma área do globo, chamado AOR. O seu objetivo e responsabilidade consiste em providenciar planos de contingência, realizar operações e cooperar em questões de segurança. O Comando Conjunto, discutido aqui, conta com efetivos provenientes do Exército, Marinha, Força Aérea, Fuzileiros Navais (Marines), Guarda Costeira e representantes de outras agências do Estado estadunidense.

Apesar da importância política atribuída à retomada da força naval em discussão, ela tem um problema quanto à designação de meios próprios. Embora o comandante da IV Frota seja também o comandante da *US Naval Forces Southern Command*, o Departamento de Defesa dos EUA afirmou que o novo componente Naval do Comando não levaria a um aumento das forças designadas à Mayport[110] (IISS, 2009, p. 18).

Como podemos ver no mapa anterior, a área de atuação dessa estrutura orienta ações a países da América Central, América do Sul e Caribe[111]. As missões atribuídas a esse Comando são o combate ao crime organizado transnacional, assistência humanitária e, em caso de desastres, o apoio às iniciativas para a segurança regional, realização de treinamentos e exercícios combinados, o engajamento multinacional e promoção dos direitos humanos[112]. Concomitante à cooperação militar oferecida aos países da sua AOR, a agenda oficial da IV Frota consiste no combate às "novas ameaças". Em geral, as suas funções estão fora do

[110] "In April, the chief of naval operations announced the re-establishment of the US Fourth Fleet, headquartered in Mayport, FL. Fourth Fleet will be responsible for navy ships, aircraft and submarines operating in the Caribbean and Central and South America. The commander of the Fourth Fleet is also the commander of US Naval Forces Southern Command and, as the command has operational responsibility for assigned assets from east- and west-coast fleets operating in the SOUTHCOM AOR, the Pentagon reported that the new command would not lead to an increase inforces assigned to Mayport" (IISS, 2009, p. 18)

[111] United States Southern Command – "about us". Disponível em: <http://www.southcom.mil/aboutus/Pages/About-Us.aspx>. Acesso em: 25 Set. 2013.

[112] United States Southern Command – "Mission main". Disponível em: <http://www.southcom.mil/ourmissions/Pages/Our-Missions.aspx>. Acesso em: 25 Set. 2013.

escopo das missões clássicas das forças armadas (como defesa externa). Vendo por essa ótica, a ampliação da presença militar estadunidense na América do Sul se dá mais no campo da Segurança do que na Defesa. Já para Blank (2009), destarte as missões oficiais, a reativação da IV Frota significa um aumento da percepção de risco oriundo da região por parte dos Estados Unidos. A leitura estadunidense da necessidade de estreitar os laços com a região, influenciando na segurança sul-americana, daria-se em instâncias hemisféricas, mas também bilateralmente.

A ampliação da presença dos EUA na América do Sul se deu também no plano da criação de **entendimentos limitados sobre segurança** e impactou na colaboração dos países em instituições regionais ou internacionais. Ao longo das Conferências dos Ministros da Defesa das Américas (CMDA) e das reuniões em Conferências das Forças Singulares, foram gestados entendimentos limitados sobre segurança, em especial sobre quais eram as ameaças, riscos e vulnerabilidades enfrentados no hemisfério ocidental. Somado ao combate aos novos desafios de segurança como o crime organizado, o narcotráfico e os desastres naturais, o terrorismo seria adicionado à agenda. O treinamento de contraterrorismo nas e entre as Forças Armadas foi ampliado. Laços cooperativos seriam gestados em iniciativas multilaterais, através da colaboração em instituições hemisféricas. No plano bilateral nenhuma outra díade cooperativa é tão expressiva na região como EUA-Colômbia.

Um dos pontos altos do já mencionado "Plano Colômbia" foi o seu *input* nas mudanças doutrinárias, de estratégia e tática para o combate de contrainsurgência por parte das Forças Armadas da Colômbia. Essas mudanças levaram a reformas na estrutura das forças armadas, o que segundo o IISS (2005) tornaram as Forças Armadas daquele país mais efetivas no combate às guerrilhas. Ademais, a ajuda militar estadunidense[113] para o país andino contribuiu para o incremento das capacidades militares da Colômbia, em detrimento de seus contendores, como a Venezuela. A assistência e treinamento militar fornecido pelos Estados Unidos à Colômbia impactaram não apenas na balança de capacidades regionais, mas nas relações interestatais de uma forma geral. Essa afirmação é ainda mais aguda quando observamos o panorama da Colômbia na região andino-amazônica.

Historicamente, Venezuela e Colômbia nutrem um passado de rivalidade sobre fronteiras e território (MARES, 2012). Com o advento de Hugo Chávez e de Álvaro Uribe,

[113] Estima-se que desde o início do Plano Colômbia o país tenha recebido cerca de 7 bilhões de dólares para ajuda militar e na luta antinarcóticos (BITTNER, 2012).

foram adicionadas clivagens ideológicas às diferenças históricas. Essas divergências repercutem no posicionamento dos países sobre as guerrilhas e o seu *status* de combatente *versus* terrorista. A não convergência nessa avaliação tem repercussões, não apenas de caráter jurídico, mas também no plano político-militar. Apresentamos dois exemplos a seguir.

No cenário das mudanças na estrutura de força na Colômbia foi criada a 10ª Brigada[114]. Esta era equipada com tanques AMX-30[115] e um grupo de Forças Especiais. Seguindo a tendência de levar a guerra interna para as fronteiras, essas inovações visavam aparelhar as Forças Armadas para conduzir operações ofensivas, por sua vez cada vez mais próximas da fronteira com a Venezuela (IISS, 2005, 194-195). Como resultado, observou-se o aumento da tensão entre ambos os países. Por exemplo, a Venezuela não se mostrou favorável à presença da 10ª Brigada próxima de sua fronteira (IISS, 2005, 195). Na perspectiva de Caracas, a movimentação militar colombiana-estadunidense é entendida como instrumento de pressão contra o governo bolivariano. A Colômbia é vista pela Venezuela como um *proxy* regional dos EUA.

O segundo exemplo versa sobre a adoção da lógica de *hot pursuit* pela Colômbia. Essa tática assume que é aceitável adentrar sem permissão no território de outros países desde que em perseguição de atores hostis, no caso, guerrilheiros. A "Operação Fênix" exemplifica a aplicação desse tipo de procedimento operacional, cujos resultados são discutíveis. Devido à importância desse evento para o nosso estudo, dedicamos uma subseção a ele.

4.2.2. A "Operação Fênix" como exemplo da escalada militarizada na região.

Como discutido anteriormente, com o Plano Colômbia e a posterior ascensão do Presidente Uribe, a forma de travar a guerra civil no país mudou. O Estado colombiano transcendeu os entendimentos do Plano Colômbia para a sua própria concepção do conflito armado e de como travá-lo[116]. O conflito interno clássico se tornou numa guerra irregular, em que o Estado, tal como as guerrilhas, lançava mão de estratégias e táticas heterodoxas. Ao

[114] Ao lado da criação de brigadas convencionais, para guerra convencional, "o governo colombiano tem investido em brigadas móveis do tipo ligeiras que são especializadas em COIN sendo 100 batalhões desse tipo no exército" (LUCENA SILVA e TEIXEIRA JR, 2009, p. 36).

[115] Carro de combate.

[116] Para uma visão mais direta sobre a concepção de segurança/defesa colombiana, c.f. Colômbia (2013).

implantar o Plano Colômbia na guerra contra as FARC e demais grupos armados não estatais, a Colômbia adotou estratégias não convencionais, como "assassinatos seletivos" e *covert operations*[117] de uma forma geral. Percebendo que a principal guerrilha que assola o país tem uma estrutura hierárquica, buscava desarticular as lideranças das FARC a partir do topo de sua cadeia de comando (VISACRO, 2009). Essa mudança de estratégia traria impactos indesejados para os vizinhos, em particular o Equador e a Colômbia.

As relações entre Equador e Colômbia, particularmente na região de fronteira, já não eram das melhores. Após o início do Plano Colômbia e de sua militarização, a situação se deteriorava cada vez mais. Há algum tempo, tropas colombianas já cruzavam a fronteira em ofensivas contra as guerrilhas ou a alvos sensíveis previamente detectados. Esse tipo de ação ilegal já preocupava o governo de Quito antes da crise de 1 de Março de 2008. Tensões diplomáticas aumentaram após as retomadas das campanhas de erradição da folha de coca nas fronteiras por parte da Colômbia[118]. Como resposta, Rafael Correa, em 2007, lança o "Plan Ecuador" (IISS, 2008, p. 57). A partir desse plano, o Equador passava por um processo de incremento de suas capacidades aéreas e terrestres na região de fronteira. A invasão recorrente do seu território por tropas colombianas em "*hot pursuit*" já era vista como crítica por Quito antes de 2008. Entretanto, A *Operación Fénix* desencadeou reações muito mais fortes do que em situações anteriores. O apoio da Venezuela e dos demais países do eixo bolivariano – tal como o rechaço pela maioria dos países da região à ação de Bogotá – somou-se a uma resposta militarizada por parte de Caracas, ao lado da escalada da retórica diplomática.

Na madrugada de 1 de Março de 2008, deu-se início a "Operação Fênix". Aviões militares colombianos invadiram o espaço aéreo[119] e forças de terra adentraram no território equatoriano na região de Angostura. A missão era destruir um acampamento das FARC e eliminar Raúl Reyes. Na época, Reyes era o segundo em comando da guerrilha. Após

[117] Operações encobertas, às vezes não reconhecidas pelo Estado ou fora do escopo legal do direito interno ou internacional.

[118] "A Colômbia mantém uma campanha de erradicação manual dos cultivos de folha de coca – a matéria-prima da cocaína – na região selvática de sua fronteira com o Equador, que se estende por 586 quilômetros onde a guerrilha tem forte presença" (ESTADÃO, 2008). Posteriormente as campanhas de erradição seriam suspensas devido às reclamações de Quito.

[119] Inicialmente, a posição oficial de Bogotá era de que a sua aviação não havia invadido o espaço aéreo equatoriano. O bombardeio havia sido realizado do território colombiano. Entretanto, reconheciam que tropas de terra haviam entrado na área do país vizinho para completar a operação (COLOMBIA, 2008). Para maiores detalhes ver a versão equatoriana, em especial a denúncia do país na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

bombardeio do acampamento realizado por aviões de ataque leve *Super Tucano*, tropas de terra tomaram o local e resgataram material útil para a inteligência. Embora Bogotá tenha argumentado que a operação se deu no contexto de uma "perseguição quente [*hot pursuit*]", a rápida e violenta ação realizada pelas Forças Armadas Colombianas foi interpretada por Quito e por vários outros países sul-americanos como uma agressão à soberania equatoriana. De imediato, uma crise política e diplomática foi instalada arrastando os países da região e organizações internacionais para a tentativa de mediação e resolução da crise.

FIGURA 08 – Região do Ataque da "Operação Fênix".

Fonte: El Universo (2009).

Pouco após o desencadear da crise, o Presidente Uribe afirmou ter encontrado provas no acampamento que confirmavam o envolvimento de membros do governo venezuelano com a guerrilha colombiana. Se antes já havia a suspeita de que a fronteira do Equador e da Venezuela eram "santuários" para as FARC, agora se somava a acusação de que além da Venezuela fornecer equipamento e logística para a guerrilha, Caracas seria complacente com o "terrorismo".

Embora o aumento da presença militar desses países na região de fronteira com a Colômbia não tenha levado a uma conflagração bélica, mudanças importantes foram sentidas na dimensão estratégico-militar. Primeiramente, a dimensão militar da escalada da crise foi representativa daquilo que Mares (2001) chama de "barganha militarizada interestatal". Esse tipo de barganha ocorre quando países ameaçam usar meios militares ou apresentam a disposição para tanto, no contexto mais geral de uma barganha diplomática, sem, contudo, a intenção de eclodir uma guerra. Em pleno processo da escalada da crise, o Presidente Chávez ordenou o fechamento da representação diplomática da Venezuela em Bogotá, informando com isso o corte dos canais de comunicação diplomática formais. No vetor militar, ordenou o envio de 10 batalhões para a fronteira colombiana (CAROLL; BRODIZINSKY, 2008). Por parte do Equador, empreendeu o aumento da presença das suas Forças Armadas na fronteira. Na ocasião, não apenas o Equador e a Venezuela reagiram conjuntamente[120] à invasão da Colômbia, mas a eles se juntou a Nicarágua, ocasião em que se viu a posição contrária deste país em relação à presença da marinha colombiana no arquipélago de San Andrés.

Em segundo lugar, esses desdobramentos impulsionaram mudanças importantes na preparação militar em alguns países da região andina e amazônica. Um mês após o incidente, o Ministro da Defesa e os Comandantes do Exército e Força Aérea equatoriana foram substituídos. Os *Comandos de Defesa Territorial* foram substituídos por um novo *Comando Central*, construído com objetivo de poder utilizar forças tarefas com missões específicas, em especial as de "soberania de fronteira" e "soberania energética" (IISS, 2010). Outro efeito importante da reação no nível político-militar do Equador posterior à "Operação Fênix" foi a

[120] Além da coordenação diplomática na esfera bilateral e nas instâncias multilaterais (Grupo do Rio e UNASUL), os países colocaram as suas tropas em estado de alerta, tendo ordenado a movimentação de unidades militares para a fronteira. A Venezuela alertou para a certeza de retaliação militar caso a Colômbia violasse o seu território na ocasião (MARES, 2012).

sua tentativa de rápido reaparelhamento. Na ocasião, o Equador encontrou no Brasil um parceiro relevante, chegando a adquirir 24 EMB-314 *Super Tucano* (IISS, 2009, p. 56).

Essas dinâmicas aumentaram a tensão e os riscos de segurança das sub-regiões andina e amazônica, ambas sensíveis para os interesses de estabilidade do Brasil. A crise, que se inicou na lógica de uma operação contrainsurgência (Estado *versus* grupo armado não estatal), evoluiu para tensões diplomáticas e militares bilaterais (Equador e Colômbia) e depois multilaterais, com a participação da Venezuela. A crise precisava ser contida e a desescalada se fazia necessária.

Após o ataque colombiano, o Brasil e instituições multilaterais agiram para impedir uma escalada violenta da crise. O governo equatoriano buscou a aplicação de sanções contra a Colômbia junto à OEA (NOSSA; GOY, 2008). O resultado imediato das negociações nessa organização foi a aprovação de uma resolução pelo *Conselho Permanente*, aceite por Colômbia e Equador. No documento, Bogotá admitia ter violado a integridade física e territorial do Equador e este, em troca da admissão formal da Colômbia, desistia de pedir sanções contra a Colômbia na OEA (MIRANDA; DORLHIAC, 2008). Dado o resultado subótimo, a resolução não conseguiu acalmar plenamente os ânimos. Mantidas as animosidades, os efeitos da ação militar colombiana se fariam prolongar. Embora a crise tenha sido debelada em pouco tempo, os seus efeitos foram sentidos na esfera multilateral por meses. O episódio demonstrou a fragilidade das instâncias hemisféricas para previnir e mediar conflitos/crises interestatais. Um exemplo disso está no fato de que não foi possível aprovar sanções contra a Colômbia; em parte, pela oposição dos Estados Unidos.

A Operação Fênix e os seus desdobramentos contribuíram para a redução da sensação de segurança de países do norte andino. Em outra via, levou ao aumento da certeza de quão regionalizado é o conflito armado colombiano. O evento também nos permite observar como as interferências extrarregionais no seu desenvolvimento serviram para exarcebar os ânimos na região. O apoio dos Estados Unidos e indisposição de apoiar a sanção na OEA contra a Colômbia (VILLA, 2010) são representativos do engessamento da arquitetura hemisférica para desarmar conflitos interestatais com risco de escalada militar. Além disso, podemos observar que, por vezes, a lógica de segurança dos alinhamentos entre os países é mais

importante do que o bom funcionamento das instâncias interamericanas de resolução de conflito.

Problemas ligados a temas tradicionais, como guerra civil, ganham matizes mais complexos ao serem influenciados por "novas ameaças". De uma forma mais ampla, a possibilidade de incursões ilegais de forças armadas colombianas em territórios vizinhos vem se somar à dinâmica de imigração ilegal, ao tráfico de drogas e de armas. Em virtude da concentração dessas atividades nas regiões de fronteira, países como Equador e Venezuela, em particular, veem-se prejudicados. Por outro lado, a colaboração esperada de seus vizinhos no combate às guerrilhas dentro de suas fronteiras coloca Bogotá no dilema entre o direito e a segurança do Estado. Cada vez mais, o transbordamento regional do conflito produzia mais problemas de segurança compartilhados (RAMÍREZ, 2010).

O cenário descrito acima, caracterizado pela rivalidade entre Estados Unidos, Colômbia e Venezuela, não apenas influenciou a criação de alinhamentos diversos, mas também no incremento das capacidades militares. Desde o começo do "Plano Colômbia", esteve em curso a modernização do material bélico das Forças Armadas colombianas. Ao passo que o país investe em armamentos, aumenta também o quantitativo de tropas. Em 2008, a Colômbia chegou ao total de 400 mil homens – entre componentes das Forças Armadas e das Forças de Segurança – subordinados ao Ministério da Defesa (IISS, 2009, p. 56).

Apesar de ser expressivo o número de homens em armas a serviço de Bogotá, é a dimensão de armamentos que mais chama atenção na questão da construção de capacidades militares. O acréscimo em termos de capacidades pode se dar por vários motivos. Entre os quais pode envolver se equipar para combater as guerrilhas, balancear potências concorrentes ou simplesmente modernizar o material de defesa. Com objetivo de poder avaliar o perfil e orientação da estruturação de meios de Bogotá, apresentamos abaixo uma tabela que sintetiza as principais aquisições do país entre 2000 a 2008[121].

[121] Os dados coletados e apresentados nas tabelas sobre Perfil das Aquisições de Material de Defesa do Brasil, Colômbia e Venezuela (TABELAS 3, 4 e 5) foram extraídos das edições de 2003 a 2009 do *The Military Balance*; publicação do *Institute for International Strategic Studies*. Como a proposta da análise do incremento das capacidades militares consiste na comparação entre o perfil desses países, preferimos coletar os dados na mesma fonte de forma que a metodologia e o tratamento dos dados fossem as mesmas. Dessa forma, esperamos dar mais força ao nosso propósito comparativo, melhorando a qualidade de nossas inferências.

TABELA 03 – Perfil das Aquisições de Material de Defesa da Colômbia, 2000–2008[122].

País Fornecedor	Classificação	Designação	Quantidade	Ano do Pedido	Ano de Entrega
Espanha	Aeronave de Transporte	CN-235	3	1996	1998
Espanha	Carro de Combate	AMX-30	46	2004	–
Espanha	Artilharia	M114A 2	20	2004	–
Espanha	Aeronave de Transporte	C212	2	2004	–
Estados Unidos	Helicóptero	UH-60 A/L *Blackhawk*	2	2005	–
Brasil	Aeronave de Treinamento/ Ataque leve	EMB-314 *Super Tucano*	25	2005	2006 (início)
Estados Unidos	Aeronave multipropósito – Transporte e (re)abastecimento	767-200ER	1	2007	2009
Espanha	Aeronave de Transporte	C-295	4	2007	2009
Doméstica (Colômbia)	Navio Patrulha Oceânico (OPV)	OPV 80	1	2008	–
Dinamarca	*SURV* Radar[123]	*Scanter* 2001	4	2008	2008

[122] As Tabelas 3, 4 e 5 seguem uma ordem cronológica de apresentação dos países e dados.

[123] Para a Fragata *Almirante Padilla*, foco em segurança marítima.

Brasil	Aeronave de Treinamento/ Ataque leve	EMB-314 *Super Tucano*	12	2008	–

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados disponíveis em: "Table 34 Arms orders and deliveries, Caribbean and Latin America 2000–04". (IISS, 2005, p. 341), "Table 12 Selected Arms orders and deliveries, Caribbean and Latin America" (IISS, 2007, p. 91) e "Table 12 Selected arms procurements and deliveries, Caribbean and Latin America" (IISS, 2009, p. 97).

A partir dos dados acima, podemos analisar as características da aquisição de armamentos por parte da Colômbia. Em relação aos vetores aéreos de força, os meios comprados são voltados principalmente para conferir mobilidade (transporte de tropas e logística) como para ataque leve, destacando-se nesse conjunto aviões de ataque leve (Super Tucano) e ataque ao solo (Kfir[124]). Apesar de poder ser utilizados em conflitos convencionais entre Estados (especialmente os aviões de transporte), esses armamentos são mais aptos ao uso em guerras irregulares, em especial em operações de contrainsurgência. Quanto aos meios navais, observamos a compra de um Navio Patrulha Oceânico. Dado o seu baixo poder de fogo, essa nave, embora passível de ser usada em conflitos regulares, é amplamente usada para vigilância e interdição naval. Os equipamentos para força terrestre são os que se destacam. O volume da compra de carros de combate, embora justificados para contrainsurgência, foge um pouco ao perfil, particularmente pelo ambiente predominantemente selvático onde ocorrem os embates com as guerrilhas. Quanto às peças de artilharia, essas são úteis em modalidades de guerra regular ou irregular. Através dos dados acima e de sua análise, podemos afirmar que o perfil da aquisição de material bélico pela Colômbia é voltado principalmente para ações de COIN, havendo coerência entre a transformação militar para esse tipo de combate, a reformulação estratégica e tática e os meios adquiridos.

A despeito dessas características, o "ambíguo simbolismo das armas"[125] complica a leitura de outros países sobre as motivações do armamento da Colômbia. O seu incremento de capacidades militares foi recebido com suspeita por seus vizinhos no norte andino. A

[124] Os aviões militares de fabrição israelense (Kfir) foram modernizados no período.

[125] Ver o debate sobre *incerteza* nos estudos de segurança, c.f. Booth e Wheeler (2008).

aquisição dos Tanques AMX-30, mencionada anteriormente, por exemplo, foi justificada como necessária para o conflito interno. Contudo, o *The Military Balance 2005* afirma que essa compra foi interpretada como uma tentativa de afetar a balança estratégica favoravelmente para a Colômbia em detrimento da Venezuela (IISS, 2005, 333).

De certa forma, as suspeitas sobre a modernização da força colombiana têm fundamento. Observa-se nela uma possível contradição entre incremento de capacidades militares voltadas a operações de contrainsurgência (COIN) *versus* rearmamento baseado em sistemas de armas voltados a operações convencionais. Em último caso, esse duplo uso do armamento pode ser visto como afetando a balança estratégica com a Venezuela. Um exemplo dessa possível contradição é a necessidade de tanques sobre lagartas num ambiente de selva. Se o objetivo central do *arms build-up* colombiano é COIN, não seria mais prudente optar por tanques leves ou por um número maior de veículos 8x8 ou 6x6[126]? Entendemos que a Colômbia, embora tenha muito clara a centralidade do seu conflito doméstico, não abandonou a opção de possuir meios de emprego convencional, representados por armamentos classificados como *major weapons systems*, como os AMX-30.

Ao lado do aumento das capacidades militares de Bogotá, outro fator reforça a suspeita de que o país tem interesse em alterar a balança estratégica regional. Referimo-nos às ações empreendidas pelos Estados Unidos quanto à compra e venda de armamento. Se de um lado os EUA são o principal fornecedor de material bélico para a Colômbia, é dele que partem as principais iniciativas de cerceamento contra a Venezuela na aquisição de material de defesa. Entre os objetivos que explicam essas ações está o interesse de impedir a modernização militar da República Bolivariana. Existe o interesse de que ela não afete a balança militar na região, em especial em relação à Colômbia (IISS, 2005, 2007).

Por outro lado, a Venezuela também foi percebida como buscando afetar a balança de poder regional. Entre 2003 a 2004, o país financiou um programa de aquisições para defesa que envolveu concorrentes europeus e israelenses. Naquele contexto, a Espanha ia fornecer mais 46 tanques AMX-30 EM2 e 20 peças de artilharia M114A2. De acordo com o IISS, essas aquisições possivelmente foram direcionadas a balancear a Colômbia (IISS, 2005, 196).

[126] Veículos blindados sobre rodas. "O Exército [colombiano] emprega blindados como o EE-9 Cascavel, EE-11 Urutu, M-113 e M-8." (LUCENA SILVA e TEIXEIRA JR, 2009, p. 36).

Mas distinto desse país que tem como principal hipótese de emprego das forças militares a guerra civil, a Venezuela possui hipóteses de guerra interestatal, convencional e assimétrica (DIETRIECH, 2004). O material de defesa descrito acima é coerente com esse tipo de emprego.

Devido à dificuldade na aquisição de material bélico com os fornecedores tradicionais (Estados Unidos e Europa) para o seu programa de modernização, o governo venezuelano ampliou as parcerias comerciais. Essa mudança incidiu também na criação de alinhamentos outrora não existentes[127]. Entre os alinhamentos da Venezuela com parceiros não tradicionais, a exemplo da China e Irã, destaca-se a sua relação com a Rússia[128]. Esse país se tornou o principal fornecedor de equipamento militar para o regime chavista. Diante do cerceamento estadunidense às compras externas daquele país, o *The Military Balance* afirma que:

> "Venezuela's burgeoning relationship with Russia was prompted by a US weapons embargo in the 1990s which made it impossible for the Venezuelan air force to maintain its fleet of American F-16 aircraft. Since then, Brazil, France and Spain have all had to cancel proposed weapons sales to Venezuela following pressure from the US" (IISS, 2009, p. 58)

Apesar de algumas iniciativas cooperativas, frágeis e esporádicas[129], Colômbia e Venezuela se posicionariam em polos ideológicos opostos, o que reforçou a tendência de conflito sobre a cooperação. O entendimento do panorama de segurança sul-americano e as instabilidades político-militares atreladas a ele não será completo se não discutirmos essas questões à luz da Venezuela na Era Chávez. Para melhor compreender as reações/ações de Caracas e como elas afetaram as condições da região, iremos a seguir analisar os principais desenvolvimentos na área da defesa e da segurança para o país.

---

[127] Outra hipótese para os novos alinhamentos venezuelanos se baseia na política internacional de petróleo praticada por Caracas. Em razão da importância dessa *commodity* para a economia venezuelana, Corrales e Penfold (2011) acreditam que Chávez buscou influenciar o preço do Petróleo na OPEP. Através de alinhamentos com países contrários ao *status quo* do mercado do petróleo, o qual seria patrocinado em grande parte pela Arábia Saudita.

[128] Para uma discussão mais ampla acerca dos interesses russos na América Latina, c.f. Blank (2009).

[129] Em outubro de 2006, a Colômbia realizou com a Venezuela o exercício CARIBE 2006, que uniu fragatas, navios de patrulha e aviões de combate (F-16) num exercício de combate ao terrorismo, tráfico de drogas e contra ameaças ambientais (IISS, 2007, p. 51-52).

4.2.3. Venezuela e Rússia: revolução e a revisão da ordem regional.

Se por um lado pode-se observar um nítido alinhamento entre Estados Unidos e Colômbia, o qual afetou a balança de capacidades militares na região (em especial no norte andino), também é possível detectar a formação de alinhamentos contrários à primeira díade. Segundo Otálvora (2008), um sistema desse tipo foi costurado na América Latina sob a liderança venezuelana, o qual impactaria na estabilidade regional e no questionamento da perseguida liderança brasileira na região.

Distinta da postura do Brasil, caracterizada pela preferência conciliadora e defensora do *status quo* na América do Sul, Caracas possuía uma proposta de Política Externa calcada em ideias revolucionárias, no "socialismo do século XXI" e no Bolivarianismo. Elas incidiam, por consequência, numa postura revisionista sobre a ordem regional e o papel da Venezuela nela. No intuito de materializar os seus anseios, o país buscou aprofundar laços com movimentos sociais e líderes interessados em mudança revolucionária (CORRALES e PENFOLD, 2011, p. 101). A Política Externa venezuelana seria caracterizada pelo uso dos instrumentos de *Soft Balancing* e de "Poder Social". A América Latina e o Caribe foram campos férteis para a expansão da presença venezuelana no exterior. Como afirmam Corrales e Penfold:

> "From 2004 to 2009, Chávez offered investments, aid, and subsidies to a large number of countries, especially through oil discounts and direct social investments. Venezuela has invested directly in social projects in countries such as Nicaragua, Cuba, Argentina, Ecuador, Honduras, and Bolivia, often by means of binational sovereign funds" (2011, p. 104).

Para compreender as motivações que dão sentido à Política Externa da Venezuela no campo da cooperação em defesa, devemos analisar as suas ações no campo político e militar, mas também aspectos ideacionais do pensamento político vigente entre os líderes do país. Para isso é relevante avaliar o projeto regional venezuelano.

Um aspecto expressivo da leitura política adotada por Caracas era a percepção negativa sobre os Estados Unidos. Especialmente após a tentativa de Golpe de Estado contra Hugo Chávez em 2002 e da suspeita de associação dos Estados Unidos no evento. Essa perspectiva contribuiu para uma postura de antagonismo quase que automático em relação à Washington. A partir dessa ocasião os EUA seriam percebidos por Chávez como ameaça existencial ao seu governo.

Imbuído do desejo de defender o seu processo revolucionário, entendia que podia fazê-lo através do balanceamento interno e externo. No primeiro caso, buscaria incrementar as suas capacidades militares para produzir efeito dissuasório e gerar capacidade defensiva se necessário. No plano externo, o balanceamento seria complementado através da expansão de sua revolução para a América Latina. Parte fundamental dessa perspectiva defensiva estava em criar uma aliança militar na América do Sul, como resposta aos Estados Unidos. A cooperação em defesa para a Venezuela também seria um mecanismo de autoajuda. O problema de fundo, em especial para o Brasil, é que essa estratégia defensiva orientada inicialmente aos Estados Unidos implicava na revisão da ordem regional, dos seus processos de integração regional e da forma como a cooperação em defesa se dava. Entretanto, a Venezuela não estava só quanto à insatisfação da gerência da ordem, da defesa e segurança na América do Sul.

Em diálogo com esse contexto de antagonismo, Pádua e Mathias (2010) chamam atenção para um conjunto de respostas inesperadas em relação à ingerência estadunidense nos assuntos de defesa e segurança na região. Essas respostas teriam como protagonistas a Venezuela e o Brasil. Entre as causas para o distanciamento com a posição e agenda dos Estados Unidos na região estaria o sentimento de aversão aos Estados Unidos por parte de um número cada vez maior de países. Este não seria o caso do Brasil. Uma segunda causa seria a tentativa de elaborar políticas de defesa e segurança de cunho regional. Entre as propostas para a defesa nesse recorte geográfico se destacariam a sugestão de integração militar por parte da Venezuela e a iniciativa do Brasil para criar o Conselho de Defesa Sul-Americano na UNASUL. De uma forma geral, as propostas de criação de instâncias de defesa regional se organizavam a partir de visões contrárias sobre as razões da cooperação. A escolha se dava entre a opção de confronto com Estados Unidos *versus* visões autonomistas, mas de não confrontação com os EUA.

Numa perspectiva histórica, o projeto de defesa regional da Venezuela é anterior ao brasileiro, especialmente no que concerne à proposição de uma perspectiva mais ambiciosa de cooperação em defesa. Desde cedo, Caracas foi além da proposta de um mecanismo de segurança coletiva, chegando a articular a ideia de integração militar regional. A venezuelana tinha como objetivo formar o "Bloco Regional de Poder Militar" (BRPM)[130].

Ainda em agosto de 2000, durante a I Reunião dos Presidentes da América do Sul, Hugo Chávez propôs um projeto de defesa comum. Em 2001, durante a IV CMDA, uma nova proposta de integração militar latino-americana foi apresentada pelo general venezuelano Hurtado Sucre (DIETERICH, 2008). Em 2004 foi publicado o livro "La Integración Militar Del Bloque Regional de Poder Latinoamericano", organizado por Heinz Dieterich (2004). No livro, Chávez discute a ideia de criação de uma "Organização do Tratado do Atlântico Sul". Ele entendia que:

> "Países como Venezuela, Brasil, Argentina, los países que están de frente o de costado con nosotros al Océano Atlántico, tenemos la fachada grande, la fachada atlántica nuestra, caribeña. Esos países podrían formar la OTAS y más adelante una Organización Militar Sudamericana" (CHÁVEZ, 2004, p. 14)

Ao constatar a necessidade de tal organização, o presidente venezuelano apontou como obstáculo a influência dos EUA na região. Em seu discurso, a Colômbia também é vista como um problema para a segurança. O conflito interno daquele país e a percepção por setores militares e do governo colombiano sobre Chávez é entendida por ele como produzindo obstáculos para a confiança mútua entre ambos os países (2004, p. 16). Se o mandatário venezuelano apresentava uma postura de desconfiança com relação aos EUA e a Colômbia, no mesmo discurso exibia o interesse de uma aproximação com o Brasil[131].

O Presidente venezuelano, já em 2004, observava que o processo de Integração Militar deveria ser necessariamente uma consequência da integração política. Essa condição foi

[130] Segundo Pádua e Mathias, em virtude da recusa argentino-brasileira, a formação de um BRPM partiria da ALBA. (2010, p. 57).

[131] Nesse quesito, Chávez referia-se a uma conversa com o presidente Lula sobre a navegação compartilhada do rio Orinoco e Amazonas.

facilitada pela emergência da agenda política na CASA, mas principalmente com o surgimento da UNASUL, em fins de 2007. A relação entre integração regional e cooperação em defesa foi novamente observada quando da assinatura do protocolo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, em 2006, mesmo ano em que sai da Comunidade Andina. Na ocasião, Chávez propôs aos presidentes do Brasil e Argentina um "Conselho de Defesa Sul-Americano" (PÁDUA e MATHIAS, 2010, p. 58). Segundo reportagem do jornal argentino *El Clárin*, o Presidente Chávez afirmou que:

> "Debe llegar el día en que el Mercosur tenga una organización de defensa donde vayamos fusionando las fuerzas armadas de nuestros países". Y agregó que el bloque regional debe diseñar "una estrategia propia de seguridad, de soberanía y de defensa"." (EL CLARÍN, 2006).

De forma muito clara, a posição oficial brasileira que se desenhava nesse cenário era contrária à integração militar num futuro Conselho de Defesa Sul-Americano (OTÁLVORA, 2007, p. 52-53). Outra posição negativa também foi manifestada pelo então titular do MERCOSUL, Carlos Álvarez (EL UNIVERSAL, 2006). Se com os parceiros do Cone Sul os espaços de negociação de sua proposta eram reduzidos, a Venezuela continuou a buscar o convencimento de sua perspectiva em outros foros.

Em 19 de julho 2006 foi publicada a declaração final do Seminário Latino-Americano sobre Segurança Regional, Integração e Forças Armadas[132], realizado em Caracas. A iniciativa, a qual buscava a criação de entendimentos comuns sobre segurança e defesa, propôs um conjunto de medidas que representam bem o impasse entre os projetos de defesa regional, liderados pela Venezuela e Brasil. Entre as propostas de maior repercussão estavam a substituição do Sistema Interamericano de Defesa por um Sistema Sul-Americano, a criação de um Colégio Sul-Americano de Defesa, e a construção de uma Força Militar Sul-Americana. Outro aspecto relevante exposto no evento foi sobre a necessidade de impulsionar

[132] "Os Participantes do 'Seminário Latino-Americano sobre Segurança Regional, Integração e Forças Armadas': Parlamentares da Comissão de Defesa da Assembléia Nacional, do Parlamento Latino-Americano, oficiais do Estado Maior Presidencial, Ministério da Defesa, Comando-Geral da Reserva Nacional, Exército, Marinha, Aeronáutica e Guarda Nacional, Casa Militar, Escolas Superiores das Forças Armadas Nacionais, Acadêmicos das Universidades de Santa Maria, Simón Bolívar, Católica, Andrés Bello e Organizações Educativas e Sociais de diversas regiões do país e da América Latina". (PÁDUA e MATHIAS, 2010, p. 59).

o desenvolvimento científico e tecnológico no âmbito militar e o impulso a uma moderna indústria de defesa regional.

Apesar da movimentação de Caracas a favor de um amplo e compartilhado entendimento regional sobre defesa e segurança, a recepção por parte do Brasil e da Argentina continuava a não ser a esperada. Os mandatários desses países entendiam que "la alianza de defensa concertada para el bloque, hasta aquel momento, se limitaba a la integración de la industria bélica, aeronáutica y espacial" (PÁDUA e MATHIAS, 2010, p. 58-59).

As negativas dos membros do MERCOSUL em aceitar a criação de um bloco regional de poder militar levariam Chávez a buscar a realização desse projeto na ALBA, na qual desde o início se juntaram Cuba e Bolívia. Como resultado dessas iniciativas "en la VI Reunión de Cúpula de la Alba, realizada el 26 de enero del 2008, en Caracas, la creación de una *alianza militar defensiva* entre Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y República Dominica – que adhirió al bloque en aquella fecha" (2010, p. 60) [grifo nosso].

Nos marcos dessa estratégia, a Venezuela inaugurou acordos de cooperação militar na região, em especial com a Bolívia. Um aspecto polêmico da aproximação entre Caracas e La Paz se deu na questão da ajuda militar venezuelana em regiões de fronteira da Bolívia com países como Brasil e Chile. Claramente, Caracas exibia em seu projeto regional o interesse de obter uma zona de influência e de se converter numa potência regional (OTÁLVORA, 2007, p. 57). Somado a essas aspirações, o comportamento antagonista da Venezuela em relação aos Estados Unidos é vista por Pádua e Mathias como o principal fator de fragmentação na região (2010, p. 64).

O Brasil não ficou alheio às mudanças em seu entorno regional e estratégico. Paralelamente às iniciativas venezuelanas de construir uma aliança militar sul-americana, o governo Lula apostou na ideia de criar uma instância de consulta em matéria de defesa e segurança regional. O ano de 2006 foi marcado pela solicitação da Venezuela para entrada no MERCOSUL, apesar do receio da radicalização política do bloco e as repercussões negativas para o Brasil e a estabilidade regional. Em 2007, a mudança na direção do Ministério da Defesa com Nelson Jobim confluiu com a demanda presidencial de reavaliação política da estratégia de defesa do Brasil. A revisão se daria tanto internamente (modernização e reorganização das Forças Armadas) como no âmbito regional, com a cooperação regional em

defesa e os seus impactos institucionais. No mesmo ano em que a Venezuela insistia na integração militar na região, agora no MERCOSUL, o Brasil planejava lançar a sua versão da cooperação regional em Defesa. A proposta brasileira do CDS era para ter sido apresentada pelo Presidente Lula no final de 2007 ou no início de 2008 na III Cúpula da Unasul, que seria na Colômbia, mas fora cancelada[133].

Embora retoricamente buscasse apoio brasileiro, a volição venezuelana de ascender como líder na região se chocou com as pretensões de Brasília. Em especial, dava-se o choque entre os anseios de Caracas e a necessidade cada vez mais urgente de consolidar a condição de potência regional inconteste do Brasil. De acordo com Otálvora:

> "La suscripción del tratado de Unasur, proyecto dinamizado desde el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y el interés colectivo sobre un consejo de defensa regional auspiciado por el gobierno Lula da Silva, se perfilan como éxitos en la estrategia brasileña para su posicionamiento como actor político global, que procura ejercer la vocería suramericana en diversos espacios y foros mundiales" (2008, p. 8).

A postura revisionista da Venezuela não foi bem aceita em Brasília, causando problemas e imbróglios regionais, os quais o governo Lula teve que lidar. A interferência da Venezuela na tentativa de escalada da crise de 1 de Março de 2008 foi mediada por iniciativa brasileira. A presença de Lula em 19 e 20 de julho de 2008 na Colômbia foi interpretada como manobra para quebrar o cerco à Colômbia (2008). Segundo Saint-Pierre (2008), a atuação da diplomacia brasileira foi exitosa ao manter o conflito em caráter bilateral, afastando a Venezuela e os Estados Unidos de sua possível escalada. Seja no Grupo do Rio ou através do Ministério das Relações Exteriores, o Brasil buscou evitar a escalada entre os países na contenda.

Outros favores começavam a preocupar a avaliação do Brasil sobre riscos para a estabilidade da região. Se desde o início de seu governo observa-se um distanciamento entre

[133] Apesar de a proposta não ter sido feita em 2007, desde o segundo semestre se iniciaram tratativas formais para uma articulação desse tipo no nível bilateral. Desenvolvemos essa questão ao longo do Capítulo 05.

Washington e Caracas[134], por outro lado, nas relações da Venezuela com parceiros regionais, autores como Otálvora afirmam que existem acordos de defesa mútua, voltados à reação simultânea contra ameaças externas contra as partes (2008, p. 02). Talvez, essa percepção seja ainda mais verdadeira quando se pensa nas relações entre Venezuela e Cuba. Segundo Otálvora:

> "A imbricação de ambos os governos se reflete no campo militar desde aspectos ideológicos, doutrinários e operativos, como os programas conjuntos de formação de oficiais, até aspectos simbólicos em tempos de paz e logísticos em tempos de guerra" (2008, p. 02).

Outro país disputado para compor um alinhamento com a Venezuela era a Bolívia, país próximo e relevante para o Brasil. Desde 2006, acordos de cooperação militar foram celebrados entre Caracas e La Paz. Um bom exemplo é o "acuerdo complementario al convenio basico de cooperación entre la República de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela en materia de defensa" (BOLÍVIA, 2006). Nele era prevista a formação de oficiais bolivianos por tropas da Venezuela, treinamento de aviação (C-130), operações especiais, infraestrutura militar. O acordo militar de maio de 2006 entre Bolívia e Venezuela previa não apenas a construção de bases militares, mas também a construção de um novo porto no Rio Paraguai e uma base militar perto da fronteira com o Brasil[135]. A Venezuela também iria transferir para a Bolívia dois helicópteros de assalto AS-532 AL Cougar do 10º Grupo de Operações Especiais da Venezuela. Junto com os helicópteros doados, seriam transferidas as tripulações destes em junho daquele ano. Além dessas iniciativas, houve relatos de entrega de fuzis AK-103 para as Forças Armadas bolivianas (IISS, 2007, p. 53).

Junto às ações no plano regional, as iniciativas político-militares de Caracas iam além do escopo sul-americano. A Venezuela buscou tecer alinhamentos com potências extrarregionais no sentido de robustecer a sua posição na região e no mundo. Se de um lado a Venezuela rompia antigos alinhamentos com potências tradicionais, criava novos agora com

[134] Por exemplo, em 2000, Chávez suspendeu a participação da Venezuela no exercício *Operation Red Flag*, liderado pelos EUA. A Venezuela participava do programa desde os anos 1990. (CORRALES e PENFOLD, 2011, p. 110).

[135] "The El Prado base will be able to accommodate up to 2,500 troops, including mechanised units, and it will include an airstrip" (IISS, 2007, p. 53).

atores que antagonizavam com os Estados Unidos. Caracas alinhou-se com potências que nutrem uma postura contra-hegemônica, como a Rússia e o Irã[136]. Um dos desdobramentos internacionais dos eventos aqui relatados foi o aprofundamento do alinhamento entre Caracas e Moscou.

No dia 7 de setembro de 2008, o presidente venezuelano declarou o seu país como principal aliado estratégico da Rússia (IISS, 2009, p. 56). Dois dias após o anúncio, seguiu-se o que "two Russian Tu-160 Blackjack strategic bombers landed in Venezuela to conduct a number of joint exercises with Venezuelan forces" (IISS, 2009, p. 56). Não apenas a Venezuela elevara o *status* das relações com Moscou, histórico antagonista dos Estados Unidos, como permitiu que o seu território fosse base de bombardeios estratégicos, precedente que não se observara na região desde a crise dos mísseis de 1962. Somado a esse evento, em outubro de 2008, o navio de guerra russo, Cruzador pesado *Pyotr Veliki*[137], junto ao *destroyer* antissubmarino *Almirante Chabanenko* foram lançados ao mar do Caribe para exercícios com a marinha da Venezuela, o *VenRus* 2008. Lembrando que o Caribe, além de parte da AOR do USSOUTHCOM é considerado como um *Mare Nostrum* dos Estados Unidos.

Esses relatos exemplificam a crescente cooperação entre Moscou e Caracas dentro da esfera de influência dos Estados Unidos (IISS, 2009, p. 207). De fato, a articulação entre Rússia e Venezuela começava a incomodar o governo dos Estados Unidos. Como nos informa Blank (2009) em 2008, Washington enviou Thomas Shannon, Secretário de Estado Assistente para América Latina à Moscou, de forma a averiguar as intenções russas na região.

O que se observava era que, parte por iniciativa venezuelana, parte pela estratégia russa, as dinâmicas de segurança sul-americanas ameaçavam ser tragadas pela lógica sistêmica do antagonismo EUA x Rússia. Paralelo ao aumento da presença russa na região, dava-se uma prolongada tensão no Leste Europeu, em que países da antiga esfera de influência direta russa passavam a permitir a instalação do controverso escudo de defesa de mísseis dos Estados Unidos (BORGER e HARDING, 2008). A inserção dos Estados Unidos

[136] Segundo Corrales e Penfold (2011), uma das explicações para a aproximação da Venezuela com a Rússia e o Irã está em sua estratégia de maximizar o preço do petróleo (2011, p. 100), recurso estratégico para a sua economia e para a manutenção de seu processo revolucionário.

[137] O cruzador é dotado da capacidade de lançamento de mísseis.

na esfera de interesses diretos de Moscou vinha se dando desde o colapso da União Soviética, no qual se incluíam intervenções na região (Bósnia e Kosovo) e apoio a países dissidentes das posições de Moscou, como a Ucrânia e a Geórgia. No mesmo ano de 2008, a Rússia travou uma rápida guerra contra a Geórgia, país fortemente alinhado com Washington. Através do uso da força demonstrava que a sua tolerância para posições divergentes em sua zona de influência havia diminuído. Tendo essas questões em mente, no plano geopolítico, a presença russa na América Latina pode ser avaliada como uma demonstração de Moscou de que se os EUA interviessem nos países da *Commonwealth of Independent States*, a recíproca seria verdadeira na América Latina (BLANK, 2009).

Apesar do não contentamento estadunidense, as relações entre Caracas e Moscou foram além do plano político-estratégico, reverberando também na balança de capacidades. Apresentamos a seguir alguns dados que nos ajudam a compreender o incremento do poder militar da Venezuela no período a partir do perfil de suas aquisições.

TABELA 04 – Perfil das Aquisições de Material de Defesa da Venezuela, 1997-2008.

País Fornecedor	**Classificação**	**Designação**	**Quantidade**	**Ano do Pedido[138]**	**Ano de Entrega**
França	Helicóptero	AS-532	6	1997	2000
Itália	Aeronave de Treinamento	MB-339FD[139]	10	1998	2000
Itália	Avião de Ataque ao Solo	AMX[140]	8	1998	2001
Israel	Míssel Terra-Ar	*Barak*-1[141]	6	1999	2000

[138] Apesar dos três primeiros pedidos não terem sido realizados antes do início do governo Chávez, o material foi recebido durante o seu mandato.

[139] Pedido de até 24 aeronaves. As entregas ocorreram até 2001.

[140] Feito em cooperação com o Brasil. Pedido de até 24 aeronaves.

[141] Parte do processo de modernização do sistema de defesa antiaérea.

França	Radar	*Flycatcher*[142]	3	1999	2000
Espanha	Aeronave de Transporte	CASA C-295	10	2005	-
Espanha	Navio de Patrulha Oceânica	PCO	4	2005	-
Espanha	Aeronave de Patrulha Marítima	CASA CN-235	2	2005	-
Espanha	Barco de Patrulha	*Patrol Boat*	31	2005	2006
Espanha	Corveta	POV[143]	4	2005	–
Espanha	Navio de Patrulha Costeira	BVL type[144]	4	2005	2008
China	Radar	JYL-1[145]	9	2005	2007
Rússia	Helicóptero	Mi-35M	3	2005	2006
Rússia	Helicóptero	Mi-26T	1	2005	2006
Rússia	Helicóptero	Mi-17V-5	6	2005	2005
Rússia	Helicóptero	Mi-17V-5[146]	5	2005	2006
Rússia	Helicóptero	Mi-17V-5 & Mi-35M[147]	38	2006	-
Rússia	Defesa Antiaérea	Tor-M1[148]	3 baterias	2006	2007
Rússia	Aeronave de	Su-30MK2V[149]	24	2006	2007

[142] As entregas ocorreram até 2002 como parte da modernização do sistema de defesa antiaérea.

[143] O contrato também incluía quarto barcos de patrulha costeira (PBC).

[144] O contrato inclui quarto corvetas para substituir outros navios.

[145] O contrato inclui um centro de comando e controle, peças de reposição, treinamento, suporte técnico e empréstimo de sistema de comunicação por satélite. Os primeiros três sistemas foram entregues em novembro de 2007.

[146] Segunda ordem de compra.

[147] Segunda ordem de compra. Três Mi-17-5 foram entregues em março de 2006.

[148] A primeira Bateria foi entregue em dezembro de 2007.

[149] Entregas completadas em agosto de 2008.

	Ataque (*multifunção*)				
Rússia	Helicóptero	Mi-17V5	14	2006	2008
Holanda	Radar	*Tactical Combat Management System*	8	2006	2008
Rússia	Submarino	*Project 636* (Imp Kilo)[150]	1	2008	–
Reino Unido	*Hovercraft*	*Griffon* 2000TD	9	2008	2009
Rússia	Aeronave de Transporte	Il-76	4	2008	2008
China	Aeronave de Treinamento	JL-8 *Nanchang* (K-8 *Karokorum*)	24	2008	2009
Rússia	Helicóptero	Mi-28N *Night Hunter*[151]	4	2008	2009

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados disponíveis em: "Table 34 Arms orders and deliveries, Caribbean and Latin America 2000–04". (IISS, 2005, p. 341); "Table 12 Selected Arms Orders and Deliveries, Caribbean and Latin America" (IISS, 2007, p.91-92); "Table 11 Selected Arms Orders and Deliveries, Caribbean and Latin America" (IISS, 2008, p. 99-100) e "Table 11 Selected Arms Orders and Deliveries, Caribbean and Latin America" (IISS, 2009, p.98).

Os meios aéreos adquiridos pela Venezuela diferem substancialmente quanto ao tipo de propósito dos homólogos colombianos. Os venezuelanos adquiriram um bom volume de helicópteros de transporte (ex. Mi-26T e o Mi-17V-5), mas também de propósito misto, juntando a essa função a capacidade de apoio de fogo (ex. Mi-35M). Embora em menor número, destaca-se a aquisição de helicópteros com maior capacidade de fogo e ataque, como o Mi-28N. Esse último é habilitado para realizar operações ofensivas, inclusive contra meios blindados em terra, como carros de combate. Contando com um quantitativo módico de aviões de treinamento e ataque leve, adquiridos entre 2000 e 2001, a Força Aérea da

[150] *Varshavyanka*.

[151] Para substituir a aeronave de ataque leve e observação OV-10 *Bronco*.

Venezuela adquiriu importantes ativos para garantir a superioridade aérea local. Característicos dessa capacidade foram os aviões Su-30MK2V.

Ainda sobre o poder aéreo de Caracas, Chávez também comprou equipamentos voltados a garantir a defesa antiáerea, como o sistema de mísseis terra-ar Tor-M1. Em apoio aos meios de defesa aérea e de projeção de poder, foram adquiridos radares e sistemas de comunicação por satélite. Embora no período também tenha incluído em seu arsenal meios aéreos de transporte e patrulha, é notavel o acréscimo de capacidades que os meios aéreos conferem à Caracas. Embora a sua justificativa seja a defesa, a natureza dos equipamentos permite que eles sejam utilizados para fins defensivos ou ofensivos.

Em relação ao poder naval venezuelano, este não apresenta um incremento tão substantivo. Ao lado de navios de patrulha oceânica e costeira, poucas corvetas foram adquiridas. A preferência nesse vetor se deu a barcos de patrulha. Por outro lado, foi encomendado um submarino, o qual até 2008 não tinha sido entregue. O perfil naval da Venezuela não sofreu um acréscimo significativo em termos de possibilidades de projetar poder, consistindo numa característica mais defensiva. Tal aspecto é reforçado pela aquisição de meios terrestres de baixo poder de fogo, mas de grande mobilidade, como veículos blindados de transporte de tropa. Essa fragilidade, porém, seria remediada posteriormente com a aquisição de tanques russos. Como balanço do perfil das aquisições de Caracas, percebemos um expressivo incremento de suas capacidades militares, principalmente quanto ao poder aéreo. Este, embora possa desempenhar tarefas defensivas e gerar capacidade dissuasória, pode ser entendido como um tipo de arma tradicionalmente ofensiva (MACISAAC, 2003). A despeito disso, muitas dessas aquisições foram justificadas como substituindo material bélico obsoleto ou cujo fornecedor não estava mais acessível. Este último fator, inclusive, seria somado à nova geopolítica e panorama de segurança enfrentado por Chávez a partir de 1999, o qual se ligaria à construção de outros alinhamentos.

Em virtude da série de embargos e do cerceamento do acesso de material de defesa realizado pelos Estados Unidos contra a Venezuela, o país teve que buscar no mercado interacional outros fornecedores[152]. O presidente Chávez chegou a assinar com Rússia em

[152] Por exemplo, "Contratos importantes com a Espanha (C-295, aeronave de transporte) e Brasil (Super Tucano, aeronave COIN, treinamento, ataque ao solo) não puderam ser concluídos porque as aeronaves utilizavam

2005 mais de 12 acordos de compra de armamentos com valor acima de $4,4 bilhões de dólares (PENFOLD e CORRALES, 2011, p. 120). Com isso, em 2007 a Venezuela tornou-se o terceiro maior comprador de armamentos russos, atrás apenas da China e da Índia.

Em outubro de 2006, o então Ministro da Defesa, Raúl Isaías Baduel, afirmou que as aquisições faziam parte de um programa de modernização. Ele explicou as compras da seguinte forma:

> "The new Chinese radars would be used for counter-narcotics operations and the AK-103 were replacing 50-year old 7.62mm rifles. The Su-30 MK2 fighters are supposed to replace the F-16, the Kilo-class submarines are to replace the old Type-209 submarines, and the An-70 aircraft are to replace the C-130 Hercules" (IISS, 2007, p. 53).

Segundo o IISS, entre os equipamentos adquiridos entre 2005 a 2007, estavam 100 mil fuzis Kalashnikov, mais de 50 helicópteros de transporte e apoio de fogo Mi-17V e Mi-35, 24 Sukhoi Su-30 MKV, junto a um amplo pacote de armamentos contando com mísseis BVR (*beyond visual range*), entre outros. Os helicópteros Mi-17 e Mi-26 permitiam à Venezuela uma boa capacidade de transporte aéreo. Os caças Su-30 MKV serviam para aumentar a capacidade de defesa aérea do país (IISS, 2008, p. 58-60). Destarte o argumenato de que as compras venezuelanas visavam fundamentalmente à modernização das capacidades militares no contexto de obsolescência do material, também havia a justificativa de que esse processo era necessário para dissuadir os Estados Unidos.

Podemos constatar que na última década se desenvolveram na América do Sul um complexo sistema de alinhamentos. Estes, somados ao incremento das capacidades militares dos países analisados, convergiram para causar um dilema de segurança na região. Na busca por aumentar a segurança dos Estados Unidos, Colômbia e Venezuela acabaram por reduzi-la para si, gerando externalidades negativas para países como Brasil. Misturando questões de segurança doméstica e regionais, atores como Estados Unidos, Colômbia, Venezuela e Rússia agiram no campo militar dentro da área considerada pelo Brasil como **entorno estratégico**.

componentes norte-americanos e foram vetados pelo Congresso" (LUCENA SILVA e TEIXEIRA JR, 2009, p. 37).

O espaço de atuação central e realidade geopolítica em que se desdobra o pensamento de defesa de Brasília eram agora povoados por Estados revisionistas e de *status quo* que não hesitaram em demonstrar o poder militar próximo de áreas sensíveis para o Brasil. Dessa forma, afetando a sua sensação de segurança, o seu projeto regional e a balança de capacidades e poder sul-americana. Diante desses elementos, veremos como foi a reação do governo brasileiro.

4.3. Reações do governo Brasileiro no nível subsistêmico: balanceamento ou bandwagoming?

Na América do Sul, a Brasil age tradicionalmente como defensor do *status quo* regional. Segundo Hurrell (2009), o Brasil possuiria uma vocação de mediador e solucionador de crises regionais. O país é visto como utilizando a sua posição na região como instrumento para realizar a sua aspiração de ter um papel internacional de mediador legítimo e crível[153] (HURRELL, 2009). Como apresentado no Capítulo anterior, como diretriz da Política Externa do governo Lula, o país busca se utilizar desse ativo para mudar o seu *status* na hierarquia de potências.

Na última década, as preferências do Brasil pela manutenção da ordem regional influenciaram o seu comportamento em mediações e, eventualmente, em intervenções político-diplomáticas em crises na América do Sul, inclusive no Caribe. Podemos listar alguns exemplos que expressam essa preferência: 1) criação do Grupo de Amigos da Venezuela; 2) a mediação da transição entre os governos Lozada e Mesa na Bolívia e a sua atuação do país como força estabilizadora durante as insurreições populares de 2005 naquele país; 3) a participação do Brasil como garantidor na alternância do governo Gutierrez no Equador; 4) o comando do componente militar da MINUSTAH. Esses são exemplos que demonstram a vontade do Brasil de agir na preservação do *status quo*. Para isso, realiza ações estabilizadoras na criação de ordem na região (FIORI, 2013, p. 36-37). Fatores além das preferências no

[153] Há controvérsias sobre a efetividade e os resultados dessa estratégia. Segundo Soares de Lima e Hirst a "expansão do envolvimento político brasileiro em crises locais, somada às atividades comerciais e de investimento crescentes com seus vizinhos sul-americanos, não tem gerado apoio imediato e automático à liderança regional em assuntos mundiais" (2009, p. 61).

campo da Política Externa e da segurança contribuiriam para que essa posição brasileira ganhasse mais força na primeira década do século XXI.

Em virtude da centralidade do Oriente Médio para as operações político-militares estadunidenses, viu-se por parte de Washington "a ausência de uma política externa para a América do Sul, em especial após o 11 de setembro de 2001" (2009, p. 24). Para Hurrell, esse "seria um dos fatores que proporcionou ao Brasil alguma capacidade de desenvolver papel regional relativamente autônomo" (2009, p. 24). O Brasil já foi visto pelos Estados Unidos como um "país pivô" em sua região, cuja capacidade de agir regionalmente poderia contribuir para estabilizar a América do Sul. Nessa linha, haveria uma delegação de responsabilidades[154]. Inclusive, o cenário em que os Estados Unidos favoreceriam a delegação para pivôs regionais reaparece na última década. Essa lógica de transferência de atribuições se relaciona à "administração do seu poder global [dos EUA], cada vez mais arbitral e 'terceirizada'" (FIORI, 2013, p. 34).

Distinto do que uma pura relação de deleção poderia supor, os espaços de ação do estabilizador regional seriam severamente constrangidos. Se a distribuição de atribuições na gerência de regiões existe, os EUA somam a esse modelo a produção de "equilíbrios de poder regionais". Essa característica impede que o Estado a quem seja delegada responsabilidades não se torne um novo *hegemon regional* ou concorrente estratégico (FIORI, 2013; HURRELL, 2009; CASTRO NEVES e SPEKTOR, 2011). A perspectiva de Washington sobre uma possível necessidade de balancear o Brasil, restringindo os seus espaços de ação foi percebida por Soares de Lima e Hirst. As autoras argumentam que:

> "Da perspectiva dos Estados Unidos havia uma relativa preocupação, sobre a possibilidade de que um Brasil mais ativo pudesse unir a América do Sul em um bloco único que desestabilizaria a preeminência norte-americana no hemisfério" (2009, p. 64).

Da perspectiva dos Estados Unidos, o projeto de liderança brasileira na América do Sul foi visto com cautela pela administração Bush Jr. Para Castro Neves e Spektor, embora as

[154] Baseado no histórico da Política Externa Brasileira, Hurrell é contrário à tese de *bandwagoming* entre Brasil e Estados Unidos no contexto aqui analisado (2009, p.30-31).

relações Brasil-Estados Unidos sejam tradicionalmente positivas no contexto pós-1989, o Brasil tornou-se menos entusiasta de alinhamentos automáticos. A sua atitude em relação aos Estados Unidos seria mais bem caracterizada como de "indiferença benigna" (2011, p. 43).

Mais do que indiferença, várias iniciativas brasileiras no campo diplomático durante o governo Lula podem ser vistas como competindo com a arquitetura de segurança, defesa e em relação a outros assuntos multilaterais. A criação do CDS, da CALC e do Banco do Sul são fatores que, de alguma forma, promovem o esvaziamento de instituições tradicionais como a OEA, em particular as suas instâncias de coordenação de defesa e segurança. Uma característica desse ativismo não pode passar despercebida dos arranjos construídos por Brasília. Como observam Castro Neves e Spektor (2011), uma das características dessas iniciativas institucionais é a sistemática exclusão dos Estados Unidos e do Canadá de sua composição.

Esse movimento de "empurra" dos Estados Unidos não é total, sendo mais voltado a garantir espaços de manobra e autonomia do que a exclusão completa dos EUA das relações internacionais na América do Sul. Como relatado pelo documento do *Brazil Task Force* do *Council for Foreign Affairs*:

> "Apenas oito meses após as críticas brasileiras ao acordo de bases na Colômbia e enquanto as tensões acerca do Irã cresciam, o Secretário de Defesa norte-americano Robert M. Gates e o Ministro da Defesa do Brasil Nelson Jobim assinaram o Acordo de Cooperação e Defesa EUA-Brasil (DCA) em abril de 2010" (BODMAN, WOLFENSOHN, SWEIG, 2011, p. 70).

Embora o comportamento brasileiro em relação aos Estados Unidos possa parecer oscilar entre *bandwagoning* e o balanceamento, no campo da defesa e da segurança predomina a busca por autonomia, especialmente na esfera regional[155].

[155] Inclusive, quando existe convergência de interesses na política regional, nem sempre Brasil e Estados Unidos coordenam as suas ações ou cooperam. A literatura chama atenção, para que na perspectiva do Brasil o país não se vê como parte do sistema de aliança dos Estados Unidos. Do ponto de vista destes, existe uma dificuldade em interpretar os sinais e mensagens do comportamento brasileiro, gerando óbices à cooperação (HIRST, 2009; SPEKTOR, 2010; BODMAN, WOLFENSOHN, SWEIG, 2011).

Como vimos no Capítulo 03, o amadurecimento no governo Lula da ideia de espaço regional próprio, ou "entorno estratégico", levou o país não apenas a chamar para si responsabilidades para com a região[156], mas também à noção de que seria necessário "negar território" a outras potências concorrentes em termos de liderança e projeto. Em relação aos Estados Unidos, talvez o melhor exemplo de deterioração e desconfiança da leitura por Brasília da presença militar dos Estados Unidos na América do Sul. Essa avaliação pode ser acessada, por exemplo, pela recusa do Brasil em aceitar a reativação da IV Frota da Marinha dos Estados Unidos[157]. Na ocasião, "o presidente Lula solicitou ao ministro (das Relações Exteriores) Celso Amorim que pedisse à secretária de Estado americana (Condoleezza Rice) informações sobre os objetivos desta Quarta Frota" (ESTADÃO, 2008).

As dinâmicas de cooperação, distanciamento e antagonismo entre Brasil e Estados Unidos é influenciada também pelas relações dos Estados Unidos com países e questões sul-americanas. Entre essas, destaca-se o controverso envolvimento daquele país com o conflito colombiano. De acordo com Oliveira (2004), no início do governo Lula a Colômbia era vista como o principal foco de instabilidade. Por um lado, pela própria dinâmica da guerra civil que transbordara para as fronteiras de países lindeiros, por outro pela sensação de ameaça advinda da "ampliação da presença de tropas americanas naquele país" (OLIVEIRA, 2004). A participação dos Estados Unidos no conflito em questão, tanto como exportador de material bélico e de doutrina, é visto por Brasília como influenciando na regionalização do conflito e de seus efeitos. Ademais, percebe que a complexificação do caso colombiano impacta fortemente na deterioração das condições regionais de segurança, mas também incide na alteração do equilíbrio estratégico bilateral e regional, especialmente entre Colômbia e Venezuela.

No escopo das relações do Brasil com os países da região, o seu projeto sul-americano foi questionado e sofreu resistência inúmeras vezes. O Brasil viu crescer a instabilidade em países-chave para a sua segurança energética, como a Bolívia e o Paraguai. Castro Neves e

[156] Em alguns momentos e avaliações, existe um descompasso entre a retórica e a prática em relação à disposição do Brasil em assumir custos de gerenciamento. De acordo com Castro Neves e Spektor, "Part of the problem hampering cooperation resided in Washington's expectation that Brazil would be keen, or at least open, to the idea of sharing the burdens and costs of maintaining the regional order" (2011, p. 48).

[157] Os rumores e desconfianças quanto à reativação daquela força naval foram mais de cunho político e de desconhecimento do que propriamente a leitura de uma ameaça formal à região. A situação foi bem discutida e criticada por Mario César Flores (2008).

Spektor (2011, p. 49) chamam atenção para um ponto que nos é fundamental. Segundo eles, a deterioração das condições de segurança na fronteira ajuda a entender a guinada na posição brasileira a favor do aprofundamento das instituições de governança regional. Entre essas medidas se encontra o próprio Conselho de Defesa Sul-Americano. Marco Aurélio Garcia, importante membro da administração Lula, confirma essa avaliação quando afirma que:

> "Para preservar a América do Sul de conflitos potenciais ou reais, a política externa brasileira tem buscado, nos âmbitos bilateral ou multilateral, soluções criativas e duradouras. A criação do Conselho Sul-Americano de Defesa, proposta por Lula, sob o impacto do conflito entre Colômbia e Equador em 2008 e da ameaça de um enfrentamento de maiores proporções entre Colômbia e Venezuela, decorreu de um novo consenso, facilitado por mudanças nas doutrinas nacionais de defesa, inclusive a brasileira. Abandonou-se a hipótese de guerra entre os países do continente. Enfatizaram-se estratégias dissuasivas centradas na cooperação, e não no conflito, e na criação de mecanismos capazes de inibir a cobiça extracontinental em relação às reservas naturais da região, especialmente suas abundantes fontes de energia" (GARCIA, 2013, p. 58).

Como exposto por Garcia, o CDS é um mecanismo de gerenciamento regional da defesa. A nossa avaliação não elimina essa caracterização, mas entende que a sua proposição se dá como resposta aos desafios regionais aqui analisados. Embora funcionalmente servisse para gerir a defesa na região, o seu sentido estratégico incial era o de balanceamento brando.

Voltando-se à região, o Brasil buscou alinhamentos e parceiros em seu processo de reorganização e modernização militar. No plano sistêmico, buscava o reconhecimento do seu aspirado *status* de grande potência. Por exemplo, ao discutir o acordo estratégico Brasil-França e dos seus impactos para o poder naval brasileiro no Atlântico Sul, Fiori afirma:

> "Essa decisão não caracteriza uma corrida armamentista entre o Brasil e seus vizinhos do continente, muito menos com os EUA, mas sinaliza uma mudança da posição internacional brasileira e uma vontade clara de aumentar sua capacidade político-militar de veto dentro da América do Sul com relação às posições norte-americanas" (FIORI, 2013, p. 37).

No Cone Sul, também foram desenvolvidas medidas de aproximação entre as Forças Armadas brasileira, paraguia e boliviana. Segundo o IISS, no final de 2005 o Brasil transferiu 12 aviões de treinamento T-25 para o Paraguai e a Bolívia. Em outubro de 2006, também foram transferidos da Marinha Brasileira para o Uruguai helicópteros Esquilo, de segunda-mão. Em junho daquele ano, o Brasil também cedeu aviões de transporte C-91 para o Equador (IISS, 2007, p. 52).

Em 2006, mesmo ano em que a Venezuela ampliou a sua presença militar na Bolívia e no mesmo mês em que o governo daquele país nacionalizou instalações da Petrobrás, o Brasil continou uma política de cooperação militar regional, no sentido de manter próximo de si países estratégicos para a sua segurança e estabilidade regional. De uma maneira geral, a transferência de material bélico entre países serve para, além de se desfazer de material obsoleto ou sem uso, para ampliar os laços de cooperação e solidariedade.

Em conjunto com a cooperação com atores regionais para dirimir desconfianças e evitar alinhamentos contrários a si, avaliamos em sequência o perfil do incremento das capacidades militares do Brasil. Este pode ser entendido como a dimensão interna do balanceamento (construção de meios para o balanceamento externo). Como vemos na tabela abaixo, não foi apenas a Colômbia e a Venezuela que buscaram a modernização e melhoramento dos seus meios de Defesa. Para melhor avaliar o perfil do Brasil nesse quesito, sintentizamos alguns dados sobre a questão.

TABELA 05 – Perfil das Aquisições de Material de Defesa do Brasil, 2000–08.

País Fornecedor	**Classificação**	**Designação**	**Quantidade**	**Data do Pedido**	**Data de Entrega**
Brasil	Aeronave de Treinamento (*e ataque ao solo*)	AL-X[158]	99	1995	2003
Brasil	Aeronave de Alerta	EMB-145[159]	8	1997	2003

[158] Posteriormente denominado de A-29.

[159] Cinco para Alerta Antecipado (AEW), três para sensoriamento remoto.

	Antecipado				
Suécia	Torpedo Pesado	Tp-62[160]	50	1999	2000
Estados Unidos	Aeronave de Patrulha Marítima	P-3A/B	12	1999	2002
França	Navio Aerodromo	"São Paulo"	1	2000	2001
Itália	Aeronave de Transporte	C-130H[161]	10	2001	2001
Suíça	Aeronave de Ataque ao Solo	F-5[162]	15	2002	--
Espanha	Aeronave de Transporte	C-295	12	2002	--
França	Aeronave de Ataque ao Solo	M-2000C Mirage[163]	12	2005	2006
Espanha	Patrulha Marítima	CASA C-295	12	2005	2006
Espanha	Patrulha Marítima	P-3A Orion	12	2005	2008
Arábia Saudita	Aeronave de Caça (defesa aérea e ataque ao solo)	F-5 TigerE/F	9	2005	2005
Israel	Míssel Ar-Ar	*Derby active radar beyond visual range air-to-air missile*	--	2006	2006
França / Brasil	Navio-Patrulha Oceânica	NAPA 500-class	2	2006	2009

[160] Para o submarino Tupi SSK.

[161] Segunda mão.

[162] Segunda mão.

[163] Transferência.

Suiça	Veículo Blindado de Transpote de Tropas	*Mowag* Piranha III C	5	2006	--
Rússia	Helicóptero	Mil Mi-35 / Mi-171	30	2006	--
Alemanha	Carro de Combate	*Leopard* 1A5[164]	270	2006	2008
Itália	Veículo Blindado de Transpote de Tropas	Urutu III	2	2007	--
África do Sul	Míssel Ar-Ar	A-Darter	--	2007	--
Brasil	Helicóptero de Transporte	EC725 *Super Cougar*	50	2008	2010

Fontes: Elaboração Própria com base nos dados disponíveis em: "Table 34 Arms orders and deliveries, Caribbean and Latin America 2000–04". (IISS, 2005, p. 341); "Table 11 Selected Arms Orders and Deliveries, Caribbean and Latin America". (IISS, 2008, p. 99-100); "Table 12 Selected arms procurements and deliveries, Caribbean and Latin America". (IISS, 2009, p. 97-98).

Em descompasso com as aspirações de potência alardeadas pelos líderes brasileiros, o perfil dos seus armamentos e de suas aquisições no período 2000 a 2008 deixam muito a desejar em relação à "vertente corretiva do poder" (ALSINA JR, 2009), ou à "estratégia", como diria Aron (2002). A expressão militar do poder aéreo brasileiro na era foi ampliada com aviões de ataque ao solo e interceptação comprados ou de segunda mão, ou adquiridos por empréstimo (*leasing*). Em termos de quantidade, o seu número não impressiona quando confrontado com as dimensões do país e o nível de modernidade atingido em relação ao poder aéreo de países da região como Chile e Venezuela. Ademais, quantidades pouco nos dizem quando os equipamentos podem não estar operacionais. Ao lado dos vetores de superioridade aérea local e ataque, o país também adquiriu aviões de alerta antecipado, transporte e patrulha.

[164] O contrato incluia 250 carros de combate (tanques). Desses, trinta seriam usados para extrair peças de reposição e vinte para treinamento. Compra realizada para substituir os carros de combate M-41C e M-60A3.

Desses, são particularmente importantes os últimos, em virtude da percepção aumentada de risco sobre a plataforma continental após a descoberta do Pré-Sal. Apesar dessas fragilidades, Brasília tem buscado reforçar as suas capacidades de defesa nesse vetor. Embora problemático, o poder aéreo nacional foi otimizado pela compra de helicópteros de transporte e ataque Mil Mi-35 e pela aquisição de modernos mísseis *Derby*. Ainda nesse campo, é proeminente a produção conjunta do míssel A-Darter com a África do Sul. Esses dois últimos fatores conferem maior poder de fogo aos vetores de superioridade aérea discutidos acima.

Quanto aos meios navais adquiridos, não apresentam uma mudança no perfil estratégico do país. Algo que se tornaria mais visível no poder marítimo após a Estratégia Nacional de Defesa (2008). Sobre os meios terrestres comprados, eles apresentam um perfil curioso. O maior volume de carros de combate adquirido é de Carros de Combate sobre lagartas. Em grande medida eles são alocados no Sul do país. O problema é que, progressivamente, o Cone Sul tem deixado de estar entre as principais hipóteses de emprego e ameaça do país. Para o cenário de balanceamento de que falamos, veículos 8x8 ou 6x6 teriam mais sentido se o objetivo fosse priorizar o norte do Brasil. Nesse caso, o volume de *Piranha* e *Urutu* adquiridos foi baixo.

Até 2007-2008, o perfil de aquisição de armamentos militares do Brasil parece responder mais às necessidades das Forças Singulares e à inércia política na condução da Defesa. Se o Brasil buscava balancear os Estados Unidos, Colômbia ou a Venezuela entre 2003-2008, o vetor principal dessa estratégia não consistia no *arms build-up*. Não obstante a melhoria das capacidades nacionais na produção e obtenção de armamento ser um assunto em pauta desde 2003, apenas de forma tardia lenta o Brasil começou a agir para resolver a situação precária dos seus meios de defesa. Com esse fim, o país buscou encaminhar um programa de modernização militar (IISS, 2008, p. 62). Esse plano ganharia maior coerência em 2008 com o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa. O processo de formulação desse documento[165] colocou em pauta a necessidade de construir meios não apenas defensivos, mas com a capacidade de gerar "efeito dissuasório". Malgrado o discurso oficial de o governo afirmar que o Brasil não possui ameaças e que o reequipamento em curso no país era orientado apenas por causas domésticas, não existe dissuasão sem referente. Os meios

[165] Ver o Capítulo 03.

de defesa que o Brasil começava a construir e/ou adquirir poderiam servir também para balancear.

No mesmo ano de lançamento da END, o Brasil completou o seu programa de aquisições voltado a atender alguns requisitos operacionais de curto e médio prazo. Foram adquiridos da França mais de dez aviões de caça Mirage 2000M, foram comprados do Reino Unido navios logísticos e da Jordânia 11 aviões F-5E/F Tiger II (IISS, 2009, p. 56-57).

Para os analistas do *International Institute for Strategic Studies*, a aquisição de material bélico e aumento da presença na região da Venezuela tiveram impacto nos gastos de defesa do Brasil. Segundo eles:

> "Between 2000 and 2004 the defence budget fell from 2.0% percent to 1.4% of GDP; however, since 2005 the budget has increased by around 10% a year, and in 2008 reached R42.7bn (US$20.1bn) compared to US$9.6bn in 2004" (IISS, 2009, p. 57).

Se de um lado se dava uma competição silenciosa pela liderança regional, por outro se observava um maior engajamento de alguns países da região para a cooperação em defesa. Exemplos dessa linha de ação podem ser vistos com a produção conjunta Argentino-Brasileira do veículo leve 4x4 e aerotransportável "Gaúcho".

Outra dimensão relevante para a análise é a dos exercícios militares combinados. Nestes, observamos um dado curioso. No período estudado, o Brasil realizou exercícios militares com países pertencentes às duas díades. Participou de treinamentos e simulações com os Estados Unidos, Colômbia e Venezuela. Em sequência, apresentamos alguns exemplos nesse quesito. Em 2005, Brasil e Colômbia conduziram um exercício combinado chamado ColBra I (IISS, 2007, p. 51). No ano seguinte, entre 21 de agosto a 5 de setembro, o Brasil hospedou o exercício CRUZEX III (IISS, 2007, p. 52), do qual participaram os Estados Unidos. No mesmo ano, deu-se a Operação HERMANDAD[166]. Esse exercício foi realizado

[166] "On 18 September 2006, an exercise involving some 1,600 troops from Argentina, Bolivia, Brazil, Uruguay and Venezuela took place in Argentina. Exercise HERMANDAD aimed to enhance joint operating procedures in a combined force environment, with a key component being air support, including the deployment of IA-58 Pucara for close air-support missions, UH-1H and Huey II helicopters, with one C-130 Hercules" (IISS, 2007, p. 52).

em 18 de setembro de 2006 na Argentina, envolveu em torno de 1.600 tropas da Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai e Venezuela, todos os países eram membros do MERCOSUL[167].

De todos os mencionados acima, esse foi o mais importante para o nosso objeto. A sua importância se dá como fator de complexificação na comprovação da nossa hipótese. Pois, na dimensão "engajamento em exercícios cooperativos *ad hoc*", não é possível vislumbrar a sua instrumentalidade para o balanceamento. Dos apresentados acima, apenas o *Hermandad* poderia ter essa relação, voltado ao adestramento combinado de tropas em cenários de conflito contra atores mais poderosos, mormente extrarregionais. Nesse caso, uma hipótese de emprego poderia incluir os Estados Unidos.

Argumentamos que junto aos fatores estruturais de conflito na América do Sul, a crise andina de 1 de março de 2008 constitui uma "conjuntura crítica", um momento de transição, em que países importantes da América do Sul agiram diante dos efeitos da regionalização do conflito colombiano. Em especial, a mudança da concepção estratégica de defesa, concomitante com a estratégia de inserção internacional do Brasil da era Lula, postularam outras formas de reação à desestabilização da ordem regional por escaladas militarizadas. Mais que isso: como demonstraremos no Capítulo 05, já havia uma propensão por parte de membros do governo brasileiro em incrementar as suas responsabilidades com a cooperação e a gerência da defesa na região.

O somatório desses fatores converge com a nossa análise de que em 2008 o CDS para o Brasil é mais um movimento de balanceamento brando que uma tentativa normativa de transcender as condições de insegurança da região, como seria esperada numa Comunidade de Segurança. Apesar de no âmbito dos processos de integração regional ter surgido uma agenda de defesa e segurança ainda em construção, a qual tinha como eixo central a restrição ao uso

[167] De acordo com *Mensagem ao Congresso Nacional*, podemos ilustrar que o escopo de exercícios militares e da cooperação em defesa realizados pelo Brasil teve um escopo maior que apenas América do Sul, abarcando também o Entorno Estratégico. "No que se refere às relações com outros países, diversas reuniões bilaterais foram realizadas com os Estados-Maiores de diversos países e operações multinacionais implementadas – a exemplo da Operação Felino, ocorrida em outubro de 2007. Essas ações exitosas proporcionaram avanços significativos no relacionamento e, sobretudo, no aumento da confiança mútua entre os participantes. Destaca-se a assinatura de Acordos de Cooperação no Domínio da Defesa com a Bolívia, Chile, El Salvador, Equador, Honduras e Paraguai; a assinatura do Protocolo de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no Domínio da Defesa; as atividades de Cooperação Técnico-Militar com a Guiné-Bissau e com o Timor Leste; e o início da participação brasileira nas missões das Nações Unidas no Nepal (UNMIN) e na África Ocidental (Unowa)" (BRASIL, 2008, p. 201-202).

da violência entre os países da região, constatamos que os Estados não apresentavam a disposição de abrir mão dos instrumentos de força como mecanismo de solução de conflitos entre si. Embora não se observe a ocorrência de guerra entre os Estados sul-americanos entre 2000 a 2008, constata-se a existência de uma paz armada, ou uma "paz violenta". Dessa forma, embora necessária, uma Comunidade de Segurança Pluralística estava fora dos horizontes na época.

Como discutido na seção anterior, embora Brasília não percebesse ameaças existenciais contra si, havia ameaças à consistência e aceitação do seu projeto regional. O qual, no plano subsistêmico, era fundamental para a sua segurança. No nível do sistema, a garantia da estabilidade regional e a sua capacidade de gerar ordem consistia num relevante ativo para a sua ascensão internacional como aspirante à grande potência.

Após analisar as dinâmicas de conflito e cooperação que constituíram fatores antecedentes da proposta brasileira de criação do CDS, no próximo capítulo iremos analisar o processo de negociação dessa instância por parte do Brasil na região. Analisaremos também o seu resultado institucional em 16 de dezembro de 2008, data da decisão da UNASUL para criar o CDS e o lançamento do seu Estatuto.

CAPÍTULO 05 – A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA NEGOCIAÇÃO PARA CRIAÇÃO DO CDS E O SEU RESULTADO INSTITUCIONAL: ENTRE O GERENCIAMENTO DE DEFESA E O BALANCEAMENTO.

Sumário do Capítulo

Partindo da perspectiva do Brasil, o presente capítulo irá analisar o processo de negociação que culminou com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Também será exposta a evolução dos entendimentos e tratativas nessa questão. A primeira seção apresenta a leitura dos principais atores no processo negociador, no nível do Estado brasileiro. São eles o Presidente Lula da Silva e o Ministro da Defesa Nelson Jobim. Essa parte do texto foi dividida em duas. Na primeira, apresentamos como o Presidente atribuiu o propósito político da cooperação em Defesa e, na segunda, analisamos como o Ministro Jobim buscou articulações na América do Sul para cumpri-la. Na seção seguinte, desenvolvemos a análise da negociação da proposta brasileira do CDS, na UNASUL e no contexto mais específico do Grupo de Trabalho da UNASUL criado para esse fim. Finalmente, analisamos o resultado institucional do processo negociador. Entre os destaques do final do texto, a análise da tensão entre as motivações de gerenciamento da defesa e segurança na região e o balanceamento. Ao final, apresentamos os principais achados da análise documental e do processo em geral. Enfatizamos que este capítulo não versa sobre a configuração institucional ou a agenda contemporânea do Conselho de Defesa, mas sim sobre o seu estado na época de criação.

5.1. Produção de consensos e negociação para criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: o nível dos atores.

Como pudemos observar nos capítulos 02 e 03, a priorização da Defesa e da Cooperação Regional nesse campo nem sempre foi a tônica dos governos brasileiros após a redemocratização. O mesmo ocorreu nos primeiros anos de governo do Presidente Lula. Apesar de no seu primeiro turno (2003-2006) manter o padrão de não priorizar a vertente

militar do poder nacional, nota-se uma inflexão nessa tendência durante o segundo mandato (2007-2010). Como sumariza Oliveira (2008), entre as mudanças percebidas estariam a inédita importância atribuída ao Ministro da Defesa, o aumento de investimentos para o (re)equipamento das Forças Armadas e a proposta de construção do Conselho de Defesa Sul-Americano.

No Capítulo 04 analisamos os "choques externos" e os fatores no nível subsistêmico que ajudam a compreender como, nos níveis estatal e regional, a cooperação em matéria de defesa passava a ser necessária como balanceamento, e, posteriormente, gerenciadora da segurança e defesa no subcontinente. Nas seções que seguem, ocupamo-nos de analisar essa mudança de estratégia através das ações e discursos de atores centrais como o Presidente Lula da Silva e o seu Ministro da Defesa Nelson Jobim.

5.1.1. A iniciativa brasileira para o Conselho de Defesa Sul-Americano como definição política do Presidente Lula da Silva.

Em Discurso proferido em 29 de setembro de 2005 em Brasília, na ocasião da abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, o presidente afirmava que:

> "Enfrentamos novas ameaças à segurança coletiva e ao crescimento. Unidos, estaremos melhor habilitados para fazer valer nossos interesses coletivos e contribuir para uma ordem internacional mais democrática e mais eqüitativa" (SILVA, 2005).

A sua fala expressava a compreensão de que a América do Sul deveria ser uma interlocutora de questões de segurança. A região, entendida como realidade geopolítica e econômica independente do campo hemisférico, deveria buscar o processo de cooperação para consolidar essa visão. O foco da coordenação sobre o qual falava Lula era específico, referia-se à cooperação sul-americana para assuntos globais e regionais.

Na esteira da criação da CASA e do avanço do projeto regionalista sul-americano, o Presidente sumarizou afirmando que "aprendemos que nossas iniciativas internacionais, sobretudo aquelas em nosso entorno regional, são fundamentais para os destinos de nossos países. E o Brasil decidiu associar o seu destino ao futuro e ao destino da América do Sul" (SILVA, 2005, p. 61).

Essa compreensão, que advoga não apenas a complementaridade do Brasil com a América do Sul, mas a comunhão de destinos do país com a região, surge primeiramente no plano da Política Externa. Apenas posteriormente passa a abarcar a Defesa. Entre 2005 a 2008 esse processo se aceleraria. Na perspectiva do Presidente, a cooperação bilateral e regional nessa área foi objeto de sua fala em visita ao Chile, entre os dias 25 e 26 de Abril de 2007. Na ocasião, a conversão da CASA em UNASUL já havia sido proposta e a integração política e temática ampliada era pauta importante da Política Externa brasileira.

A Nota nº 194 do Ministério das Relações Exteriores, referente à visita mencionada acima, destaca a coordenação sul-americana, em especial entre Brasil e Chile no campo da segurança internacional. Especificamente, o documento refere-se à Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)[168]. Na *Nota*, o compromisso com a integração sul-americana foi reiterado, tal como a principal agenda da CASA na época, a integração da infraestrutura e energética da América do Sul. No campo da cooperação em defesa o documento expressa o balanço positivo da cooperação bilateral, sintetizado na citação abaixo:

> 18.Manifestaram sua satisfação pelo avanço no processo de negociação de um Memorando de Entendimento que permitirá impulsionar as relações bilaterais no âmbito da Defesa, da cooperação científica e tecnológica, e a cooperação institucional entre as Forças Armadas. Com tal propósito, acordaram instruir seus Ministros da Defesa para que convoquem a V Reunião do Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa (GTBD), durante o segundo semestre de 2007, em Santiago (BRASIL, 2007).

[168] Vale salientar que a Nota afirma que o Chile apoia os pleitos brasileiros a um assento como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e, de forma mais geral, com a necessidade de reforma dos mecanismos de tomada de decisão multilaterais, pautas centrais da agenda externa do Brasil na altura.

.

Os bons relacionamentos no campo da defesa e da segurança com o Chile são vistos por nós como relevantes para o êxito da criação do CDS. Não obstante, como se observa acima, a cooperação nessa área tendia a ser estritamente bilateral, sendo os Grupos de Trabalho Bilaterais de Defesa instâncias fundamentais para o seu desenvolvimento.

Como observado no Capítulo 04, o contexto geopolítico e de segurança regional deteriorou-se fortemente entre 2006 a 2008, tendo a crise entre Equador, Colômbia e Venezuela, aumentado ainda mais os riscos de instabilidade regional. Três dias após a eclosão do referido evento, o Presidente Lula abordou explicitamente a questão da segurança e da cooperação em defesa. Essa ocasião foi a primeira vez em que o Presidente falara em público sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Em 04 de Março de 2008, durante a cerimônia de inauguração da Embrapa Monitoramento por Satélite na cidade de Campinas, o Presidente abordou vários aspectos que exemplificavam as transformações pelas quais passava o Brasil (SILVA, 2008a). Dentre esses, a estabilidade econômica e política, a nova estatura internacional e projeto de inserção do país. O cerne de sua fala enfatizou o reposicionamento do Brasil no mundo, reflexo de sua condição como "potência emergente". Ao lado de sua leitura do Brasil no sistema internacional, outros dois temas em particular chamam a atenção para a nossa pesquisa. O primeiro refere-se à relação entre ciência, tecnologia e a cooperação na região. O segundo versa diretamente sobre o tema tratado nesta tese, a cooperação regional em defesa. Ao discutir sobre a necessidade de um PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) para a Embrapa, o Presidente preconizou um aumento da C&T no Brasil, a qual deveria compartilhar com a América do Sul e a África. Note-se que aqui se reflete o foco da cooperação com o "entorno estratégico", sistematizado no campo da defesa com a Política e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2005, 2008), visto no Capítulo 03.

Mais importante ainda, nesse discurso aparece a proposta de uma nova instituição regional especializada em Defesa. Na visão do Presidente, esta seria diretamente relacionada à entrada do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Contudo, Lula afirmou que a conduta brasileira como membro permanente seria distinta da dos atuais membros permanentes. Pensava ele numa articulação entre o gerenciamento onusiano da

segurança com a gestão regional da defesa. A sugestão do Presidente para a região era seguinte:

> A proposta nova, que nós poderemos apresentar, é que o Brasil precisa propor aqui no continente um *conselho de defesa sul-americano* e que o Brasil esteja no Conselho de Segurança em nome desse conselho, em nome do continente (2008a, p.07) [grifo nosso].

Em suma, o Brasil não seria apenas um líder regional, mas também estaria apto a representar a região num foro multilateral de alta política. Em nossa avaliação, essa justificativa para a criação do CDS seria funcional aos pleitos de potência do Brasil. O que estava implícito nas palavras de Lula era que a capacidade de gerenciar a ordem regional seria a credencial e argumento-chave para justificar a transformação de Brasília em membro pleno do CS-ONU. Além disso, o Brasil se mostraria disposto a gerir multilateralmente questões de defesa na América Sul, sendo responsivo aos anseios dos países da região.

A produção de uma estratégia internacional voltada a produzir resultados no nível sistêmico contava para o seu êxito com a necessária articulação de ações no plano regional. A posição mais assertiva do Brasil e o seu papel pró-ativo na América do Sul, representado pela ênfase da integração regional também foi fomentado dentro do Brasil. No discurso do Presidente Lula, feito na cerimônia em comemoração ao *Dia do Diplomata,* percebemos a sintonia de sua fala com as posições expostas na época pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. Arguindo sobre a atuação internacional do Brasil, no discurso de 29 de abril de 2008 foram abordadas as relações Sul-Sul, a importância da América do Sul para a Política Externa brasileira e a necessidade da presença efetiva da região no mundo multipolar. Esse discurso nos é importante, pois além de salientar o foco no regionalismo sul-americano em detrimento das relações hemisféricas, nele se mostra a articulação do papel do Brasil na crise entre os países andinos em 2008 com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Sobre esse assunto, o Presidente ponderou que:

> Na recente crise entre o Equador e a Colômbia, o Brasil agiu com serenidade e firmeza para que prevalecesse a justiça e a moderação. São posturas equilibradas que, sem perder de vista o que é certo ou errado, permitem apaziguar as tensões e encontrar o caminho justo para resolver as controvérsias (SILVA, 2008b, p. 2).

O êxito das iniciativas de solução pacífica de controvérsias na América do Sul é entendido por ele como exemplo da maturidade política da região. O traço maior dessa maturidade seria representado pela cooperação regional e por sua manifestação institucional. Sobre isso, o discurso transparece a determinação em concretizar esse anseio. Em sua fala afirmou que:

> O Brasil sediará uma cúpula extraordinária da União de Nações Sul-Americanas. Vamos consolidar a Unasul, concluir seu acordo constitutivo e dar passos seguros na criação de um *conselho de defesa sul-americano*. Com vontade política, desejo de cooperação e respeito às nossas diferenças, poderemos avançar em nossa integração. Todos os líderes da América do Sul estão determinados a cumprir a vocação regional de viver em paz e alcançar níveis mais altos de desenvolvimento econômico e social. Só assim, teremos presença forte no mundo multipolar que está se desenhando. Nada conseguiremos sozinhos (SILVA, 2008b, p. 2-3).

Quanto a esse discurso, é necessário destacar que a exposição do Presidente sobre a criação do CDS não se articula apenas aos temas regionais, como paz e desenvolvimento econômico e social. O CDS é também objeto de uma agenda exógena à região. Alia-se à questão da reforma do CS-ONU mencionada anteriormente, mas vai além. A perspectiva de articulação regional na área da defesa se filia à concepção de que é necessário um posicionamento do subcontinente no contexto da multipolaridade em construção. Nesse processo, Lula da Silva destaca o papel protagônico do Brasil quando afirma que:

> O Brasil está disposto a atuar sem arrogância, sem megalomania, sem pretensões hegemônicas, mas com o sentimento de que somos um grande país e que temos o que dizer ao mundo. Por essa razão, estamos presentes na estabilização do Haiti. Por essa razão, aspiramos reformar a ONU e seus mecanismos de segurança coletiva (SILVA, 2008b).

A fala anterior nos permite compreender como o líder brasileiro entendia a relação do CDS para a região e para a ordem internacional. Em teoria, esse objetivo deveria impelir o

incremento das capacidades de coordenação interestatal, fortemente caracterizada por modelos institucionais intergovernamentais. O trecho apresentado em sequência nos possibilita avaliar como o *Conselho* foi debatido como um mecanismo necessário para coordenação de políticas no nível regional.

O Presidente Lula, reunido em Brasília com os chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em 23 de maio de 2008, arguiu sobre a funcionalidade deste novo órgão para o Brasil. A afirmação que segue sumariza esse entendimento:

> Quando eu pedi ao ministro Nelson Jobim que viajasse por todos os países da América do Sul, abrindo a primeira discussão com os presidentes ou com os ministros da Defesa dos países, era porque nós temos que levar algumas coisas em consideração. Nós temos a questão da Amazônia e temos vários países amazônicos; nós temos a questão do Pacífico e a questão do Atlântico; nós temos o mar do Caribe e, portanto, nós precisamos ter o nosso setor de defesa pensando conjuntamente sobre vários desses assuntos. *E isso só será possível se nós criarmos um instrumento. O instrumento é um Conselho e eu penso que o que foi aprovado no Encontro foi uma coisa extremamente importante*. Na hora que nós fizemos a apresentação da proposta nós, então, decidimos que o grupo de trabalho vai se reunir e em 90 dias apresentará a proposta final do Conselho de Defesa (SILVA, 2008, p. 03-04) [grifos nosso].

Se nos voltarmos à Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005), lembraremos que ela afirmava que o Brasil tinha uma complexa condição geopolítica na região, participando de cinco macrorregiões. Se considerarmos a *Teoria dos Complexos Regionais de Segurança*, veremos que o Brasil participa de dois subcomplexos regionais de segurança. Somado a isso, os pioneiros do pensamento geopolítico há muito chamavam atenção para a grandeza da projeção atlântica brasileira, a qual se soma em complexidade às vicissitudes do teatro de operações amazônico. O Presidente afirma em sua fala que para satisfazer os objetivos da defesa nacional, a cooperação regional é uma opção quase que mandatória. Após o término da Guerra Fria, as áreas estratégicas priorizadas na PDN e na END tornam-se o epicentro dos problemas de segurança para o Brasil e para a região. A crise originada pela invasão colombiana ao território equatoriano é representativa da complexidade desses desafios.

Consciente do cenário político e estratégico em que se situava, o Presidente Lula expressou a posição e as iniciativas do governo brasileiro no engajamento dos países envoltos na respectiva crise. Em 19 de julho daquele ano, a entrevista coletiva em conjunto com o Presidente colombiano Álvaro Uribe foi importante para apresentar o esforço do Brasil na solução da crise. Em sua fala, atrelou o êxito de sua mediação à UNASUL e ao CDS, o qual ainda era uma proposta em discussão. Lula apontou que:

> A participação da Colômbia na Unasul é extraordinária, a participação da Colômbia no Conselho de Defesa Sul-Americano é necessária, e a participação da Comunidade Andina, em conjunto com o Mercosul, é uma demonstração de que todos nós estamos compreendendo que juntos seremos muito mais soberanos, economicamente muito mais desenvolvidos e socialmente muito mais justos para nossos povos (SILVA, 2008d, p. 01-02).

Como se pode observar, a UNASUL e o CDS cresceram em importância entre 2007 e 2008 como itens da agenda da Política Externa brasileira. Porém, poucas ocasiões foram mais significativas para captar e analisar a percepção do Presidente Lula sobre o CDS que a cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, em 18 de dezembro de 2008. Um aspecto que chama atenção no seu discurso durante esse evento é o descompasso entre o seu conteúdo e a END (BRASIL, 2008) em termos de priorização da integração e da cooperação em Defesa. A fala do Presidente na ocasião do lançamento da *Estratégia* priorizou o CDS e a integração regional como instrumentos da defesa, enquanto que a END dedicou pouco espaço a esses assuntos. Talvez, esse descompasso se deva a não linearidade das conversações político-diplomáticas para criação do CDS e a elaboração da *Estratégia*. Ademais, o "despertar" de distintos atores e burocracias para a urgência do aprofundamento da cooperação em defesa ocorreu em tempos diferentes entre eles.

Enquanto que em 16 de dezembro, durante a Reunião da UNASUL na Costa do Sauípe, na qual foi aprovada a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, dois dias depois era lançada a Estratégia Nacional de Defesa**.** Ocasião há muito aguardada pelo setor de Defesa no Brasil[169], enfim era lançado o documento que, em tese, refletiria as inflexões mais

[169] Os trabalhos que resultariam na Estratégia Nacional de Defesa se iniciaram de forma mais acentuada em 2007, com a criação do Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa (SILVA, 2008e, p.

recentes da Política Externa e da Defesa no segundo governo Lula. Durante esse evento sobre a END, o Presidente aproveitou o seu discurso para versar sobre o Conselho de Defesa da UNASUL:

> Fiz questão de citar este Conselho porque entre seus objetivos estão temas coincidentes com a Estratégia Nacional de Defesa que hoje estamos lançando. Destaco o fomento, a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de material de defesa. Além disso, o Conselho Sul-Americano e a Estratégia Nacional dão mais força a um objetivo que vimos perseguindo desde o ano passado: inserir os temas da defesa no debate nacional, reunir civis e militares num debate aberto, sobre todos os temas que envolvem a defesa nacional (SILVA, 2008e, p. 2).

Em sua fala, Lula da Silva reafirma que foi o Brasil quem propôs o CDS e lembra que nem todos os países aceitaram a ideia de imediato, sendo necessária a produção de consenso sobre o assunto. Héctor Saint-Pierre e Castro (2008) sintetizam esse momento. Os pesquisadores consideram que para alguns governantes dos países sul-americanos, a proposta do Brasil teve uma conotação impositiva. Embora a fala do Presidente buscasse afastar essa percepção, é inegável que a proposição de criar o CDS servia a interesses brasileiros e da agenda do país em matéria de Política Externa, a qual acompanhava uma emergente concepção de defesa regional.

Os discursos do Presidente Lula da Silva analisados acima nos possibilitam avaliar como o mandatário expressou a sua visão sobre a articulação entre a Defesa Nacional, a cooperação regional e os benefícios destas para o projeto de inserção internacional do Brasil. Para entender melhor esse processo e mudança de estratégia do Brasil nesses assuntos, é necessário analisar os discursos e ações de altos representantes do Estado brasileiro, em particular do Ministro da Defesa Nelson Jobim.

---

3). De acordo com Jobim, a composição do Comitê se dava com o "Ministro da Defesa, como Presidente; pelo Ministro Mangabeira, do setor estratégico, como coordenador; pelos 3 Comandantes das Forças, assessorados pelos seus estados-maiores; pelo Ministro do Planejamento; pelo Ministro da Fazenda; e pelo Ministro da Ciência e Tecnologia" (JOBIM, 2008, p. 04).

5.1.2. A Atuação do Ministro da Defesa Nelson Jobim na produção de consensos.

Como afirmado anteriormente, no segundo mandato do Presidente Lula, o Ministério da Defesa passaria a assumir uma relevância nunca antes vista. Cada vez mais, esse Ministério[170] tornava-se partícipe da elaboração da política de segurança externa e da Defesa[171]. O seu empoderamento em Brasília seria reforçado pela atuação de um agente político de peso, Nelson Jobim[172]. Ele seria um dos principais articuladores na região do projeto brasileiro de defesa. Nessa empreitada, a atuação do Ministro reforçaria a ação externa diplomática, muitas vezes seguindo o mecanismo "2 + 2"[173].

Jobim foi convidado pelo Presidente Lula para assumir o Ministério da Defesa em julho de 2007. O contexto era o da "crise aérea", pivô da demissão do então responsável pela pasta, Ministro Waldir Pires (G1, 2010). Como Viegas Filho antes dele, Jobim fez parte do processo de reavaliação da política e das concepções estratégicas da defesa, especialmente daquelas que resultariam a END e no CDS. Entre as diretrizes que o Presidente o encarregou, estava a tarefa de fomentar o diálogo e a articulação entre os Ministérios da Defesa e as Forças Armadas da América do Sul. Ao lado dessa diretriz, estava a recomendação de estimular os debates sobre defesa junto à academia e a sociedade civil no Brasil.

No cumprimento dessas orientações, Jobim participou do VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos[174], em que expôs alguns pontos de vista importantes para nós.

---

[170] Sobre o difícil processo de construção do Ministério da Defesa, c.f. Fuccille (2006).

[171] Destacar essa inflexão se faz necessário em virtude do forte peso de outra instituição de Estado, que ora é instrumento da Política Externa, ora é o próprio formulador de sua linha de ação, o Itamaraty. Segundo Cervo (2008), após a redemocratização, o Ministério das Relações Exteriores foi o principal agente na elaboração da política de segurança externa do Brasil (CERVO, 2008).

[172] Distinto da maioria dos Ministros da Defesa anteriores a ele, Jobim exibia um elevado perfil político em Brasília. Antes de assumir o cargo havia sido parlamentar na constituinte, Ministro da Justiça e Ministro do Supremo Tribunal Federal, do qual foi presidente. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/presidente.asp?periodo=stf&id=34> Acesso em: 26 de Set. 2013.

[173] Arranjo no qual se priviligia a presença das chancelarias em discussões de outros órgãos/ministérios quando se tratando de assuntos internacionais.

[174] Evento ocorrido entre 6 a 8 de novembro de 2007. No mesmo evento, o então Secretário Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiros Guimarães, ao responder sobre a questão do empoderamento de organizações regionais de defesa/militar afirmou que "O Brasil, que eu me lembre, não participa de nenhuma organização militar de defesa e também não há essa pretensão de criar nenhuma organização regional de defesa" (GUIMARÃES, 2007, p.

Primeiramente, após a sua fala, foi interpelado sobre a possível movimentação militar da Venezuela em área próxima à fronteira brasileira. Em resposta, argumentou que Caracas não era vista como problema para o Brasil. As suas compras de material bélico e seu processo de rearmamento seriam questões domésticas daquele país. Na mesma ocasião, Jobim salientou que as motivações brasileiras para o aparelhamento das Forças Armadas estavam ligadas também às necessidades nacionais (JOBIM, 2007, p. 385). Esse esforço brasileiro ensejaria o aumento da cooperação regional. É interessante observar a sua argumentação sobre o assunto. O Ministro articula em sua exposição a necessidade de incrementar o diálogo do Ministério da Defesa e das Forças Armadas com as suas congêneres regionais junto à necessidade de obter mercados para a indústria de defesa do Brasil. A citação que segue é longa, porém, é necessária como síntese do que foi dito acima:

> O que nós temos que fazer e que foi, inclusive, uma determinação do Presidente da República, será feito a partir do ano que vem. O Ministro da Defesa, junto com os Comandos Militares e também órgãos do Itamaraty, nós deveremos fazer contatos nos países latino-americanos com todos os países sul-americanos. Ou seja, temos um contato com todos os países sul-americanos, num conjunto de quatro ou cinco países em cada momento, para estreitarmos as relações militares com esses países, principalmente, em relação ao que o Brasil tem extraordinária competência para oferecer. Inclusive, há uma pretensão dos demais países de que sejam oferecidos cursos para que oficiais militares dos outros países possam vir fazer cursos nas academias brasileiras, nas escolas brasileiras. [...]. O objetivo é trazer, exatamente, o máximo possível de oficiais militares dos países vizinhos, tentando integrar as zonas da América do Sul. É assim que se faz uma política de integração, sendo o Brasil um país protagonista na região, para que possamos ter esse contato.[...] Então, a viagem determinada pelo Presidente Lula ao Ministro da Defesa terá esse objetivo de dialogar, estabelecer e estreitar relações. Mesmo porque, *se quisermos desenvolver uma indústria nacional de defesa, é evidente que a indústria da nossa defesa não sobrevive, exclusivamente, com compras que possam ser realizadas pelo Estado Brasileiro*. Temos que ter também a possibilidade de exportação, ou seja, temos que ter competitividade de exportação (2007, p. 385) [grifo nosso].

389). Essa fala se deu em fins de 2007, em Janeiro de 2008 já havia a formulação de uma proposta inicial do Brasil para criar o CDS.

No dia 15 do mesmo mês, Jobim participou no Rio de Janeiro **da** IV Conferência Internacional do Forte de Copacabana, cujo tema era "Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul". O foco da sua fala, novamente, daria-se sobre a produção de capacidades militares do Brasil. De acordo com o relatório do evento, o Ministro abordou o tema do aparelhamento das Forças Armadas e da construção de um centro tecnológico independente no Brasil (SUHT E BLANCO, 2007). Paralelamente aos assuntos que versam sobre material bélico e capacidades militares, Jobim destacou a posição do Brasil como protagonista na região. Para ele, essa condição incide em responsabilidades, como o envio de tropas para o Haiti. Mais importante ainda é que "o Ministro brasileiro enfatizou a necessidade de o país não mais manter-se alheio à América Hispânica e de ampliar sua inserção regional e global" (SUHR e BLANCO, 2007, p. 02-03).

A conveniência de aumentar a atuação do Brasil na região não era apenas resposta a motivações endógenas ao país, mas também uma reação ao contexto regional. Outro representante brasileiro que participou da *Conferência* nos parece precisar esse ponto. O diplomata Ministro Marcos V. Pinta Gama[175], em sua fala, enfatizou a região sul-americana como zona de paz. Expondo uma reação às crescentes compras de armamentos pelos países da região, o diplomata afirmou que não existiam condições para uma corrida armamentista na América do Sul (SUHR e BLANCO, 2007, p. 05).

A leitura esboçada por Pinta Gama e por Jobim não ficou apenas no plano da retórica. No final de 2007, o Ministro partiu em missão pelos países da América do Sul no sentido de criar consenso sobre o futuro da cooperação em defesa no subcontinente. Jobim, principal articulador no nível ministerial para a criação do CDS, iniciou em 29 de novembro de 2007 uma viagem de cinco dias ao Equador e Chile. A primeira parada seria em Quito. Na capital equatoriana, o Ministro se reuniu com o homólogo, Wellington Sandoval. De acordo com *informe* do Ministério da Defesa (TERRA, 2007), durante sessão, Jobim foi enfático sobre a importância da cooperação latino-americana e do intercâmbio de conhecimento na área de defesa. Em seguida, rumou para Santiago, onde se encontrou com José Goñi Carrasco, então Ministro da Defesa daquele país. Naquela situação era esperado que firmassem acordos de

[175] Gama fez parte da representação brasileira no Grupo de Trabalho sobre o CDS UNASUL.

cooperação na área militar[176] (CONSULEX, 2007). Fizeram parte da comitiva que acompanhou Jobim o general Enzo Peri (comandante do Exército), Marco Aurélio Garcia (assessor especial do Presidente da República) e Marcos Vinicius Pinta Gama (MRE). Os dois últimos expressariam as suas posições sobre a cooperação em defesa e o CDS em escritos posteriores[177], sendo atores ativos no processo de negociação do órgão.

Cerca de um mês antes da declaração pública do Presidente Lula na Embrapa sobre o CDS, Jobim propunha em Buenos Aires a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Segundo Carmo (2008), o objetivo desse órgão seria "a definição de um mesmo discurso sobre defesa em fóruns internacionais e a construção de um 'parque industrial'". A proposta de criação do CDS foi feita em reunião de Jobim com a Ministra da Defesa argentina, Nilda Garré, obtendo a aprovação portenha. O contexto mais amplo em que a proposta foi feita está ligado a uma visita do Presidente Lula à Argentina. Na época, o tema forte era a "crise energética" que provocara uma tensão sub-regional no Cone Sul sobre a oferta de gás boliviano para a Argentina, Brasil e Chile (BBC BRASIL, 2008).

A despeito do que o difícil contexto poderia sugerir, naquele evento foi publicada a Declaração da Casa Rosada (MRE, 2008). O documento apresentou uma longa agenda de cooperação bilateral Argentina-Brasil. Além da cooperação energética, tema central do documento, a seção do acordo "C. Subcomissão de Defesa e Segurança" enunciava uma agenda cooperativa mais ampla. Nela estava previsto o funcionamento do "Grupo de Trabalho Conjunto de Defesa". Uma de suas atribuições seria trabalhar para a produção conjunta de materiais de defesa. Seriam priorizadas a "cooperação das indústrias aeronáuticas, e a pesquisa, desenvolvimento e/ou produção conjuntas de equipamentos de defesa, inclusive o veículo 'Gaúcho' " (MRE, 2008, p. 12). Esta visita nos é relevante, pois permite atestar que o incremento das capacidades militares e o desenvolvimento de sua indústria correlata estavam entre os principais objetivos da ênfase brasileira de cooperação na região.

A busca por construir entendimentos comuns sobre Defesa e cooperação continuaria, mesmo durante quando se faziam sentir os efeitos da Crise de entre Colômbia e Equador. No

[176] O acordo "para troca de experiências em ciência e tecnologia e no desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de equipamentos e serviços de defesa" foi firmado em 3 de dezembro de 2007. C.f. Agência Brasil (2007).

[177] C.f. Gama (2011).

mês de abril, Jobim visitou a Venezuela (15 de Abril), a Colômbia e o Equador (ambos em 28 de Abril). Dentre os motivos desses encontros, estava o de apresentar e discutir a proposta brasileira do CDS (MEDEIROS FILHO, 2010).

Embora contando com posturas mais favoráveis, como a do Equador e da Venezuela[178], o governo brasileiro não obteve o interesse imediato da Colômbia (BBC, 2008). Embora o país tenha se feito representar desde o início das reuniões no Grupo de Trabalho para criação do CDS, Bogotá só viria a aderir ao esforço de construção do *Conselho* em julho daquele ano, após visita e negociação direta do Presidente Lula da Silva junto a Álvaro Uribe (JARDIM, 2008). A posição equatoriana, desde o início, foi de apoio à criação do CDS. O governo de Quito entendia que a criação do CDS poderia ser útil como mecanismo para garantir o respeito ao direito internacional na região. Inclusive, a iniciativa brasileira era vista como tendo o potencial de dissuadir ações como a *Operación Fénix*. Quito não apenas foi um entusiasta da proposta, como teve, posteriormente, um importante papel no desenvolvimento institucional do CDS[179].

A tentativa de convencimento da urgência do CDS não se daria apenas junto aos países da região, mas também para o público doméstico. Em Aula Magna ministrada na Escola de Guerra Naval no dia 14 de março, Jobim defendeu a necessidade de criar um Conselho de Defesa Sul-Americano. Àquela altura, a concepção brasileira sobre o CDS já começava a ser apresentada na região, tendo obtido a aprovação da Argentina e do Chile. Em clara consonância com o discurso do Presidente da República e de sua Política Externa, Jobim expressou a seguinte posição:

> ‘A América do Sul – disse o ministro – precisa ter uma só voz na questão da defesa’. Essa voz única no continente permitirá que os países da região articulem medidas multilaterais de fomento, de confiança, de transparência e de segurança. Segundo o ministro, uma das grandes vantagens do projeto é a criação de uma identidade dos países sul-americanos no campo de defesa (FUG/PMDB, 2008).

[178] A Venezuela já havia realizado a tentativa de criar uma arquitetura regional de defesa, a OTAS (Organização do Tratado do Atlântico Sul).

[179] O Equador foi o segundo país a ter a Presidência Pro-Tempore da Unasul, antecedido pelo Chile.

A ampla gama de medidas de cooperação em defesa propostas pelo Brasil na região não passaria despercebida pelos países da região, mas também não pelos Estados Unidos. Da mesma forma que Jobim fora imbuído de promover a ideia do CDS na América do Sul, recebeu o encargo de explicar a proposta brasileira à Washington. De todas as iniciativas voltadas a convencer e esclarecer o que seria o Conselho de Defesa Sul-Americano, possivelmente a ida do Ministro Nelson Jobim aos Estados Unidos tenha sido a mais sensível. Como nos fala Spektor (2010, p. 203), embora o Brasil deseje reduzir a influência dos Estados Unidos no subcontinente, Brasília prefere manter os EUA engajados que aliená-los dos debates sobre o gerenciamento da região.

Em março de 2008, Jobim se reuniu com o Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert Gates, e com a Secretária de Estado, Condoleezza Rice. Na ocasião, o Ministro falou sobre a o CDS. Ainda nos Estado Unidos, Jobim participou de um debate intitulado "Brazil: a defense overview", no *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), *think tank* sediado em Washington D.C. O conteúdo de sua fala nos é particularmente interessante para entender a forma como apresentou ao público estadunidense a visão do governo brasileiro sobre temas como o CDS e o novo momento da Defesa no Brasil. Jobim estava acompanhado pelo Embaixador do Brasil em Washington, Antonio Patriota.

Para explicar as mudanças recentes no setor de Defesa no Brasil, o Ministro fez um recuo histórico. No decorrer da fala, afirmou que o tema da Defesa ficou de fora da agenda política brasileira, em parte devido ao regime autoritário, mas também pelo desinteresse do público civil com a questão. Essa resistência teria sido enfrentada a partir do governo Lula, tendo a crise aérea de 2007 como estopim. Como narra Jobim, o Presidente Lula e o Ministro recém-empossado chegaram ao entendimento sobre a urgência de se colocar os assuntos da Defesa de volta à agenda nacional (JOBIM, 2008, p.4). Destaca que nesse momento ressurgiu a percepção de que era necessário imprimir a condução política da defesa. Além do Presidente e de Jobim, esse processo reuniu outras personalidades como, por exemplo, Mangabeira Unger, na criação de um comitê para criar o plano estratégico nacional.

Além de descrever processos internos ao Brasil, o Ministro apresentou as suas impressões sobre os riscos e ameaças enfrentados pelo país e que tipo de Força Armada seria

mais adequada no cenário futuro. Durante o seu discurso, explicitou uma percepção de insegurança. Esta pode ser lida na citação abaixo:

> First of all, the present situation of insecure peace in the world and the porous borders of Brazil – one element. And the second one, besides these porous borders, we are surrounded by a South American environment – some with huge problems of economic viability and a possible future situation in the world of a conflagration that will go beyond the concept of contained regional wars. All of this is an issue – not a fact but an eventuality, a possibility. And in order to have a force that would – (inaudible) – enemies that we know we have to answer that. And we want to close that work already (JOBIM, 2008, p. 5).

Realçamos aqui a diferente ênfase dada nos Estados Unidos por Jobim sobre a segurança da América do Sul. Tradicionalmente, os seus discursos na região enfatizam legados comuns, complementaridade e afins. Na fala acima, o Ministro é mais explícito sobre as razões instrumentais de por que cooperar na região. Como pode ser visto na Política de Defesa Nacional de 2005, a América do Sul é vista como principal fonte de instabilidade para o Brasil. Com essa ênfase, o seu discurso justifica a necessidade de um maior engajamento brasileiro no gerenciamento das questões de defesa e segurança na região. No intuito de demonstrar a disposição de lidar com os riscos e instabilidades do subcontinente, ele informou o calendário de viagens pela região cujo propósito era discutir a proposta brasileira para criação do CDS (2008, p. 7). Jobim afirmou que esse órgão poderia contribuir para a segurança da região ao criar uma identidade sul-americana em Defesa, a qual deveria levar em consideração as sub-regiões Amazônica, Andina e da Bacia do Prata.

A exposição do Ministro no *CSIS* foi clara quanto às atribuições do CDS sugeridas pelo Brasil. Segundo ele:

> This council could have – and Brazilian proposal is in that line – the following attributions articulate measures of increasing security trust in South America, including common defense politics and white books in exchange of people, which is very important in this area. Preparation and training of military all over the Americas, military exercises – joint military exercises, joint participation in peacekeeping operations of the U.N., integration of industrial bases of defense, joint analysis of aspects of the national conjuncture, and regional and sub-regional situations in the areas of security and defense as well as the

> possibility of coordinated action when we face risks and threats to the security of state's articulation and coordination of positions in multilateral fora about security and defense like the InterAmerican Defense Board, Commission of – (inaudible) – Security, and the conference of ministers of defense of the Americas that brings in all of the continent (JOBIM, 2008, p. 07).

Boa parte dessas atribuições coincide com as contidas no *Estatuto do CDS*[180]. Outro aspecto que deve ser destacado aqui, é que as funções do CDS discutidas por Jobim não são apenas semelhantes a de instituições como a JID e a OEA, mas de certa forma criam uma instância alternativa que, na prática, poderia esvaziar os espaços hemisféricos na área da Defesa.

Como se vê a seguir, Jobim também apresenta como essa proposta se insere no quadro mais amplo das ambições internacionais do Brasil e das implicações na sua condição estratégica e geopolítica:

> The main region [reason] for the creation of this council is exactly to have a forum of the continent, of the South American continent, in order to be able to speak with a strong voice. Isolated, we won't be anything in the international area. The continent needs to think big because this is the only way to be big. Whoever thinks small knows that we will remain small and we will discuss dust that is on the refrigerator, something like that. This is our objective (JOBIM, 2008, p. 07-08).

De forma sub-reptícia, o discurso de Jobim no *CSIS* nos permite inferir que o CDS consistiria num instrumento orientado a criar na América do Sul uma realidade geopolítica e de Defesa com mais autonomia em relação à arquitetura hemisférica e ao seu principal participante, os Estados Unidos. Em seu discurso, o Ministro afirma que a maior contribuição que aquele país pode dar para o processo regionalista em curso é não se meter. A cooperação da qual fala o Ministro, nesse caso, coincide fortemente com os preceitos afirmados no primeiro capítulo quando discutimos **cooperação como autoajuda**.

[180] O documento completo se encontra no ANEXO 07.

No mesmo evento, quando indagado se o CDS não seria uma resposta às iniciativas da Venezuela na América do Sul, Jobim deu uma resposta diplomática. Esquivando-se, afirmou que Chávez concordou com a propositura brasileira, aceitando discutir a construção do *Conselho* a partir da agenda mínima exposta por Jobim (2008, p. 10). É interessante como essa iniciativa brasileira torna-se objeto sensível quando abordada por países como os Estados Unidos ou Venezuela. Por distintas razões, o Brasil é visto como competindo com ambos por espaço, reconhecimento e liderança.

De volta ao Brasil, em Julho do mesmo ano, o Ministro da Defesa publicou na revista *Interesse Nacional* um artigo em que apresentava as principais linhas do Plano Estratégico de Defesa (JOBIM, 2008). Num esforço de expor à sociedade os principais debates concernentes à restruturação da Defesa Nacional no Brasil, apresentou os principais pontos de discussão e elaboração que estariam presentes na Estratégia Nacional de Defesa.

Jobim inicia o seu texto retomando um aspecto forte nos discursos do Presidente Lula e do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. Nele discute o reposicionamento do Brasil no mundo e os impactos dessa mudança locacional nas questões da Defesa Nacional. Com objetivo de reavaliar o campo no Brasil e reestruturá-lo, Jobim chama atenção de que esse processo estava em curso desde setembro de 2007, com a criação por Decreto presidencial do *Comitê*[181] para formulação de um Plano Estratégico Nacional de Defesa. O Comitê era presidido pelo MD e coordenado pelo ministro extraordinário de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger.

Quanto ao plano internacional, o Ministro chama atenção para a necessidade de medidas no campo da Defesa, dentre as quais se destaca a iniciativa do Brasil em relação ao "Conselho Sul-Americano de Defesa". De acordo com o Ministro, o teor da propositura consistia em criar um foro dedicado à análise e discussão dos temas de Defesa. O surgimento de uma instância como esta poderia contribuir para a consolidação da região como zona de paz e cooperação no contexto em que a América do Sul tornava-se mais ativa e protagonista no mundo.

[181] Segundo Jobim, integram o comitê "o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, o ministro da Fazenda, o ministro da Ciência e Tecnologia e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, assessorados estes por seus respectivos estados-maiores" (JOBIM, 2008, p. 10).

No mesmo texto, Jobim expõe algumas atribuições que pensava que deveria ter tal instância:

> Entre as possíveis atribuições, destacam-se a implementação de medidas de fomento da confiança e da transparência e a coordenação de posições nos foros multilaterais sobre o tema. Tais medidas poderiam incluir, por exemplo, a discussão das políticas de Defesa de cada país, a elaboração de "livros brancos" e a integração das bases industriais de Defesa (JOBIM, 2008, p. 15).

Como se verá posteriormente, as atribuições do CDS, como contidas em seu *Estatuto*, convergem com a proposta original brasileira, permitindo inferir a forte participação do país na estruturação daquele órgão.

Tópico forte na agenda de Defesa do Brasil, o tema das indústrias de defesa e a integração regional também aparece no texto. Articulando o CDS com os interesses nacionais e processos em curso na Defesa, Jobim faz convergir a sua fala sobre o CDS e os benefícios de uma estruturação de cadeias de produção de material bélico na região.

Na descrição sobre o propósito externo do *Conselho*, Jobim, de forma indireta, faz distinções entre essa arquitetura com outras. De forma mais explícita, a distingue daquela proposta pela Venezuela e a existente no âmbito Hemisférico:

> A proposta brasileira não prevê a criação de exércitos comuns ou de Forças Conjuntas de caráter permanente, tendo em vista a inexistência de ameaças comuns. *Não se trata de uma aliança militar clássica* (JOBIM, 2008, p. 15) [grifo nosso].

O órgão sugerido por Brasília seria uma instância de defesa e segurança cooperativa, um mecanismo de coordenação de posição em fóruns externos. Notamos que quando o ministro afirma que "nos fóruns multilaterais sobre Defesa, o conselho poderia coordenar, previamente, as posições da região, o que lhe daria maior expressão"; ele se refere explicitamente à coordenação para atuação conjunta na JID, CSH e na CMDA. Como síntese, esse documento é relevante para o delineamento do processo, pois expressa várias das

posições do Brasil sobre o que deveria ser o CDS e como ele se articula com os processos domésticos de reestruturação da defesa e objetivos e visões da Política Externa Brasileira.

Até aqui apresentamos como o Presidente Lula definiu as prioridades para a cooperação em defesa na região, no nível político. Também analisamos como o Ministro Nelson Jobim buscou articulações regionais para a realização dos objetivos postos pelo Presidente. Em seguida, analisaremos como essas ideias e políticas influenciaram a construção institucional do Conselho de Defesa Sul-Americano no âmbito da UNASUL.

5.2. O desenvolvimento do CDS na UNASUL.

Entre 2004 e 2007 ocorreu uma metamorfose da agenda de segurança e defesa no âmbito da integração regional. Como apresentado no Capítulo 02, durante a II Cúpula dos Chefes de Estado da Comunidade Andina de Nações, foi apresentado o documento final da Comissão Estratégica de Reflexão. Na Declaração Oficial de Cochabamba, o tema da defesa regional foi reforçado e atrelado à agenda integracionista. Logo após, foi criado o Conselho Energético Sul-Americano. Com a "Declaração de Margarita" (MRE, 2007), de 16 de abril de 2007, o processo de ampliação temática e aprofundamento da coordenação de políticas abre espaço para a conversão da CASA em UNASUL.

Desdobramento da antiga Comunidade Sul-Americana de Nações, a UNASUL é tributária dos princípios, desenho institucional e, principalmente, da agenda iniciada com as Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro 2006). Se em Cusco foi estabelecida a identificação da região com os valores da paz e da segurança internacional, em Brasília essas questões avançaram no marco dos diálogos políticos, para em Cochabamba produzir uma posição conjunta em matéria de defesa, em que se previa "continuar promoviendo el intercambio de información y de experiencias en materia de doctrinas y formación de personal entre los Ministerios de Defensa de los países miembros" (CAN, 2006).

Como produto final da Reunião Extraordinária da UNASUL, em 23 de maio de 2008, foi aprovado o Tratado Constitutivo da UNASUL. Este instrumento normativo organiza os princípios que regem a instituição, a sua filiação histórica com o processo mais amplo de integração regional. O documento também assevera a compatibilidade da UNASUL com os processos de integração sub-regional e apresenta o desenho institucional da organização[182], a qual goza de personalidade jurídica internacional. Mediante iniciativa brasileira, foi sugerida naquela Reunião Extraordinária a criação de um "Conselho Sul-Americano de Defesa". Como visto nas seções anteriores, essa iniciativa iria desencadear um movimento de negociação bi e multilateral para criação de tal órgão, o qual se finalizaria no final daquele ano, em 16 de dezembro. É de amplo conhecimento que a proposta e liderança para criação do CDS partiu do Brasil. Contudo, qual foi o teor de sua proposta e como o seu conteúdo iria influenciar o que viria a ser essa instituição? Buscamos responder a essas indagações na seção abaixo.

5.2.1. A Proposta brasileira – do CSAD ao CDS.

Em abril de 2008, durante audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o Ministro Jobim, ao lado de Mangabeira Unger, apresentou aos parlamentares o conteúdo e motivação para instalação e criação do CDS (JOBIM, 2008, p. 11-14). Falando sobre a proposta de forma sintética, Jobim argumentou que ele não levou em seu périplo pela América do Sul "desenhos definitivos". Distinto disso, afirmou que "o objetivo é contribuir para formularmos, no médio e talvez no longo prazo, uma identidade sul-americana no campo da defesa, para que o continente seja forte" (2008, p. 11-14)[183].

Junto às articulações diplomáticas e políticas do MRE, Ministério da Defesa e do próprio Presidente Lula para convencer os países da América do Sul da urgência do *Conselho*, os representantes brasileiros apresentaram um documento que sintentizava a sua ideia. O seu

[182] C.f. Peña (2008).

[183] Nem todos os represententes de países sul-americanos que receberam a primeira versão da proposta entenderam dessa forma. c.f. Saint Pierre e Castro (2008).

título era "Conselho Sul-Americano de Defesa"[184] (BRASIL, 2008a) . O documento toma como base e antecedente primário os entendimentos de segurança e defesa alcançados na Primeira Conferência de Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações, ocorrido em 14 de julho de 2006. O texto expressa que os consensos alcançados no documento final dessa *Conferência* embasam a proposta brasileira de criação do CDS.

As principais linhas argumentativas que motivam essa primeira proposta formal vão no sentido de sofisticar os entendimentos de segurança e defesa alcançados através da criação de um foro permanente, denominado "Conselho Sul-Americano de Defesa", o qual seria inserido na estrutura da UNASUL[185]. Na versão da proposta de criação do CDS de janeiro de 2008, os representantes brasileiros pontuavam que esse Conselho poderia ser a base de um "arcabouço político-estratégico" para "uma futura concepção regional de defesa" (BRASIL, 2008a, p. 02). A produção de uma visão comum é defendida como importante para aumentar a previsibilidade e a segurança da América do Sul. Argumentava-se também que as instâncias existentes para discussão sobre Defesa focavam apenas no nível militar. Percebia-se a ausência de instâncias orientadas a promover discussões no nível político e estratégico sobre a região. Esse documento, que serviu de base nas conversações de Jobim pela América do Sul, nos revela que não só a ideia, mas a própria proposta formal do Brasil para criar o CDS, é anterior à crise entre Colômbia, Equador e Venezuela.

Como resultado das viagens do Ministro Jobim aos países sul-americanos, novos assuntos e modificações foram sugeridos a essa proposta inicial. Essa interlocução possibilitou o refinamento da proposta. O produto final desse processo seria o documento "Conselho Sul-Americano de Defesa – Marco Político-Estratégico"[186] (BRASIL, 2008b). De fundamental relevância para o processo negociador, o *Marco* foi o *paper*[187] que circulou na primeira reunião do Grupo de Trabalho para o CDS UNASUL. Ele seria a base para as discussões. Junto a ele, o Brasil também apresentou uma proposta de Estatuto. Abaixo

[184] Originalmente, esse documento era para ter sido apresentado na reunião ministerial da UNASUL, em Cartagena das Índias (Colômbia), em janeiro de 2008 (BRASIL, 2008). O seu texto está reproduzido por completo no ANEXO 02.

[185] A estrutura institucional da União das Nações Sul-Americanas está exposta no organograma no ANEXO 01.

[186] ANEXO 03.

[187] Mantemos aqui a mesma denominação atribuida ao documento como no texto original.

apresentamos uma breve síntese de seus pontos, de forma a podermos comparar a concepção brasileira do CDS com aquilo que se materializaria.

QUADRO 08 – Principais pontos do "Marco Político-Estratégico".

Antecedentes institucionais	➢ Substitui o Mecanismo de Conferências de Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações; ➢ Precedente: Conselho Energético da Organização (CASA).
Valores e princípios	➢ Subordinação dos militares ao poder democraticamente constituído; ➢ A prevalência dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; ➢ A solução pacífica de controvérsias; ➢ O respeito à soberania; ➢ A autodeterminação; ➢ A integridade territorial; ➢ A igualdade dos Estados; ➢ A não intervenção em assuntos internos.
Atribuições do CSAD	➢ Articulação de medidas de fomento da confiança, da transparência e da segurança na América do Sul; ➢ A troca de experiências sobre a elaboração de documentos de doutrina e políticas nacionais de defesa ("livros brancos"); ➢ O intercâmbio de pessoal; ➢ A formação e treinamento de militares; ➢ A realização de exercícios militares conjuntos; ➢ A participação conjunta em operações de manutenção da paz das Nações Unidas; ➢ A integração das bases industriais de defesa;

	➢ A coordenação da ação humanitária no enfrentamento de riscos e ameaças à segurança dos Estados; ➢ A análise conjunta de aspectos da conjuntura internacional e de situações regionais e sub-regionais em matéria de defesa; ➢ A ação coordenada no enfrentamento de riscos e ameaças à segurança dos Estados; ➢ A articulação e coordenação de posições em foros multilaterais sobre defesa.
Relação com a arquitetura de defesa e segurança (hemisféricas e sub-regionais)	➢ Complementaridade com os foros e iniciativas existentes.
Diferencial em relação às instâncias constituídas	➢ "O CONSELHO preencheria a lacuna existente na análise de questões políticas e estratégicas, ensejando um debate mais amplo das realidades global e hemisférica, sob a ótica da América do Sul". (BRASIL, 2008b, p. 02-03).
O que o CSAD NÃO é	➢ Não se propõe a ser uma Aliança Militar; ➢ Não se propõe a ser um "conselho de segurança sul-americano". (BRASIL, 2008b, p. 03).
Estrutura Institucional	➢ Estrutura e mandato minimalistas e flexíveis; ➢ Evolução institucional *pari passu* com a institucionalização da UNA5UL; ➢ "As decisões do CSAD terão caráter declaratório, portanto, juridicamente não vinculantes." (BRASIL, 2008b, p. 03).

Fonte: Elaboração própria, baseada no documento "Conselho Sul-Americano de Defesa – Marco Político-Estratégico" (BRASIL, 2008b, p. 01-03).

Ao avaliarmos o seu conteúdo, fica muito claro como era distante em relação a Caracas a visão preconizada por Brasília da cooperação multilateral em assuntos de defesa. O teor do documento se diferencia frontalmente da concepção venezuelana. Como semelhança, guardam apenas a leitura de que a articulação de defesa na América do Sul se filia aos processos de integração regional. O *Marco Político Estratégico* afirmava que:

> A criação do CSAD se fundamenta nos Artigos 3(8), 5 e 6 do Tratado Constitutivo da UNASUL e tem como precedente o estabelecimento do Conselho Energético da Organização, em abril de 2007, em Isla Margarita (BRASIL, 2008b, p. 01).

Ou seja, o "CSAD" seria uma instância fixa e formal para coordenação e cooperação em Defesa regional, ancorada não apenas no arcabouço normativo do Tratado Constitutivo da UNASUL, mas como parte da evolução da própria integração, como demonstra o precedente do Conselho Energético.

O Artigo 3(s) da UNASUL coloca como objetivo da organização "o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa" (UNASUL, 2008). Observe que a proposta brasileira faz referência ao 3(s) e não ao 3(t), que se refere sobre "cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã" (UNASUL, 2008). A sugestão brasileira distingue *defesa* de aspectos correlatos à segurança pública.

Entre outros, um tópico em particular, bastante ressaltado no texto, será mantido na futura formulação do CDS. O texto que propunha o CSAD entendia que este *Conselho* iria contribuir para:

> formação de uma identidade sul-americana no campo da defesa, levando em conta as características subregionais (vertentes platina, andina, amazônica, atlântica, caribenha e pacifica) e nacionais nesse campo, articulando uma visão regional fundada em valores e princípios comuns [...] (BRASIL, 2008b, p. 01).

Em concordância com a afirmação da UNASUL de construir uma identidade sul-americana e um espaço regional integrado, a proposta brasileira inclui nessa perspectiva a

identidade regional em Defesa. Porém, sem descuidar das distintas características sub-regionais. Essa preocupação reforça as especificidades sul-americanas e contribui para contrastar o escopo da cooperação em defesa no nível hemisférico.

Como se pode observar nas linhas anteriores, o "Marco Político-Estratégico" apresentado pelo Brasil antecipa itens da agenda que estarão presentes no *Estatuto do CDS*. Nos tópicos sobre a *Natureza*, *Princípios* e *Objetivos* expostos no *Estatuto do CDS* é visível que a maior parte dessas atribuições foram internalizadas no *Conselho*. Essa congruência demonstra o nível de convergência dos países em relação à proposta contida no *Marco Político-Estratégico*. Contudo, esses tópicos não representam apenas as preferências do Brasil. Como visto no Capítulo 02, essa agenda estava sendo construída regionalmente desde o começo da década de 2000. Obviamente, a construção da agenda não seria sempre pacífica e consensual. De qualquer forma, temas de interesse da dimensão da Defesa e da Política Externa Brasileira se fizeram presentes. Entre os quais a "realização de exercícios militares conjuntos", "a integração das bases industriais de defesa" e a "a articulação e coordenação de posições em foros multilaterais sobre defesa".

Em termos das posições concorrentes sobre o gerenciamento regional, o discurso brasileiro confrontava diretamente as propostas da Venezuela de integração militar. Para Brasília, o CSAD seria complementar aos foros e iniciativas existentes, do nível sub-regional ao hemisférico. A distinção com a concepção de Caracas é acentuada quando é afirmado no documento que "não está em cogitação nenhuma aliança militar no sentido clássico, do tipo 'OTAN do Sul', nem algum tipo de arranjo que pudesse, a priori, articular ações no plano operacional, como uma 'força sul-americana de paz'" (2008, p. 03). A insistência por parte de Jobim e de outros representantes brasileiros de que o CDS não consistiria numa aliança militar faz parte do discurso de que a organização não se constrói contra uma ameaça específica. Espelhando as preferências do Brasil, o CDS estaria mais preocupado com o gerenciamento das dinâmicas de segurança e das questões de Defesa na região do que convergir esforços contra ameaças manifestas ou latentes.

Houve uma confusão, por parte da mídia e de acadêmicos sobre o CDS poder ou não funcionar como uma aliança[188]. A negação da condição de *aliança* do CDS também rendeu

[188] C.f Gratius (2008).

discussão dentro do Brasil, sendo necessária a sua explicação e convencimento do público doméstico. Por exemplo, na audência na CREDN, referida anteriormente, o senador Raul Jungmann chamou atenção para a questão de qual inimigo motivaria a criação do CDS[189]. Se para o público interessado na matéria, a ideia de propor o CDS trazia dúvidas, era necessário reforçar que o futuro órgão seria um foro de diálogo e cooperação ao invés de coalizão de segurança contra ameaças externas ao arranjo cooperativo.

A ênfase defensiva e reativa do órgão impactaria no formato institucional da proposta. A ênfase brasileira na construção de uma instância flexível, mantenedora da autonomia e prerrogativas dos Estados implicou também sua preferência quanto ao desenho institucional a ser sugerido. Ao propor institucionalizar a cooperação em defesa regional, o Brasil não incorreu na ideia de aprofundar os mecanismos decisórios conjuntos, muito menos criar uma instância decisória supranacional. Distinto disso, propôs que as decisões do CSAD teriam caráter declaratório e que a sua estrutura e mandato fossem minimalistas e flexíveis. Para entendermos esses resultados, temos que analisar primeiramente como se negociou o formato institucional do CDS, a sua natureza e funções.

5.2.2. A negociação no Grupo de Trabalho sobre o CDS da UNASUL.

A partir da sugestão inicial do Presidente Lula da Silva para criação na UNASUL de um Conselho de Defesa Sul-Americano, o tema precisou ser amadurecido para a produção de uma versão consensual de como seria essa instituição. Segundo Santos, "por sugestão da Presidenta Michelle Bachelet, foi criado um Grupo de Trabalho para aprofundar a idéia e elaborar uma proposta de Estatuto para o CDS" (2010, p. 208). A recomendação de Bachelet foi acatada e criou-se o Grupo de Trabalho sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano da

[189] As questões levantadas por Jungmann foram mais amplas que o relatado acima, incidindo também na questão da possível incompatibilidade com o pensamento da Nova Defesa em relação à tradição diplomática brasileira (JUNGMANN 2008, p.26-30).

UNASUL (GT CDS UNASUL). O GT teria quatro reuniões, entre junho a dezembro até a apresentação de uma proposta final no dia 16 daquele mês[190].

A primeira reunião se deu em duas sessões, ocorridas entre 23 e 24 de junho de 2008. O encontro foi aberto pelo então Ministro das Relações Exteriores do Chile, Alejandro Foxley Rioseco. Em sua fala destacou alguns pontos que caracterizam a posição chilena sobre o CDS. Entre os quais estão a preferência pela não criação de uma aliança militar, a não formulação de políticas de defesa comuns e a não duplicação de instâncias já existentes no sistema interamericano[191] (UNASUL, 2008a, p. 1). Após as palavras do Ministro chileno, os delegados dos países da UNASUL iniciaram os trabalhos.

Na ocasião, o representante brasileiro propôs que o Chile presidisse o GT. A sua moção foi aprovada e se elegeu consensualmente Gonzalo Garcia como presidente do Grupo de Trabalho sobre o CDS UNASUL. Logo depois se deu a apresentação da proposta do Brasil, intitulada "Conselho Sul-Americano de Defesa: Marco Político-Estratégico".

Ainda na primeira reunião do GT, após a apresentação do "Marco Político-Estratégico", deu-se a discussão sobre os princípios que iriam reger o CDS. No dia 24 de junho, deu-se a segunda sessão em que foram debatidas as visões dos países da UNASUL sobre os objetivos e arquitetura do CDS. Nesse debate, destacaram-se as propostas do Brasil e da Venezuela. Como aponta o documento do Ministério da Defesa sobre a 1ª reunião do GT CDS UNASUL:

> 6. A delegação venezuelana também apresentou, por escrito, proposta de 'estrutura para conformação do Grupo de Trabalho'. Apesar de o documento conter elementos comuns ao 'paper' brasileiro [Marco Político-Estratégico], enfatizava pontos de interesse exclusivamente venezuelanos (p.ex., 'visualizar a ativação da quarta frota norte-americana e seus efeitos para a Venezuela e para a região, como nova ameaça.') e refletia pouca preocupação com a identificação e adoção de linguagem de consenso. A PPT circulou o documento que,

[190] O Ministério da Defesa do Chile organizou um livro sobre a gênese do CDS (CHILE, 2009). Ele é uma obra de referência sobre os antecedentes e processo de criação desse órgão.

[191] Sobre a fala de Rioseco a minuta da reunião afirma: "Dentro de los principales puntos a tratar destacó el establecimiento de un mecanismo de consultas entre ministerios de Defensa de los Estados miembros; programas de intercambio entre los profesionales de las Fuerzas Armadas de cada país; la posible realización de ejercicios militares conjuntos; medidas de fomento de la confianza entre las naciones; participación en operaciones de paz de la ONU; y, eventualmente, la cooperación en el ámbito de los desastres naturales"(2008, p.1).

> contudo, acabou não merecer maiores comentários nos debates que se seguiram (BRASIL, 2008c, p. 2).

É expressivo que na primeira reunião para discutir o que seria o CDS, tanto o Brasil como a Venezuela apresentariam propostas, embora distintas entre si. A percepção da delegação brasileira exposta na citação acima dá o tom das dificuldades de criar consenso com os representantes de Caracas ao longo dos trabalhos no GT. Por exemplo, aspectos levantados na proposta venezuelana iam de encontro não apenas com preferências do Brasil, mas também com a de outros países, como Chile. A posição de Caracas era de que o CDS deveria ter uma natureza distinta da proposta brasileira. Ao invés de enfatizar o gerenciamento da defesa na região e promover a consulta, cooperação e coordenação, o órgão deveria possuir uma orientação funcional voltada para riscos e ameaças externos à América do Sul.

Pouco menos de um mês após, nos dias 22 e 23 de julho daquele ano, deu-se a segunda reunião do Grupo de Trabalho. Nessa circunstância, a Colômbia foi importante por sua participação, mas também pela complexidade das questões trazidas. Bogotá mostrara-se receosa com o surgimento do *Conselho*. Todavia, naquela oportunidade o delegado do país apresentou propostas que levantaram o debate. Em sua fala, expôs as condições para entrada daquele país na futura instância da UNASUL. A sua participação estava atrelada aos seguintes fatores: 1) o mecanismo decisório do CDS seria por consenso; 2) seria feito apenas o reconhecimento das forças institucionais contidas nas constituições dos países; e 3) seriam rechaçados a grupos violentos na declaração de princípios do CDS. Essas questões seriam "resolvidas" posteriormente.

Diferente do que pode parecer, a segunda reunião do GT não foi palco apenas de controvérsias. Um aspecto importante dado nela se refere ao consenso alcançado sobre o apoio aos países menores e contra as assimetrias regionais. Nesse item, um ponto forte da agenda regional brasileira foi visto como positivo. A cooperação na produção industrial de bens de defesa sugerida por Brasília foi saudada como mecanismo capaz de contribuir com a redução das assimetrias entre os países do subcontinente. Essa preocupação já estava presente no documento "Marco Político-Estratégico". Nele se arguia que:

> Atenção especial deveria ser conferida às assimetrias no campo da defesa, sendo necessário incluir entre as atribuições do novo órgão o exame de medidas concretas para apoiar os países menores da região, mais vulneráveis frente aos riscos, ameaças e desafios no campo da defesa (BRASIL, 2008b, p. 02).

Na segunda sessão, no dia 23 de julho, continuou a discussão sobre temas como desminagem humanitária, desastres naturais e operações de paz. Um debate curioso deu-se nessa reunião acerca dos nomes propostos para o *Conselho.* No decorrer das sessões não houve consenso, sendo a decisão deixada para a próxima reunião[192]. Se os países pareciam divergir até em questões mais simples, como nome e sigla do *Conselho,* isso nos faz pensar o nível de dissenso em questões substantivas. Não obstante essas indefinições, a reunião conseguiu produzir uma "Proposta do Grupo de Trabalho Conselho de Defesa Sul-Americano". O documento sistematizava o que seria a natureza do órgão. Nela continham informações sobre os Princípios, Objetivos Gerais e Específicos, Estrutura e Funcionamento. Esse passo seria fundamental para a produção do *Estatuto do CDS.*

Em 26 de agosto ocorreu a terceira reunião do Grupo de Trabalho sobre o CDS UNASUL em Santiago do Chile[193]. Embora a reunião anterior tenha permitido aos países avançar na agenda e composição dos marcos que constituiriam o *Estatuto do CDS,* ainda havia itens pendentes. Eles estavam relacionados principalmente com as propostas da Colômbia e da Bolívia sobre os *Princípios*. As proposituras desses países renderiam um importante debate sobre como o *Conselho* deveria classificar e agir contra atores armados não estatais na região. As propostas em questão eram as seguintes: Colômbia: "Rechazar la presencia o acción de grupos armados ilegales, que ejerzan o propicien la violencia, cualquiera sea su origen"; Bolívia: "Condenar las amenazas y acciones que en materia de defensa se ciernan sobre la convivencia pacífica de nuestros pueblos y sus sistemas democráticos de gobierno"[194] (UNASUL, 2008c, p. 4).

[192] As opções eram as seguintes: "Consejo de Defensa Suramericano: CODESUR; Consejo Suramericano de Defensa: CONSADE; Consejo Suramericano de Defensa: CDS; Consejo Suramericano de Defensa: COSUDE" (UNASUL, 2008b, p. 3).

[193] A delegação da Guiana esteve ausente da reunião.

[194] A indefinição quanto ao assunto postergou a resolução da questão para a terceira reunião do GT.

Com o ponto acima ainda não resolvido, a Colômbia fez uma segunda sugestão. Ao abordar o papel das Forças Armadas nos *Princípios* do CDS, propôs "reconocer a las fuerzas armadas consagradas constitucionalmente por los Estados Miembros como exclusivamente instituciones encargadas de la defensa nacional" (UNASUL, 2008c). Ao longo desse debate gerado em torno da perspectiva colombiana, o Paraguai propôs "afirmar el pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas por las Constituciones de los Estados miembros" (UNASUL, 2008c, p. 4). A sua proposta obteve consenso.

O debate mais sensível se deu quando os delegados retomaram o ponto de divergência entre Bolívia e Colômbia na reunião de 23 de Julho. A representação da Bolívia afirmou que o teor da proposta colombiana interferia em assuntos internos dos Estados. La Paz entendia que o documento de trabalho do CDS já dava conta da questão do rechaço a grupo armados ilegais. A Venezuela fez coro à leitura boliviana. Entretanto, o documento ANEXO G (UNASUL, 2008c) nos informa que outros países discordaram da Bolívia. Consideravam que o rechaço aos grupos ilegais não constituiria uma intervenção ou medida direta do CDS. Como seria esperado, essa avaliação não foi seguida pela Venezuela e Bolívia. Em meio ao dissenso sobre a matéria, o Presidente do GT solicitou que as delegações continuassem buscando uma resposta consensual, vide a relevância de abordar o rechaço da violência na região. Doravante a importância do assunto, não foi possível o consenso, sendo o assunto deixado para outra sessão.

No início daquela tarde, deu-se a segunda sessão da reunião do dia 26 de agosto. Nela foi retomada a divergência sobre o rechaço a grupos violentos na região. Procurando chegar a uma perspectiva consensual, o Presidente do Grupo de Trabalho apresentou uma síntese da proposta da Bolívia e Colômbia. Ela consistia em:

> Condenar las amenazas y acciones que en materia de defensa se ciernen sobre la convivencia pacífica de nuestros pueblos y sus sistemas democráticos de gobierno y rechazar la presencia o acción de grupos armados ilegales, que ejercen o propicien la violencia, cualquier sea su origen (UNASUL, 2008c).

Apesar de a proposta chilena ser considerada uma síntese satisfatória das anteriores pela maior parte dos países representados, a delegação da Venezuela não se viu satisfeita. Como resposta, lançou uma nova proposta. Nela afirmava:

> Condenar las amenazas y acciones que en materia de defensa se ciernen sobre la convivencia pacífica de nuestros pueblos y sus sistemas democráticos de gobierno y rechazar la presencia o acción de grupos armados ilegales y la IV Flota, que ejercen o propicien la violencia, cualquier sea su origen (UNASUL, 2008c).

Constatamos que se antes a busca pela definição de uma posição comum em relação a atores ilegais não estatais já era motivo de disputa, a nova proposta venezuelana introduz a questão de ameaças interestatais comuns na região, cujo principal referente eram os Estados Unidos. A inserção desse controverso item dificultou sobremaneira a criação de consenso sobre o assunto. Na verdade, enquanto a Bolívia e o Chile buscavam um ponto ótimo na acomodação das distintas visões em competição, a sugestão Venezuela acirrava ainda mais o dissenso. Mediante tal situação, a proposta da Venezuela foi rechaçada. Por outro lado, as propostas da Bolívia e da Colômbia foram mantidas no documento de trabalho para posterior definição.

É muito interessante a leitura exposta pela delegação brasileira em relação à resistência venezuelana em chegar a um consenso. A sua opinião pode ser lida abaixo:

> Ao nosso ver a finalidade da delegação Venezuelana é fazer com que o GT não chegue ao consenso, deixando a palavra final para os Chefes e Chefas de Estado quando se reunirem, o que fere a finalidade do GT (BRASIL, 2008d).

Ao encarregar os Chefes de Estado com o ônus da decisão, animosidades existentes e clivagens ideológicas poderiam resultar na paralisia das negociações para criar o CDS. O futuro da cooperação multilateral em Defesa via *Conselho* consistia acima de tudo de um longo e tortuoso processo político. Diante desse risco, para que a deliberação sobre o formato

do CDS não coubesse aos Presidentes, a solução foi costurada numa reunião extraoficial no Canadá[195], sobre a qual discutimos a seguir.

5.2.3. De Banff à Santiago: resultados da construção de consensos.

Os trabalhos em curso para criação do CDS, numa região, anteriormente, plenamente engajada com a arquitetura hemisférica, fizeram necessário um maior debate sobre o assunto em instâncias hemisféricas. No mês de setembro, entre os dias 2 a 6, teve lugar em Banff a VIII Conferência dos Ministros da Defesa das Américas. O evento teve como tema o "Aprimoramento da defesa e segurança hemisféricas, regionais e sub-regionais: construindo confiança por meio da cooperação e colaboração". Ainda como introdução do documento final da *Conferência*, reconhece a importância de diferenciar as realidades regionais em relação a defesa e segurança. Esse ponto já estava presente em declarações anteriores da CMDA, mas desta vez, era urgente para a OEA articular as arquiteturas de defesa sub-regionais e regionais com o nível hemisférico. O mesmo documento reafirma o propósito de posicionar a CMDA, seus princípios e compromissos como elemento-chave no sistema interamericano (OEA, 2008). Apesar da concordância formal de vários países da UNASUL em relação a esse propósito, no nível regional avançavam as negociações para construir o CDS na UNASUL.

No âmbito dessa *Conferência*, deu-se uma reunião informal do GT CDS UNASUL[196]. Como resultado, foi produzida uma breve declaração no dia 04 de setembro onde informava que uma importante decisão havia sido tomada. Ela consistia em definir que o Grupo de Trabalho deveria chegar a um denominador comum sobre as aspirações dos países acerca do CDS, retirando dos presidentes da Unasul a responsabilidade de concordar o texto final do

[195] Embora tenhamos discutido o papel das CMDA para a agenda de defesa e segurança nas Américas no capítulo 02, vale a pena retomar a essa instância em virtude de ter sido palco de uma importante reunião informal do Grupo de Trabalho sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL.

[196] "O encontro foi presidido pelo Ministro da Defesa do Chile, José Gani, e contou com a participação dos 12 países membros da UNASUL, entre eles a Ministra da Defesa da Argentina, Nilda Garré, e os Ministros de Defesa da Bolívia, Walker San Miguel; da Colômbia, Juan Manuel Santos; do Suriname, Ivan C. Fernald; e do Uruguai, José Bayardi. Do mesmo modo, participou o Ministro dos Assuntos Internos da Guiana, Clement J. Rohee além dos chefes de delegação do Brasil, Equador, Paraguai, Peru, e Venezuela." (CHILE, 2009, p. 80).

órgão. Ou seja, caberia ao GT mitigar as chances de desgaste político no trato interpresidencial, apresentando uma versão previamente definida, faltando apenas a aprovação do texto pelos presidentes. Também foi reiterado que a decisão sobre a proposta final do CDS seria dada até dezembro, antes da Reunião da Unasul. A convergência sobre esses pontos contribuíam para retirar dos Presidentes a possibilidade de desgaste ao negociar a questão.

Outro aspecto que obteve avanço na reunião informal durante a VIII CMDA foi o estabelecimento de uma agenda para o CDS. Foi vislumbrado que o órgão deveria começar a funcionar em 2009 e que algumas sugestões já estavam à mesa. Entre essas destacamos a proposta argentina de estabelecer um Centro de Estudos Estratégicos do CDS (CEED) e a realização de um seminário sobre experiências e reformas dos ministérios da Defesa, liderado pelo Chile.

Saindo no nível hemisférico para o subregional, ainda no dia 16 setembro Jobim proferiu uma palestra no PARLASUL. Convidado pelo então Presidente do Parlamento do MERCOSUL, Dr. Rosinha, o Ministro teve como tema de sua fala "O Conselho de Defesa Sul-Americano" (JOBIM, 2008b). Em sua palestra, Nelson Jobim reiterou vários aspectos da posição brasileira sobre o CDS, como a sua liderança na proposição do órgão, a relação entre integração regional e a segurança e defesa da América do Sul, o caráter não aliancista do CDS[197], etc. Contudo, destarte os aspectos informativos da palestra, vale salientar que o Ministro expressou a compreensão de que a decisão para criação do CDS se daria em finais de outubro daquele ano. Jobim esperava que a assinatura do documento de criação do CDS ocorresse durante a III Cúpula de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL, prevista para os dias 21 e 22 de outubro a se realizar em Viña Del Mar. Chile (JOBIM, 2008b, p. 40). Tal reunião não ocorreu, o que adiou o anuncio oficial do lançamento do CDS.

Diante da indefinição sobre vários pontos em debate, inclusive pela não existência de uma posição fechada sobre o que seria o CDS em Outubro, dar-se-ia outra reunião do GT CDS UNASUL. Entre os dias 10 e 11 de dezembro de 2008, em Santiago do Chile, ocorreu a

[197] Vale observar que ao falar sobre a dimensão operacional do CDS, Jobim é cauteloso. Não afirma categoricamente a inexistência de possibilidade operacional do órgão. Afirmava que "Não está em cogitação nenhuma aliança militar no sentido clássico, do tipo 'OTAN do Sul', nem algum tipo de arranjo que possa, a priori, articular ações no plano operacional, como uma 'Força Sul-americana de Paz'". (JOBIM, 2008b, p. 39). O termo "a priori" faz toda diferença quando se analisa os instrumentos normativos do CDS e a sua dualidade em relação à condição de fórum de diálogo *versus* instância operacional para defesa regional.

quarta e última reunião do Grupo de Trabalho sobre o CDS. O principal objetivo do evento foi de chegar num consenso sobre o texto definitivo para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Coroando o processo negociador, este seria ratificado na Reunião Extraordinária da UNASUL a acontecer em 16 de dezembro.

Para chegar numa posição comum sobre o texto final, o Presidente do GT apresentou duas opções de textos à ser discutidos. A primeira versão referia-se ao texto final da Terceira reunião do GT, ocorrida em 26 de agosto. A segunda opção era o documento apresentado pela Presidência do Grupo de Trabalho. Ela contava com aportes das delegações do Brasil, Colômbia e Venezuela. As representações decidiram trabalhar a versão final baseado no segundo documento. O curioso é que ele havia sido redigido em 30 de outubro daquele ano, ou seja, fora do âmbito das reuniões formais do GT.

No segundo dia, 11 de dezembro, as delegações lograram o consenso sobre a questão do papel das Forças Armadas e do rechaço à violência por parte de grupos ilegais, tópicos em disputa desde a segunda reunião, em julho. A redação final deste ponto, agora consensual, ficou como exposta no Artigo 3(m). Nele, se :

> "reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco delas normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen" (UNASUL, 2008d).

Outra conquista da reunião foi a produção dos documentos Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL (UNASUL, 2008e), junto ao Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL (UNASUL, 2008f), documento apresentado aos chefes de Estado e de Governo na Reunião Extraordinária da UNASUL, em 16 de dezembro de 2008, data da criação oficial do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Entre os frutos das tarefas do Grupo de Trabalho estava a criação de uma agenda mínima de trabalho, alguns tópicos sobre os princípios básicos e objetivos. No campo

político, diante da disputa e de visões tão distintas, o êxito em conseguir construir consensos mínimos demonstrou a capacidade regional para negociar e construir projetos coletivos no campo da defesa. Cabe ressaltar que o Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL foi construído sob os debates no GT ao longo das reuniões formais e informais entre julho a dezembro de 2008.

O coroamento deste processo se deu no dia 16 de dezembro, com o documento final da "Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa da UNASUL". Nele, os chefes de Estado e de governo da UNASUL aprovaram os resultados produzidos pelo Grupo de Trabalho sobre o CDS. Em seu Artigo 1º decidem criar o Conselho de Defesa Sul-Americano; no Artigo 2º decidiram "aprovar o Estatuto submetido à consideração deste Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo pelo Grupo de Trabalho criado em 23 de maio de 2008 em Brasília, que se anexa à presente Decisão" (UNASUL, 2008e).

Até o presente momento, esse capítulo nos permitiu avançar o entendimento sobre o papel do Presidente Lula e do seu Ministro da Defesa para a proposição do CDS. Também analisamos as negociações até o lançamento do *Conselho*. Falta entender a natureza da instituição criada e a sua relação com as preferências de Brasília. Com esse objetivo, analisamos nessas últimas seções as características institucionais do Conselho de Defesa Sul-Americano. Focamos no desenho institucional proposto pelo *Estatuto do CDS*, seus objetivos e princípios.

5.3. Características Institucionais do CDS: existe congruência entre as suas motivações, funções e desenho?

O Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano (UNASUL, 2008f) foi o primeiro e mais importante documento da UNASUL sobre o orgão em formação. Nele estavam expostos os resultados da longa negociação, bilateral e multilateral até à criação da nova arquitetura de defesa no subcontinente. Através da análise de seu conteúdo e em particular do desenho institucional nele contido, poderemos inferir quais as suas limitações e como a negociação apresentada acima impactou na sua futura estrutura e escopo institucional. Reiteramos aqui

que a análise que se segue foca no desenho preoconizado pelo Estatuto, e não na análise da atuação do CDS em casos concretos nos dias atuais.

Um aspecto sobre o qual a literatura discutida ao longo da tese concorda é de que o problema do uso da força nas relações interestatais não foi plenamente resolvido na América do Sul. Pensando em termos de padrões de segurança, Buzan e Wæver (2003) entendiam que o subcontinente se enquadra na condição de "regime de segurança". Esse conceito não se refere à existência de um regime em particular, mas a existência de uma miríade deles, a normas e instituições que geram custos ao uso da força. O problema é que a existência de mecanismos de resolução de conflitos interestatais num determinado Complexo Regional de Segurança não é em si uma garantia de que os Estados não recorrerão à força. A discussão apresentada no Capítulo 04 e a dificuldade de negociação do CDS demonstrada neste capítulo nos permitem inferir a existência de animosidades e conflitos manifestos entre os países do subcontinente. Se não posições antagônicas, observam-se visões muito distintas sobre o que é segurança, defesa e como deveria funcionar a UNASUL nesses quesitos.

Não obstante o dissenso, de certa forma ao se criar o CDS se percebe a intenção de alterar o *status* de "paz violenta" na América do Sul para uma conformação mais pacífica, quiçá uma "comunidade de segurança". Essas indefinições e desafios encontram eco nas características institucionais que o CDS tomaria logo após o seu lançamento.

5.3.1. Escopo de atuação: princípios, objetivos e funções.

O desenho institucional exposto no *Estatuto do CDS* (UNASUL, 2008f) deixa explícito o escopo de atuação do órgão. Nele é afirmado que o *Conselho* limita a sua atuação a temas de defesa, mas não de segurança. Entretanto, como analisado nas seções anteriores, pudemos observar que essa delimitação não é consensual entre os países pertencentes ao órgão. Países como Argentina e Chile possuem distinções claras entre esses conceitos, não podemos afirmar o mesmo sobre a Colômbia, a Venezuela ou mesmo o Brasil. A inexistência de visões compartilhadas sobre o escopo e distinções entre segurança [pública] e defesa dificultam os termos da cooperação.

Confrontando com essa limitação inicial, o Artigo 1º do *Estatuto* afirma que o Conselho de Defesa Sul-Americano constitui um órgão de natureza consultiva, de cooperação e coordenação em assuntos de defesa. Embora pertença a um bloco regional multifunção[198], a UNASUL, o CDS não tem como objetivo a integração na área de defesa. Normalmente o termo "integração" se faz presente apenas quando é posta em discussão a *integração das bases indústriais de defesa*. De forma indireta, é percebido que o incremento da cooperação em defesa favorece a integração regional, através do desarme de desconfianças e produção de informação e políticas comuns. Mas, também, a capacitação industrial correlata a esses processos é vista como positiva para o desenvolvimento mais amplo dos países.

Quanto a sua relação com o nível hemisférico, não é possível afirmar que os princípios rompem com essa arquitetura. Pelo contrário, apesar de enfatizar o aumento da autonomia da região e de uma pretensa identidade comum, é plena no CDS a manutenção do compromisso normativo produzido no seio da OEA. O Artigo 2º do *Estatuto do CDS* é claro a esse respeito. A análise dos *princípios* do órgão permite inferir que o conselho está sujeito a mecanismos previamente estabelecidos na arquitetura multilateral de segurança internacional. No Artigo 3º são apresentados valores que fazem parte da identidade internacional dos países da região. Entre os quais o respeito à soberania, à integridade e à inviolabilidade territorial dos Estados (inciso *a*). Consoante os instrumentos normativos e declaratórios produzidos nas CMDA, no inciso *c* o texto dá ênfase a promoção da paz e a solução pacífica de controvérsias, o fortalecimento do diálogo e o consenso em matéria de defesa. A ruptura em relação a esses princípios seria particularmente complicada. Primeiramente, em virtudade da internalização de alguns desses princípios através de Tratados e Protocolos. Em segundo, vários desses fundamentos são comuns à ONU. Em relação a eles não existe nem de perto consenso sobre ruptura. Ademais, alguns desses princípios fazem parte das preferências de países que negociaram a criação do CDS, como o Brasil.

O segundo conjunto de questões principiológicas do CDS diz respeito à promoção da paz e à solução pacífica de controvérsias. Nesse aspecto, a característica de *foro* do CDS é ressaltada. No documento, a capacidade de prevenir, mediar e solucionar crises é relacionada

[198] Apesar do Conselho de Defesa ser o orgão de maior destaque da UNASUL, o bloco tem mecanismos de concertação política (Cúpulas) e outros Conselhos Setoriais que versam sobre temas tão diversos como drogas e saúde.

à criação de uma instância de discussão e debate sobre defesa. Distinto de outros mecanismos semelhantes, como o Grupo do Rio, no *Conselho* se privilegia o mecanismo "2 + 2"[199], somado a um representante do Ministério da Defesa, acompanha um diplomata de alto escalão. Esse desenho possibilitaria, em tese, um maior diálogo entre a *Defesa* e a diplomacia. O terceiro grupo de assuntos contidos nos princípios gerais consiste na proposta de produzir uma identidade sul-americana em matéria de defesa. Os princípios expostos acima dão sequência aos objetivos do órgão. Entendemos que os objetivos gerais do Conselho de Defesa Sul-Americano podem ser organizados em três pilares. O primeiro afirma que a América do Sul é uma zona de paz. Condição que problematizamos no capítulo anterior. Um segundo elemento que também aparece é a defesa da proscrição de armas e testes nucleares, o banimento das armas químicas, biológicas e a desminagem. Observe que a ideia defendida na CMDA de desarmamento e redução dos gastos militares não se reproduz aqui. Um terceiro aspecto está no reforço a mecanismos antecedentes de gerenciamento da segurança, como o *Grupo do Rio.*

Podemos afirmar como síntese acerca do conteúdo normativo do *Estatuto* que ele não apresenta ruptura em relação à arquitetura hemisférica de defesa e segurança. Ao contrário, reforça temas recorrentes como construção da paz, banimento de armas de destruição em massa e compromissos humanitários. Mas, também não se percebe a plena aceitação de seus preceitos. De fato, o que se observa é a busca por maior autonomia regional, a qual passa pelo afastamento de instâncias fora da região, no trato dos problemas do subcontinente. Por isso a apreciação de mecanismos anteriores como o Grupo do Rio, destarte a sua discutível eficiência (UGARTE, 2010).

De uma forma geral, os princípios e objetivos aqui discutidos exibem a luta intestina para delimitar o escopo de atuação do CDS. Em suma, o CDS como apresentado pelo seu *Estatuto* é um órgão fundamentalmente preocupado com a produção de mecanismos de prevenção de conflito. Entre estes estariam a produção de medidas de confiança mútua e a capacidade de prevenir, mediar e solucionar crises na América do Sul. A agenda da instituição, dessa forma, é voltada para dentro, para o gerenciamento da ordem regional em

[199] Mecanismos como o Grupo do Rio são amplamente liderados por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores. Desde a negociação do CDS no GT da UNASUL é possível ver a aplicação desse mecanismo. Por exemplo, faziam parte da representação brasileira o Tenente Brigadeiro Burnier (Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa) e o diplomata Marcos Vinicius Pinta Gama.

matéria de defesa, mas também de segurança. Veremos abaixo se existe coerência entre a dimensão normativa e conceitual do *Estatuto* com o seu desenho institucional.

5.3.2. O Desenho institucional.

Primeiramente, não podemos esquecer que o CDS faz parte de um mecanismo de integração mais amplo, a UNASUL. Assim sendo, adota o modelo intergovernamental como referência de sua arquitetura institucional[200]. Seguindo as características desse padrão, a sua estrutura é minimalista. A produção de sua agenda, a sua mudança e condução recai fortemente nos Chefes de Estado e nos atores ministeriais concernentes ao tema. Essa característica está posta nos Artigos 12º ao 18º do *Estatuto do CDS*.

Com objetivo de otimizar a sua capacidade de atuação, foi criada a regra que afirma que o país que presidir a UNASUL também será responsável pela a presidência do CDS. Como a Presidencia *Pro-Tempore* do bloco consiste num mandato de um ano, rotativo país a país por ordem alfabética, compartilha-se com esse arranjo a responsabilidade pelo seu gerenciamento. O país que exerce a Presidência da UNASUL assume também a Secretaria Executiva. Ao lado de tarefas de caráter técnico como a organização das Reuniões de Cúpula, a Secretaria pode propor agenda. Dessa forma, cada país, por menos capacidades que possua, pode também em princípio influenciar a agenda da cooperação em defesa. Além do mais, com esse desenho se pretende reduzir os custos de tomada de decisão. A UNASUL, ao possuir um país responsável por organizar a agenda e conduzir as reuniões, presume-se que este buscará criar entendimentos prévios aos processos coletivos de tomada de decisão, reduzindo os custos de negociação. Entenderemos a importância desse item abaixo.

Quanto ao funcionamento do CDS, é notória a utilização do consenso como procedimento de tomada de decisão no CDS. Embora esteja de acordo com a lógica de funcionamento do modelo intergovernamental da UNASUL, a utilização do consenso em

[200] Sobre essa modalidade institucional, ver Choi e Caporaso (2002). Para os impactos desse modelo nas experiências integracionistas na América do Sul c.f. Peña (2008).

processos decisórios dificulta o potencial operacional do CDS. Quando falamos aqui de operacionalidade não entendemos isso como operações conjuntas ou algo dessa natureza, mas a capacidade da instância de agir coordenamente na prevenção e resolução de crises, como é proposto no próprio *Estatuto*. A obrigação de concordância plena pode reduzir a velocidade em que decisões são tomadas. Essa característica pode, às vezes, esvaziar as capacidades do *Conselho* de agir. Embora a condição de consenso obrigue o respeito à igualdade formal entre os Estados, não leva em conta os desníveis de poder e capacidades na América do Sul. Pior que isso, essa regra faz tábula rasa de que parte das possíveis hipóteses de atuação do *Conselho* envolvam os próprios países da UNASUL. Se isso é verdade, a não concordância de um membro pode barrar a capacidade de atuação do CDS numa determinada crise.

Contudo, o modelo de tomada de decisão, por mais restritivo que seja, ainda preserva o espaço do *Conselho* para fins de diálogo e negociação em tempos de crise. No Artigo 15 do *Estatuto* é apresentado um mecanismo que permite a convocação de reuniões extraordinárias a partir do acordo de ao menos a metade dos países membros. Com isso, o *Estatuto do CDS* reguarda a capacidade de ser um ambiente voltado à mediação de conflitos. As características institucionais discutidas reforçam a condição do CDS mais como *foro* do que como organização internacional dotada de algum grau de autonomia[201].

Após análise do *Estatuto,* podemos inferir que ao desenhar as instituições e regras do *Conselho*, o Grupo de Trabalho sobre o CDS moldou foro político e de discussão. As regras que o regem deixam pouco espaço para ser um efetivo mecanismo de gerenciamento de crises. Na seção que segue exploramos a tensão entre a função do CDS como gerenciando questões de defesa e segurança e o seu papel instrumental de balanceamento para o Brasil.

[201] Organizações internacionais são percebidas como tendo qualidades materiais e de agência (burocracia própria, recursos, entre outras características), podendo ser atores internacionais de forma indepentente (DUFFIELD, 2006, p. 635).

5.4. O CDS entre o "gerenciamento de segurança" e o balanceamento brando.

Vários discursos de representantes brasileiros envolvidos com a Defesa e a criação do CDS sustentavam a importância do órgão para o gerenciamento e prevenção de crises na América do Sul. A citação abaixo, do Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais do governo Lula confirma a nossa afirmação:

> Para preservar a América do Sul de conflitos potenciais ou reais, a política externa brasileira tem buscado, nos âmbitos bilateral ou multilateral, soluções criativas e duradouras. A criação do Conselho Sul-Americano de Defesa, proposta por Lula, sob o impacto do conflito entre Colômbia e Equador em 2008 e da ameaça de um enfrentamento de maiores proporções entre Colômbia e Venezuela, decorreu de um novo consenso, facilitado por mudanças nas doutrinas nacionais de defesa, inclusive a brasileira. Abandonou-se a hipótese de guerra entre os países do continente. Enfatizaram-se estratégias dissuasivas centradas na cooperação, e não no conflito, e na criação de mecanismos capazes de inibir a cobiça extracontinental em relação às reservas naturais da região, especialmente suas abundantes fontes de energia (GARCIA, 2013, p. 58).

Em confronto com essa avaliação, a forma como está organizada a arquitetura do CDS em fins de 2008 nos permite afirmar duas coisas. Primeiramente, se o Brasil estava interessado, como afirma o discurso oficial, em criar uma instância para prevenir, gerir e resolver crises, o resultado institucional do CDS em seu primeiro momento deixa a desejar. Por outro lado, o seu perfil minimalista reforça a nossa interpretação de que o órgão é mais uma estratégia de balanceamento do Brasil em relação à competição da Venezuela e o cerceamento de espaços dos Estados Unidos. Se de um lado freia as pretensões de Caracas pela integração militar e a engajada durante a negociação do CDS, no noutro sentido, logra em manter os Estados Unidos afastado da nova arquitetura em formação, resguardando um espaço no qual o Brasil é o ator mais expressivo em termos de capacidades.

As seções anteriores deste capítulo nos permitem afirmar que o desenho institucional apresentado pelo *Estatuto* em 2008 limita o CDS à condição de foro. A sua capacidade de ação autônoma ou de intervenção via decisão da maioria seriam constrangidas pela

necessidade de consenso no processo decisório. Esse arranjo esvazia as possíveis atribuições do CDS como organização internacional. O desenho final da instituição é tão limitante, que até a tarefa de gerenciar crises de forma multilateral se vê mitigada, restringindo a conversas entre diplomatas e outras esferas de governo e Estado.

Diante dessa leitura, indagamos: que tipo de instituição é o CDS? Inferimos que existe uma tensão de fundo entre o balanceamento brando discutido no capítulo 04 e a necessidade de gerenciamento da segurança regional restrito no CDS a questões de Defesa. À qual finalidade o seu desenho institucional atende? Para responder a tal questão, recorremos a tipologias sobre modelos de instituições de segurança e defesa.

Wallander e Keohane (1999) e Duffield (2006) discordam sobre modalidades de instituições de segurança. Os primeiros as denominaram de forma genérica de "coalizões de segurança"[202]. Para eles, estas podem se diferenciar pelo critério de participação[203] e quanto ao objetivo[204]. As coalizões *inclusivas* são voltadas para dentro do grupo de países que fazem parte dela, para a relação entre os países pertencentes ao arranjo. Ao versar sobre esse tipo de instituição, Duffield afirma que "are primarily intended to enhance the security of their participants with respect to one another by reducing the likelihood of military conflict among them" (2006, p. 636). Já as de tipo e*xclusivo* são orientadas para questões/atores externos ao agrupamento. Elas servem principalmente para aumentar a segurança dos seus participantes em relação a não membros. Wallander e Keohane (1999) entendem que as coalizões de segurança podem variar em outra dimensão. Esta corresponde ao tipo de situação enfrentada pelos Estados, se de ameaça ou risco[205].

[202] Wallander e Keohane (1999) usam o termo "coalizões de segurança" com propósito semelhente que levou Wilkins (2012) a usar o conceito de "alinhamento". Ambos os termos permitem expressar o entendimento sobre uma modalidade mais geral, ampla e flexível de cooperação em defesa e segurança. Esta pode se desenvolver em formas mais complexas, como ententes ou alianças. Contudo, "alinhamento" para Wallander e Keohane consiste numa modalidade de cooperação mais específica do que entende Wilkins.

[203] Inclusivo ou exclusivo.

[204] Se contra ameaças ou riscos. Esses podem ser oriundos de dentro ou fora de uma coalizão de segurança.

[205] "Where a state's leaders regard it as facing a positive probability that another state will either launch an attack or seek to threaten military force for political reasons, it faces a threat. Threats pertain when there are actors that have the capabilities to harm the security of others and that are perceived by their potential targets as having intentions to do so. When no such threat exists, either because states do not have the intention or the capability to harm the security of others, states may nevertheless face a security risk" (WALLANDER e KEOHANE, 1999, p. 91).

Como ilustrado abaixo, a partir dessas dimensões podemos visualizar *tipos ideais* sobre como podem variar os formatos das instituições de segurança e defesa.

FIGURA 09 – Tipos de instituições de segurança.

Fonte: Traduzido de Wallander e Keohane (1999, p. 93).

Os autores argumentam que as "coalizões de segurança" irão variar de acordo com a natureza do problema que enfrentam, mas também em relação aos seus objetivos. Se tomarmos o modelo acima em consideração, poderemos afirmar que o Conselho de Defesa Sul-Americano caracteriza-se primeiramente por possuir um critério de participação inclusivo, porém, orientado por um critério regional. O órgão abarca todos os países da América do Sul. Em segundo lugar, constatamos também que não existe consenso sobre a existência de ameças e quais dessas seriam compartilhadas pelo grupo. Na outra mão, entende-se que existem riscos comuns. Esses são normalmente atrelados à instabilidade regional ou transbordamento de conflitos domésticos para a esfera bilateral ou regional. Assim, tendo o esquema acima em tela, o CDS poderia ser visto enquadrado no quadrante superior direito, como uma "instituição de gerenciamento de segurança[206]" ancorado em "conferências diplomáticas". Somado a essas dimensões, os autores compreendem que as "coalizões de segurança" também variam de acordo com níveis de desenvolvimento institucional.

[206] No nosso caso, gerenciamento de *Defesa*.

FIGURA 10 – Variação institucional dos arranjos de segurança partir do critério de participação e objetivo.

Fonte: Traduzido de Wallander e Keohane (1999).

Contudo, se complexificamos o nosso modelo de variação de "coalizões de segurança", veremos que identificar o CDS como uma "instituição de gerenciamento de segurança" não é definição mais precisa para o que o seu formato institucional expressa. Ao incluir a dimensão de "nível de institucionalização das coalizões", cuja adição permite fazer variar os *tipos ideais*, o modelo descritivo se torna não apenas mais robusto como desloca a nossa compreensão da natureza funcional do CDS para outra classificação. A partir disso, passasse a distinguir as "Conferências Diplomáticas" das "instituições de gerenciamento de segurança". Se lembrarmos dos achados analíticos postos na seção anterior sobre o *Escopo* e *Desenho Institucional* do CDS, poderemos afirmar que o lugar do CDS estaria no quadrante esquerdo e superior do esquema acima. Dado o seu baixo nível de desenvolvimento institucional preconizado no seu *Estatuto*, o Conselho se encaixa melhor na descrição como uma instituição de cooperação em defesa, cujo critério de participação é inclusivo, orienta-se contra riscos, mas o seu nível de institucionalização é mínino. O somatório dessas características situa o *Conselho* na condição de "Conferências Diplomáticas".

Entretanto, é necessário matizar as análises conduzidas com base nos modelos descritivos expostos acima com a complexidade da realidade que caracteriza o CDS na

América do Sul. Como afirmado várias vezes ao longo deste trabalho, o *Conselho* é uma instância dedicada à discussão e cooperação na área de *Defesa*. Diplomatas participam de seu funcionamento e reuniões, mas os atores protagônicos são de outra pasta. Logo, não seria correto afirmar a plena congruência do CDS com o termo "Conferência Diplomática". Outro fator também limita essa classificação. O *Conselho* é uma instituição permanente da UNASUL. Embora a sua condução política e tomada de decisões se deem normalmente nas Reuniões de Cúpula, a instância tem uma agenda de ação fora dessas ocasiões.

Em síntese, podemos afirmar que, baseado no último esquema, o *Conselho* ocuparia uma posição intermediária entre um *foro* de diálogo e uma "instituição de gerenciamento de segurança", sem, contudo, ainda poder ser considerada como tal. Se por um lado o resultado institucional do CDS não é o mais adequado para fins de gerenciamento da defesa e de crises na região, por outro, permite engajar a Venezuela e frear a sua atuação centrífuga, tal como institucionaliza um mecanismo que afasta os Estados Unidos das questões regionais nessa área. Apesar dos discursos oficiais analisados ao longo da tese, podemos afirmar que a cooperação regional em Defesa promovida pelo Brasil é em si uma estratégia de autoajuda e de maximização da segurança do Estado. Se essa lógica dá o sentido e razão para cooperação, o *timing* da decisão também obedece à necessidade de engajar concorrentes ao seu projeto de construção de ordem na América do Sul.

Para podermos apresentar de forma sistemática essa linha de argumentação, em sequência apresentamos as Considerações Finais. Nela sintetizamos os achados da Tese e realizamos uma reflexão sobre o sentido e motivação da proposta brasileira do CDS através do acumulado teórico e empírico apresentado até aqui.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo explicar o que levou o governo Lula a propor a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. Para responder a essa questão, lançamos mão de um amplo leque de autores, teorias e conceitos aqui revisados. Entre esses, destacamos as contribuições da tradição realista, como a "cooperação como autoajuda" de Glaser e a versão de T. V. Paul sobre o balanceamento e equilíbrio de poder no século XXI. Em virtude da natureza do objeto - a tomada de decisão para criação de uma instituição de cooperação em defesa – optamos por utilizar, de forma complementar, contribuições que analisam instituições de segurança e defesa. Lançamos mão dos tipos ideais de "coalizões de segurança" de Wallander e Keohane, a distinção de Wilkins dos Alinhamentos em relação a outras modalidades de cooperação em defesa entre Estados. Também dialogamos com Duffield sobre o uso instrumental das instituições de cooperação para os Estados.

Entretanto, o nosso marco teórico e conceitual não consistiu apenas de autores de fora da América do Sul. Para a formulação de hipóteses e de linhas de investigação desta tese, recorremos à revisão da literatura pertinente sobre o tema produzida por autores sul-americanos. Essa estratégia nos permitiu descer do nível abstrato das teorias gerais sobre cooperação em segurança para a dura realidade dos dilemas cooperativos do subcontinente americano. A literatura em questão nos apresentou um conjunto de possibilidades explicativas úteis para a nossa pesquisa. Da "falha institucional" até a explicação da decisão e iniciativa brasileira como resposta à "pressão competitiva", pudemos dialogar com essas análises ao longo do trabalho e apresentar uma contribuição para a compreensão do problema em apreço.

A hipótese de trabalho, por nós desenvolvida, afirma que a proposta brasileira para criação do Conselho de Defesa Sul-Americano é resultado da mudança da Política Externa, a qual passa a priorizar a América do Sul em termos instrumentais, inclusive para a sua estratégia de defesa. Baseados nessa leitura, entendemos que essa inflexão leva o Brasil a adotar a lógica da "cooperação como autoajuda". Esta soma-se posteriormente à estratégia de balanceamento brando. A busca pelo equilíbrio de poder e *status quo* regional seria orientada para consolidar a condição brasileira de potência regional e emergente global. Esse comportamento tornou-se possível em virtude de condições antecedentes, como a processo de inserção da *defesa* nos cálculos da Política Externa brasileira, em particular durante o segundo mandato do governo Lula.

O CDS seria um instrumento brasileiro para realização de projetos mais amplos da Política Externa. Estes situam-se em distintos níveis das relações internacionais. No plano do sistema, a emergente articulação entre o poder militar e a diplomacia era direcionada a contribuir com o advento de uma ordem multipolar. Imerso neste anseio se encontra o sentido da busca brasileira pela reforma do Conselho de Segurança da ONU. No nível regional, observamos dois objetivos. No curto prazo, balancear iniciativas concorrentes ao projeto regional brasileiro. De médio a longo prazo, gerenciar crises na região. Os objetivos acima, referentes aos planos sistêmico e subsistêmico, visam maximizar a segurança do Estado brasileiro.

A seguir apresentamos como chegamos a essa explicação. Buscamos sintetizar os principais achados de cada capítulo, para depois, expor aqui os mecanismos que explicam a decisão e o comportamento do governo brasileiro na matéria em questão.

Síntese dos Capítulos e Principais Resultados.

No Capítulo 02[207], mapeamos as transformações das agendas de defesa e segurança ocorridas no nível hemisférico e regional. Partindo do procedimento de *timing* de política e eventos do método de *Process Tracing*, o objetivo consistia em descobrir *quando* surgiu a agenda de defesa sul-americana. A partir dessa estratégia, realizamos uma descrição e análise histórica a partir da qual pudemos verificar essa mudança e a sua ocorrência no tempo.

Dialogando com a hipótese apresentada pela literatura sobre a importância da *falha institucional* da arquitetura hemisférica para a criação do CDS, privilegiamos o estudo da emergência da cooperação no nível das instituições e organizações. Para sofisticar a investigação, lançamos mão de distintos níveis de análise. Foram eles o hemisférico, regional e o sub-regional. Buscamos verificar a evolução dos debates sobre a agenda e a prática da cooperação em defesa em cada nível separadamente.

Pudemos inferir que entre os anos de 2000 a 2006 não apenas o Sistema Interamericano foi progressivamente contestado, como surgiram novas iniciativas de

[207] Na seção inicial das Considerações Finais já realizamos o balanço do capítulo 01.

coordenação, consulta e cooperação em matéria de defesa. Estas, lentamente, iam se distanciando do *sobrepeso* hemisférico exercido nesses assuntos. Da Organização dos Estados Americanos, das Conferências dos Ministros da Defesa das Américas e da Comissão de Segurança Hemisférica emanava o marco geral de referência sobre os conceitos, definições e agenda da cooperação. Como observado, tentou-se inclusive tornar aplicável para as Américas um conceito hemisférico de "segurança multidimensional".

Um dos aspectos desse debate que ajuda a entender a regionalização da cooperação em defesa no período aqui analisado é a mutação da agenda de segurança e as posições nacionais sobre ela. Constatou-se que é possível dividir essa agenda em dois grandes eixos. O primeiro tem nos **Temas Tradicionais** como os principais itens de segurança e defesa. O segundo tinha como tópicos centrais as "**Novas Ameaças**".

QUADRO 09 – Principais temas tradicionais e relativos às "novas ameaças" recorrentes nos níveis Hemisférico e Regional.

Temas Tradicionais	**"Novas Ameaças"**
Confiança Mútua	Narcotráfico
Transparência	Ilícitos transnacionais
Gastos Militares	Terrorismo
Controle Civil sobre os militares	Ameaça aos Direitos Humanos
Desminagem	Desastres naturais
Desarmamento	Questões sociais

Fonte: Elaboração própria com base no documento OEA (2003) [208].

Embora mecanismos de segurança coletiva e defesa externa, como TIAR e a JID, antecedencem a própria criação da OEA, a agenda do sistema hemisférico priorizou a produção de princípios, regras e normas voltadas em grande parte a restringir o uso da força dentro do sistema interamericano, para isso proporcionando meios de solução pacífica de

[208] Essa lista de temas é mais extensa do que é apresentado acima. A divisão organizada nos eixos mencionados é de responsabilidade do autor.

controvérsias e de confiança mútua. Para que esse macro "regime" funcionasse, as normas deveriam ser compartilhadas e a sua aplicação, seguida e respeitada. Se o sistema hemisférico de defesa e segurança fornecia um amplo regime, a adequação às normas não era recíproca entre as partes, tornando difícil a sua operacionalidade.

Embora o somatório de acordos voltados a regular as questões de defesa e segurança objetivem, entre outros fins, a criar "bens públicos", tal processo não ocorre no vácuo de poder. A agenda hemisférica era questionada por posições divergentes sobre quais os principais problemas de segurança da região e os mecanismos cabíveis de resolução. O dissenso entre os partícipes do sistema seria amplificado pelo papel dos Estados Unidos como *agenda setter* na OEA e, posteriormente, pelo projeto de integração regional militar da Venezuela, ambos objetos da reação brasileira.

A análise das relações interamericanas realizada no segundo capítulo da tese responde quando, *no âmbito subsistêmico*, emerge a agenda regional de defesa, mas não nos permite precisar quando, *no Brasil*, começou-se a articular a cooperação em defesa na América do Sul como um instrumento da estratégia de Política Externa e Defesa. Por isso, no Capítulo 03 lançou-se luz sobre essas inflexões através do escrutínio dos discursos de formuladores de política e tomadores de decisão. Essas transformações foram analisadas com base na atuação de burocracias e através de documentos de política.

O Capítulo 03 nos permitiu concluir que embora a Política Externa e de Defesa do governo Lula não cite explicitamente os cânones do pensamento geopolítico brasileiro, observou-se um diálogo silencioso com os seus conceitos e formulações. Ideias como "polos de poder", a dimensão regional da estratégia internacional do Brasil e o caráter funcional da América do Sul para o país reaparecem na reavaliação da Defesa, apesar de pouco articulada com a Política Externa. A delimitação de uma área prioritária de atuação, o "entorno estratégico", ao lado da priorização da América do Sul nos planos retórico e fático leva a considerar que ocorreu uma retomada de conceitos geopolíticos na composição da estratégia internacional do Brasil, mesmo que de forma implícita.

Embora a priorização da América do Sul para a Política Externa brasileira tenha começado no governo Fernando Henrique Cardoso, a sua conversão plena como componente da estratégia de inserção internacional se deu na administração Lula da Silva. Em especial, a

inserção do componente regional como referente do planejamento da Defesa. Apesar do discurso e da retórica oficial, calcada em termos como "solidariedade", "amizade" e "destino", concluímos que as motivações que levaram o governo Lula a optar pelo subcontinente, como dimensão geopolítica de sua estratégia, baseou-se nos ganhos que essa opção poderia adicionar à segurança, primeiramente, e, em segundo lugar, às capacidades nacionais. Acima disso, está a percepção de que é necessário o envolvimento brasileiro na gerência da segurança regional. Essa responsabilidade é vista como podendo resultar em incrementos de segurança no plano subsistêmico. Dessa forma, as causas da cooperação regional no campo da defesa são mais congruentes com os postulados da **cooperação como autoajuda** do que motivadas por aspectos normativos ou ideológicos. A cooperação nessa área, antes restrita aos níveis hemisférico e bilateral, agora se articulava regionalmente por iniciativa brasileira.

Se no Capitulo 3 foram analisados os determinantes domésticos da mudança de comportamento brasileiro em relação à cooperação regional em defesa, o capítulo seguinte dedicou-se a análise do contexto externo em que essas mudanças se processaram. O Capítulo 04 analisou o panorama geral das dinâmicas de conflito e cooperação na América do Sul, restritas ao período 2000-2008. O capítulo partiu da premissa de que as preferências de defesa e segurança do Brasil priorizam a manutenção do *status quo* regional. Essa condição passa necessariamente pela manutenção da estabilidade no subcontinente. Identificamos que o país se comporta como um "buscador de segurança". Como afirmado no Capítulo 01, a hipótese de trabalho entende que a motivação incial (curto prazo) do CDS consistia em balancear contendores regionais. Para testar essa expectativa, apresentamos um conjunto de condições que permitiram avaliar a operação do balanceamento brando.

Foi possível confirmar a ocorrência do **desenvolvimento de alinhamentos**, os quais ligavam por interesses estratégicos os Estados Unidos e a Colômbia em oposição à Venezuela e Moscou. O primeiro eixo teria como preferência a defesa da ordem regional sob a influência hemisférica e da leitura estadunidense desse *status quo*. O segundo possuia aspirações revisionistas, orientadas principalmente para mudança política e estratégica no nível regional.

Constatou-se que a Venezuela não apenas se apoiou em alinhamentos externos, como buscou aumentar os seus seguidores na América Latina mediante a atração de outros países para processos de integração como a ALBA. Foi demonstrado que a interação entre esses

alinhamentos antagônicos resultou no incremento da instabilidade regional. Em especial, os seus efeitos influenciariam negativamente a percepção de segurança por parte de Brasília.

Também foram constatados esforços para criar **entendimentos limitados sobre segurança** por parte dos Estados Unidos e da Venezuela. Em relação ao primeiro, a sua perspectiva de segurança e os seus desdobramentos remetem aos debates sobre transformação das Forças Armadas e as "novas ameaças". O eixo bolivariano, por sua vez, baseava o seu entendimento sobre segurança a partir de uma retórica revolucionária, na qual os Estados Unidos seriam a principal ameaça ao processo de transformação político-social a ser defendido. Enquanto que o primeiro alinhamento centrava a sua leitura da região a partir das "novas ameaças" e nos riscos de desestabilização de países como a Venezuela, o segundo grupo entendia que as ações de Estados Unidos e da Colômbia reduziam a segurança no subcontinente, ameaçando os governos bolivarianos.

Por sua vez, progressivamente o Brasil não convergia com as leituras de segurança advindas do nível hemisférico, mas também não acordava com a visão de mundo propugnada por Caracas. Passaria então a propor a construção regional de uma ótica própria de segurança e de seus referentes. O *timing* dessa ação se deu entre 2006 a 2007. Diferente do realizado por Caracas, o entendimento de segurança construído por Brasília não considerava os Estados Unidos como uma ameaça existencial à região, mas buscava afastá-lo do trato das questões de defesa e segurança da América do Sul.

Outra condição de balanceamento que pudemos constatar foi a do **incremento limitado das capacidades militares**, em alguns casos não tão limitados assim. Entre os países estudados, as motivações para o rearmamento e modernização militar parecem se orientar pelas seguintes razões: dotar as Forças Armadas para empreender ações de contrainsurgência dentro da lógica de guerra interna (Colômbia); modernizar armamentos e manter operacionais as Forças Armadas (Brasil); substituição de fornecedores e de equipamentos obsoletos (Venezuela). Apesar dessa justificativa, a velocidade e volume das aquisições por parte de Caracas fez surgir a suspeita de que uma corrida armamentista estava em operação entre Venezuela e Colômbia[209].

Concordando com a avaliação feita por Villa (2008), entende-se que não é possível confirmar a existência de uma corrida armamentista na América do Sul entre 2000 a 2008.

[209] Outras díades também foram alvo de suspeita, em especial a composta por Chile-Peru (LUCENA SILVA E TEIXEIRA JR., 2009).

Entretanto, apesar do incremento das capacidades militares da região ter sido limitado (especialmente se comparadas a de outras regiões), ele produziu significados *políticos* relevantes; talvez maiores que a sua relevância estritamente *militar*. A falta de transparência quanto aos objetivos na compra dos armamentos por parte da Colômbia e da Venezuela, as inconsistências entre o tipo de equipamento e as missões em que seriam utilizados, aumentaram a névoa sobre o sentido do rearmamento sul-americano realizado no período. Ademais, a utilização retórica desse processo por parte da Venezuela, de certa forma, superdimensionou as suas capacidades reais, limitadas pela inexistência de um "complexo industrial-militar" e atraiu desconfianças sobre o seu próprio processo de rearmamento. Esse comportamento contribuiu para a ocorrência de *falhas de percepção*.

Não obstante o perfil e as leituras difusas sobre a importância dos processos de aquisição armamentos observados, vimos que entre o Brasil, Colômbia e Venezuela a dinâmica armentista nem sempre tinha como finalidade o balanceamento. Entre Colômbia e Brasil, por exemplo, não pudemos constatar dinâmicas de balanceamento na dimensão das capacidades militares. Por parte do Brasil e da Colômbia, embora a dinâmica armamentista desempenhasse um papel em seus comportamentos estratégicos, ela não era um expressivo vetor de balanceamento em si, sendo preferível por eles ações e instrumentos no campo político-diplomático. Em relação às relações entre Brasil e Venezuela, não entendemos que o perfil de aquisição de material bélico fosse orientado a balancear o Brasil, e vice-versa. Apesar da retórica de integração militar bolivariana e da proliferação de capacidades militares para países amigos, o comportamento balanceador de Caracas em relação à Brasília se dava prioritariamente através de movimentações políticas e diplomáticas. Como pudemos constatar na seção que tratou da reação brasileira a esses movimentos, o balanceamento brasileiro não repousou sobre o vetor de incremento de capacidades militares. As compras de material bélico, como apresentados no capítulo, orientaram-se mais por determinantes domésticos.

Entre a Venezuela e a Colômbia pudemos ver ações de balanceamento em múltiplas dimensões. Embora cada país condicione o seu incremento de poder militar por hipóteses de emprego distintas, como a guerra civil colombiana ou a possibilidade de uma guerra assimétrica entre Venezuela e Estados Unidos, Bogotá e Caracas veem um ao outro como hipótese factível de conflito.

Em relação aos casos analisados de **engajamentos em exercícios cooperativos *ad hoc***, não nos permitem afirmar que essas iniciativas tiveram como intenção o balanceamento.

Os exercícios militares discutidos ao longo do Capítulo também demonstram que a composição de um número significativo deles não refletia a lógica dos antagonismos entre os alinhamentos. Não obstante, constatou-se que o exercício VenRus (Venezuela-Rússia) afetou simbolicamente os Estados Unidos. Por outro lado, foi observada a ocorrência de exercícios em que tanto a Venezuela como a Colômbia atuaram em conjunto, como o *CARIBE 2006*. No caso do Brasil, o país tem registro de exercícios militares tanto com a Venezuela (ex. *Hermandad*) como com a Colômbia (ex. ColBra) e Estados Unidos (ex. CRUZEX, UNITAS e FUERZAS ALIADAS PANAMAX). Assim sendo, não é possível afirmar que essa dimensão constitua um efetivo mecanismo de balanceamento por parte do Brasil em relação a esses países.

Outra condição que usamos para verificar se o balanceamento esteve em operação foi a **colaboração em instituições regionais ou internacionais** por parte dos países analisados**.** Nessa dimensão, observou-se o esvaziamento das instituições tradicionais responsáveis pelo gerenciamento de assuntos de defesa e segurança. Esse processo também se deu no nível sub-regional – os mecanismos da CAN para esses fins foram parcialmente esquecidos – mas, ocorreu com mais força nos organismos hemisféricos. Se em umas ocasiões os Estados Unidos e a Colômbia lançavam mão dos mecanismos da OEA para perseguir a sua agenda, em outras ocasiões optavam por iniciativas bilaterais e até unilaterais. Na outra vertente, Caracas perseguia explicitamente o esvaziamento das instâncias interamericanas de defesa e segurança e propunha a criação de organismos claramente concorrentes. Essa dinâmica de competição seria parcialmente acomodada com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Ainda sobre o quarto capítulo, pudemos concluir que um evento conjuntural abordado, a "Operação Fênix", também nos trouxe importantes ensinamentos sobre como o contexto de 2008 em particular acirrou as tendências de competição interestatal presentes anteriormente. Contudo, para entender a relevância desse evento como "gatilho" para a apresentação da proposta do CDS, tivemos que indagar o que essa crise tem de especial para a compreensão do nosso estudo de caso. Qual a sua força causal ou importância como variável interveniente?

Apesar da importância do episódio na história recente da região, houve situações anteriores de "barganhas militarizadas interestatais". Contudo, por que elas não produziram

resultados semelhantes, como a criação de uma institucionalidade como o Conselho de Defesa Sul-Americano? Se lembrarmos da Guerra de Cenepa, entre Equador e Peru, observaremos que foi um conflito em que uma crise escalou para a condição efetiva de guerra interestatal, envolvendo a mediação de vários países da região, dos Estados Unidos e a OEA (MARES, 2001; PALMER e MARES, 2012). Porém, ele não foi seguido pela construção de uma nova institucionalidade que buscasse ser responsável pela gerência de conflitos e da segurança na América do Sul. Em relação à crise de 1 de Março de 2008, entende-se que foi um evento, uma conjuntura importante para a proposta de criação do CDS pelo Brasil. Entretanto, a decisão para criar tal órgão já tinha sido tomada meses antes, tal como já haviam iniciado o processo de negociação bilateral. Se essa crise teve alguma influência na proposta de criação do CDS, ela se deu mais no sentido de reforçar o pleito brasileiro, ilustrando a sua importância, mas não como um fator causal.

Em síntese, como resultado dos achados desse capítulo, podemos concluir que no nível da ação do Estado, os EUA e a Colômbia balanceavam a Venezuela e a Rússia, e vice-versa. Percebemos também que o Brasil foi balanceado por Caracas e Washington, contudo, a forma do balanceamento foi predominantemente política e não militar. Concluí-se que o Brasil foi mais reativo do que pró-ativo na proposição de um arranjo cooperativo em matéria de Defesa. Tardou até finais de 2007 para negociar efetivamente com os países da região a sua visão da cooperação em defesa. Tanto as visões dos Estados Unidos como da Venezuela nessa área foram anteriores à concepção brasileira dessa política.

Vendo perder espaço e a sua segurança ameaçada por dinâmicas que não podia controlar, o Brasil propôs uma instituição de gerenciamento de segurança. Embora esse fosse o propósito de sua operação, o seu sentido inicial era balancear os atores que se utilizavam de sua reticência em arcar com os custos da liderança e da gestão da ordem em assuntos de alta política. Liderança, às vezes mais retórica do que factual.

Enquanto que no capítulo 04 deu-se ênfase às dinâmicas de competição e conflito interestatais, no **Capítulo 05** analisou-se a negociação liderada pelo Brasil para criar o Conselho de Defesa Sul-Americano. O processo negociador foi avaliado em múltiplos níveis. No decorrer do texto foi privilegiada a análise da atuação de atores-chave, como o Presidente

Lula e o Ministro Nelson Jobim. Foram analisadas as negociações dentro da estrutura da UNASUL, ocorridas no Grupo de Trabalho sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano.

A partir desse estudo, podemos concluir que é o Presidente Lula foi quem decidiu a prioridade e a missão de incrementar a cooperação em Defesa na América do Sul. Como analisado ao longo do capítulo 03, ao longo de seus mandatos, em especial no segundo, o Presidente adotou de forma mais enfática que a mudança de *status* do Brasil no sistema internacional passasse por assumir responsabilidades na região. Para tal efeito, Lula incubiu o Ministro Jobim de propor a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano através de reuniões bilaterais com parceiros regionais. É notório que desde janeiro de 2008 o Ministério da Defesa já tinha uma proposta base para propor o CDS. Ao longo desse capítulo, dedicamos um espaço para analisar evolução pela qual passaram os principais documentos que continham a sugestão brasileira. Desde a ideia do "Conselho Sul-Americano de Defesa", ou "CSAD" ao Conselho de Defesa Sul-Americano, observou-se que os pontos centrais da proposta brasileira permaneceram intactos na negociação.

Concluí-ses que a ideia de constituir uma instituição permanente na UNASUL, o CDS, vinha sendo negociada pelo Brasil internamente e na região desde 2006. A figura abaixo sintetiza o tempo de políticas e eventos, de forma a poder mapear a sequência dos acontecimentos e testar os caminhos causais que disputam a explicação.

FIGURA 11 – *Tempo* de Eventos e Política da Criação do CDS na perspectiva do Brasil.

Nível da Arena	Instância	Atores centrais	Tomada de Decisão (*timing*)	Processo negociador	Resultado da Política
Hemisférica	OEA, CSH, CMDA.	Estados Unidos; Brasil.			
↕					
Regional	Reunião de Presidentes Sul-Americanos; CASA; UNASUL.	Brasil; Colômbia; Venezuela.	***2006*** →	***2007*** → ***2008***	**CRIAÇÃO DO CDS**
↕					
Burocrática	Presidência da República; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores.	Presidente; Ministros (MD e MRE)			

Fonte: elaboração própria.

A ideia e a movimentação de Brasília para a concretização desse desígnio se iniciaram ao menos desde 2006, sendo a "Declaração de Bogotá" um marco desse processo de inflexão. Com isso constata-se que a avaliação do governo brasileiro sobre a necessidade do CDS é resultado da leitura de fatores mais amplos e estruturais para a segurança, ao invés de ser uma reação a aspectos conjunturais, como a crise de 1 de Março de 2008. A lógica de "cooperação como autoajuda" se mostra anterior a do balanceamento, sendo ela uma condição necessária para o evento explicado.

Ao lançar luz sobre o processo negociador dentro do Grupo de Trabalho sobre o CDS UNASUL, foi possível verificar posições distintas sobre a proposta brasileira. Embora todos os países, com excessão da Colômbia, tenham apoiado a iniciativa brasileira, países como Argentina, Chile e Equador pareceram apresentar um comprometimento maior com a ideia. Em especial o Chile, que teve a incubência de presidir o GT e de buscar construir consensos,

teve uma participação destacada ao longo das reuniões e de suas sessões. Os entendimentos prévios entre Argentina e Brasil também parecem ter sido fundamentais para uma maior coesão em termos de posições.

É relevante destacar o transbordamento dos antagonismos vigentes na época para a negociação em questão. Colômbia e Venezuela não apenas divergiram várias vezes ao longo do processo, como o último chegou a bloquear a tomada de decisão, às vezes atrasando o entendimento conjunto. O evento de destaque nesse sentido foi a desavença quanto à utilização do termo "grupos irregulares" (sugestão da Venezuela) e "grupos armados ilegais" (posição de consenso entre Bolívia e Colômbia). Explicitamente, a preocupação da presidência chilena no GT CDS foi extremamente relevante para quebrar o impasse. Nos bastidores, a leitura da delegação brasileira sobre a atuação dos representantes de Caracas apresentava uma visão pessimista quanto ao compromisso e se estes tinham reais intenções de chegar a um acordo em dezembro de 2008. Desavenças à parte, foi possível chegar à proposta final para criar o CDS em 16 de dezembro de 2008.

Após analisar o processo negociador, dedicamos um espaço do capítulo para pôr sobre escrutínio o seu formato institucional. A partir da abordagem neoinstitucional, pudemos concluir que o CDS corresponde aquilo que em linhas gerais tinha sido proposto pelo Brasil, tanto no documento CSDA como no "Marco Político-Estratégico". Apesar das mudanças na redação, adição de parágrafos e alíneas, em sua essência, a proposta havia sido acatada e tomado corpo político-institucional.

Através da análise do escopo de atuação e do desenho institucional, é possível afirmar que o caráter flexível e minimalista de seu desenho, a condição não vinculante de suas resoluções e declarações e o foco em seu caráter não operacional forjavam uma identidade de *foro* ao CDS. Outra característica observada foi o cuidado, através do seu desenho institucional, de não produzir meios para que o órgão viesse a se constituir numa *aliança*. Esse perfil, ao mesmo momento em que permite aglutinar a preferência do maior número de países na região para compor uma instituição regional de defesa, limita o potencial operacional e de coesão da região para agir conjuntamente no contexto de uma emergente ordem multipolaridade.

Consideramos que essa opção se deu pelos motivos expostos a seguir. Primeiramente, a cooperação em Defesa proposta pelo Brasil é acima de tudo um processo político. Leva tempo para convencer, reduzir desconfianças e mais ainda para mudar preferências sobre como, porque e até quando cooperar nessa área sensível. Em segundo lugar, o perfil institucional do CDS, autolimitado na condição inicial de foro de discussão, teve um propósito imediato. Ao conseguir agregar tanto a Colômbia como a Venezuela em seu seio, tornou possível para o Brasil engajar esses países no esforço cooperativo. Com isso, tentou reduzir o potencial de instabilidade produzido pelos alinhamentos antagônicos dos quais esses países faziam parte. A partir dessa estratégia, infere-se que o Brasil buscava maximizar a sua sensação de segurança e da região, satisfazendo parcialmente as preferências dos antagonistas em questão. Em relação à Colômbia, o órgão constrangeu o ímpeto agressivo de Caracas e retoricamente deslegitimou a leitura passiva que a região tem dos grupos armados ilegais, entre os quais as FARC. Para a Venezuela, o CDS como um todo nega espaço aos Estados Unidos quanto a interferência em assuntos de defesa regional, aumentando a informação sobre o eixo Bogotá-Washington. Como saldo, Brasília protege o seu projeto regionalista e o seu aspecto de Defesa contra posições concorrentes na região e fora dela.

Um terceiro aspecto deve ser ressaltado aqui. O perfil de foro atribuído ao CDS em seu *Estatuto* é desenhado para permitir o gerenciamento da segurança no nível político, através dos entendimentos entre ministros da Defesa e de "Conferências de *Defesa*". Entretanto, sabe-se que o desenho do órgão é autolimitante, o que o esvazia na qualidade de mecanismo de gerenciamento a favor de um espaço para diálogo e concertação. Essa opção institucional é vista neste trabalho como congruente com a busca do Brasil por maximizar a sua segurança. Apesar de seu perfil minimalista, as medidas de confiança mútua que se previam implementadas com o CDS podem ser úteis nesse sentido[210]. As CBMs geram constrangimentos para atividades militares em tempos de paz, mas não afetam as capacidades militares dos países envolvidos. Elas reduzem o risco de conflito não intencional passível de ser provocado pela desconfiança ou *falha de percepção* (DUFFIELD, 2006, p. 641).

[210] A análise das medidas de confiança mútua não fez parte do nosso trabalho, pois se iniciam em 2009, fora do recorte temporal ligado a nossa pergunta de pesquisa. Contudo, devido a importância da matéria, discutiremos o tema em outros textos.

Como síntese, a moldura institucional proposta pelo Brasil, a qual foi em sua essência acordada e sofisticada ao longo do processo negociador do CDS atende mais ao balanceamento de contendores regionais do que a produzir sérias capacidades de gerenciamento da segurança regional. O resultado institucional proposto pelo Brasil é forte o suficiente para incrementar a sua segurança, mas frágil ao ponto de não limitar a livre condução de Brasília e de seus interesses. Embora busque restringir o uso da força, aumentando o seu custo, Brasília nem os demais países abdicam desse instrumento como parte do seu repertório de possibilidades em Política Externa. Desta forma, o critério fundamental para constituir uma Comunidade de Segurança não se faz presente na moldura institucional inicial do Conselho de Defesa. O compromisso do país para com o órgão, no que tange esse tópico pode ser avaliado pela data de ratificação pelo Brasil do Tratado de Brasília – UNASUL. O congresso só aprovou o Tratado da UNASUL em 13 de Julho de 2011, ratificado em 15 de julho de 2011, começando a ter valor jurídico para o Brasil em 14 de Agosto daquele ano. A sua promulgação no Brasil se deu em 11 de Janeiro de 2012 (BRASIL, 2012).

A "Cooperação como Autoajuda" e o Balanceamento como mecanismos explicativos.

Esta tese argumenta que o que explica a iniciativa do Brasil de propor o Conselho de Defesa Sul-Americano é a operação de dois mecanismos causais, sendo eles a "cooperação como autoajuda" e o balanceamento brando. Contudo, esses mecanismos começam a operar em distintos níveis e agem em tempos distintos. A "cooperação como autoajuda" surge primeiro, agindo na mudança de estratégia brasileira voltada a satisfazer antigas preferências sobre segurança no âmbito regional e outros objetivos de Política Externa. É a sua lógica que promove o "gatilho" para que distintas esferas do governo brasileiro (Presidência, MD, MRE e SAE) atuem na conversão, ainda incompleta, da cooperação em defesa para um instrumento de Política Externa. Num segundo momento, as mudanças de estratégia preconizadas no plano doméstico recebem estímulos externos. No caso, a competição da Venezuela e a instabilidade regional provocada pelos conflitos entre as díades. A percepção desses riscos motiva Brasília a balancear tanto a Venezuela, como os Estados Unidos. Por fim, a proposição do CDS é

impulsionada pela operação dessas duas lógicas complementares. Resuminos esse argumento no quadro abaixo.

QUADRO 10 – A Ação dos Mecanismos no Tempo (*Timing* de Políticas e Eventos)

Parte 01	O projeto de Política Externa do segundo mandato do governo Lula da Silva inicia uma etapa de amplo ativismo internacional, voltado ao reposicionamento do papel do Brasil nas relações internacionais.
Parte 02	Este projeto buscou articular "diplomacia" e "estratégia" para a realização dos interesses nacionais de segurança, liderança e potência emergente.
Parte 03	Com isso, mudanças domésticas na estrutura e concepção da Defesa Nacional passam a articular a cooperação regional às estratégias de Defesa e Segurança do Estado.
Parte 04	Este novo pensamento estratégico provocou uma proposta de resposta institucional quanto a formas de cooperação regional em Defesa.
Parte 05	No mesmo contexto, acontece uma competição pela liderança regional no campo da defesa.
Parte 06	No mesmo contexto eclode o conflito político-diplomático entre a Colômbia e o Equador.
Parte 07	Brasil, Venezuela e Estados Unidos apresentam formas distintas de solucionar o conflito, operando por diferentes mecanismos cooperativos nos níveis regional e hemisférico.
Parte 08	Motivado pela manutenção do *status quo e pela busca de segurança*, o Brasil realiza o balanceamento para estabelecer-se como potência e líder regional.
Parte 09	Para tal efeito, o mecanismo utilizado consiste numa resposta institucional que modifique a cooperação em defesa na região.
Parte 10	A proposta brasileira tem como objetivo realizar o balanceamento brando contra potências concorrentes ao protagonismo regional do Brasil em matéria de defesa.

Parte 11	A condição de potência regional implica em assumir responsabilidades pelo gerenciamento da segurança na América do Sul.
Parte 12	Como resultado, o Brasil propõe e lidera o processo negociador que cria o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar de detectarmos essa mudança desde o início do governo Lula, fatores no nível regional e hemisférico se somariam às mudanças no nível interno para gerar o resultado (proposta de criação do CDS). Com isso, afirmamos que a deterioração das condições de segurança regional, acrescida entre 2003 a 2008, em especial entre 2006 e 2008, funcionou como fator de aceleração da percepção por parte de Brasília que era necessário aumentar as responsabilidades do Brasil com a gerência da segurança da região. A manifestação dessa perspectiva tomaria forma nas iniciativas de cooperação em defesa no âmbito regional. O mecanismo causal, que se soma ao primeiro, é o balanceamento. O nível subsistêmico causou a necessidade de reação brasileira para contrapor a penetração e o *overlay* da segurança regional por potências extrarregionais, como os Estados Unidos e posteriormente a Rússia. Endogenamente, a intenção era conter o comportamento centrífugo e agressivo da Venezuela e mitigar os impactos das políticas colombianas no combate às guerrilhas (regionalização).

Em virtude desses desafios, o Brasil, sob a administração Lula da Silva, aceita aumentar o seu engajamento regional e atribui a si responsabilidades quanto ao gerenciamento da região. Como resultado dessa inflexão, decide criar uma instituição de consulta, cooperação e coordenação numa área sensível, a qual evitava cooperar no âmbito regional. Essa área era a *defesa*. Diante do somatório dessas condições necessárias, o governo Lula propõe a criação do CDS e o negocia. Como visto acima na síntese dos achados dos capítulos, o seu resultado institucional logra em engajar a Colômbia e a Venezuela, afasta os Estados Unidos da gerência de crises sul-americanas ao mesmo tempo que limita os custos do compromisso brasileiro com a cooperação pelo seu perfil minimalista. Embora distante de uma sonhada Comunidade de Segurança, a lógica da "cooperação como autoajuda" e o comportamento balanceador convergem para a produção da decisão brasileira de criar o CDS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. (Eds.) **Security Communities**. Cambridge, Cambridge University Press, 1998. [Cambridge Studies in International Relations].

AGÊNCIA BRASIL. Brasil e Chile firmam acordo de cooperação na área da Defesa. 04/12/2007. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-12-04/brasil-e-chile-firmam-acordo-de-cooperacao-na-area-da-defesa>. Acesso em: 17 de Set. 2013.

ALSINA JR, João Paulo Soares. **Política Externa e Poder Militar no Brasil**: Universos Paralelos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

AMORIM, Celso**. Democracia, Política externa e Política de Defesa: rumo à confirmação de uma "Grande Estratégia"**. Aula magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, no VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. São Paulo, 6 ago. 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/agosto/discurso_6_encontro_nacional_abed_6_agosto_2012.pdf> Acesso em: 30 de Set. 2013.

AMORIM, Celso. O Brasil e os Novos Conceitos Globais e Hemisféricos de Segurança. In: J. R. DE ALMEIDA PINTO, A. J. RAMALHO DA ROCHA, R. DORING PINHO DA SILVA (Ed.) **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Vol. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Pp. 135-156. [Pensamento brasileiro sobre Defesa e Segurança].

ANTIQUERA, Daniel de Campos. **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 apresentada ao Programa San Tiago Dantas, Convênio PUC/SP. UNESP e UNICAMP, agosto de 2006.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under anarchy: strategies and institutions. In: KENNETH A. OYE (Ed.). **Cooperation under Anarchy.** Princeton: Princeton University Press. 1986.

BALDWIN, David. A. The concept of security. **Review of International Studies**. 23, 5-26, 1997.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: ____**Integração da América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010. Pp. 131-152.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior**: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BARLETTA, Michael; TRINKUNAS, Harold . Regime Type and Regional Security in Latin America: Toward a "Balance of Identity" Theory. In: PAUL, T. V.; WIRTZ, JAMES J.; FORTMANN, MICHEL (Eds). **Balance of Power**: Theory and Practice in the 21st century. Stanford: Stanford University Press, 2004.

BBC BRASIL. Crise energética causa 'tensão' na América do Sul, diz 'El País'. 21 fev. 2008. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/02/080221_presslulaargentina_ba.shtml> Acesso em: 17 de Set. 2013.

BBC BRASIL. Jobim propõe conselho de Defesa sul-americano. 23 fev. 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u375356.shtml> Acesso em: 17 de Set. 2013.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods**: Foundations and Guidelines. Michigan: The University of Michigan Press, 2013.

BITTNER, Mary Cecelia. US cuts military aid to Colombia by 15%. **Colombia Reports**. 13 fev. 2012. Disponível em: <http://colombiareports.co/us-cuts-colombias-military-and-anti-drug-funding/> Acesso em: 30 de Set. 2013.

BLANK, Stephen. Russia in Latin America: Geopolitical games in the US's neighborhood. Russie. Nei. Visions, nº 38, Russia/NIS Center, Paris/Bruxelas, abril 2009.

BOLÍVIA. República de Bolívia; VENEZUELA, República Bolivariana de Venezuela. **Acuerdo complementario al convenio basico de cooperación técnica entre la República de Bolívia y la República Bolivariana de Venezuela en materia de defensa**. La Paz, 26 de mayo 2006. Disponível em: http://www.emol.com/noticias/documentos/pdfs/acuerdo_militar.pdf. Acessado em 13 de Set. 2013.

BOOTH, Ken; WHEELER, Nicholas J. Uncertainty. In: WILLIAMS, PAUL D. (Ed). **Security Studies**: an introduction. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2008.

BORGER, Julian; HARDING, Luke. Missile defence deal may avert crisis in US-Russia relations. **The Guardian**. 4 Abr. 2008. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2008/apr/04/usa.russia> Acesso em: 13 de Set. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. "Declaración de Cuzco". In: **Comunidade Sul-Americana de Nações**: documentos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Conselho Sul-Americano de Defesa**. Proposta de criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa apresentada na reunião ministerial da União Sul-Americana de Nações, 24 e 25 de janeiro de 2008. Brasília, D.F. 2008a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Conselho Sul-Americano de Defesa**: Marco Político-Estratégico. Brasília, D.F. 2008b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Documento descritivo sobre a I Reunião do GT sobre o CDS**. Brasília, D.F. 2008c.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf> Acesso em: 21 Jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Problemas do CDS**. Informe da Delegação brasileira após a terceira reunião do GT do CDS, agosto 2008d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado de Brasilia**. Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, 1 set. de 2000. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm. Acesso em: 30 Jul. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Repertório de Política Externa**: posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BRASIL. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Cadernos NAE**. mai. 2007 (Edição especial). Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2007.

BRASIL. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. "Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022 cenários prospectivos". **Cadernos NAE**, nº 6, nov. 2006 . Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional.** Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Brasília, D.F. 2003. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes/arquivos/2003-apresentacao>. Acesso em: 18 jun. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Brasília, D.F. 2008. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes/arquivos/2008-politica-exterior-e-soberania> Acesso em: 18 jun. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Decreto Nº 7.667, de 11 de Janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm> Acesso em: 18 de Set. 2013.

BRASIL. **Política De Defesa Nacional**. Brasília: D.F., 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Margarita**: Construindo a Integração Energética do Sul. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/04/18/declaracao-de-margarita-construindo-a-integracao> Acesso em: 17 de Set. 2013.

BODMAN, Samuel; WOLFENSOHN, James D.; SWEIG, Julia E. **Global Brazil and U.S.-Brazil relations**. Independent Task Force Report No. 66. New York/Washington: Council on Foreign Relations, 2011. Disponível em: <http://i.cfr.org/content/publications/attachments/Brazil_TFR_66.pdf> Acesso em: 30 Set. 2013.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**, Cambridge: Cambridge University Press, 2009

BUZAN, Barry; WAVER, Ole. **Regions and Powers**: the structure of international security, Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. WILD, Jaap de. **Security**: a new framework for analysis. London/Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALLE, Fabián. El espacio sudamericano como "zona de paz" a preservar frente a factores de turbulencia intra y extra-regionales. In: JOBIM, Nelson, ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA JR, João Paulo. (Ed.). **Segurança Internacional**: Perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. pp. 305-329.

CAN. Comunidad Andina de Naciones. **Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo.** II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27 de jul. 2002a. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm. Acesso em: 30 Jul. 2013.

CAN. Comunidad Andina de Naciones. **Hacia La Comunidad Sudamericana de Naciones**: Elementos Para Un Plan De Trabajo. SG/dt 288. 9 de mar. 2005. Disponível: http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DTrabajo/SGdt288.doc. Acesso em: 30 Jul. 2013.

CAN. Comunidad Andina de Naciones. "Bases para un Proyecto sobre la creación de una Zona de Paz y de Cooperación Suramericana (Anexo Nro. 1)". **Declaración Ministerial de La Paz sobre la Institucionalización del Diálogo Político Comunidad Andina-Mercosur y Chile.** La Paz, 17 jul. 2001b. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fintranet.comunidadandina.org%2FDocumentos%2FDInformativos%2FSGdi327.doc&ei=xeb3UdbJIoPm8wS7tYGYBw&usg=AFQjCNGNdNlnLtMRcRDlp_ihAEuoJy2EfQ&sig2=UvpJoFARMk6a5TWao2ElPw&bvm=bv.49967636,d.eWU. Acesso em: 30 Jul. 2013.

CAN. Comunidad Andina de Naciones. **"**Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana" (Anexo Nro. II). Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27 jul. 2002b. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm. Acesso em: 30 Jul. 2013.

CAN. Comunidad Andina de Naciones. **Declaración de Ayacucho.** Pampa de La Quinua, Ayacucho, 9 dic. 2004b. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm. Acesso em: 30 Jul. 2013.

CAN. Comunidad Andina de Naciones. **Declaración Ministerial de La Paz sobre la Institucionalización del Diálogo Político Comunidad Andina-Mercosur y Chile.** La Paz, 17 jul. 2001a. Disponível em:http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec17-7-01D.htm. Acessado em 30 de Julho de 2013.

CARMO, Márcia. Jobim propõe conselho de Defesa sul-americano. **BBC Brasil**. 23 fev. 2008. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/02/080223_brasilargentinadefesaebc.shtml> Acesso em: 17 de Set. 2013.

CASA. Comunidade Sul-Americana de Nações. **Declaración de Bogotá.** Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, 14 Jul. 2006a. Disponível em: http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf. Acesso em: 30 de Jul. 2013.

CASA. Comunidade Sul-Americana de Nações. **Declaración de Cochabamba - Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana.** 9 dec. 2006c. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm. Acesso em: 30 Jul. 2013.

CASA. Comunidade Sul-Americana de Nações. **Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica.** Fortaleza, 26 Ago. 2005a. Disponível: **http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_8.htm.** Acesso em: 30 Jul. 2013.

CASA. Comunidade Sul-Americana de Nações. **Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria.** Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasilia, 30 set. 2005b. Disponível:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia05_csn_declaracion_presidencial_y_agenda_prioritaria.pdf. Acesso em: 30 Jul. 2013.

CASA. Comunidade Sul-Americana de Nações. **Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones** (Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión). 9 dec. 2006b. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm. Acesso em 30 de Julho de 2013.

CASA. Comunidade Sul-Americana de Nações. **Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano.** 09 dec. 2005c. Disponível: http://www.comunidadandina.org/csn/comision_estrategica.pdf. Acesso em: 30 Jul. 2013.

CASTRO NEVES, João Augusto de; SPEKTOR, Mathias. Obama and Brazil. In: LOWENTHAL, Abraham F.; PICCONE, Theodore J.; WHITEHEAD, Laurence. (Eds), **Shifting the balance**: Obama and the Americas. Washington: The Brookings Institution, 2011. 43-54.

CASTRO, André Dunham de. **A crise na Colômbia**: impactos e implicações para o Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHÁVEZ, Hugo. Condiciones políticas de la integración militar latinoamericana. In: DIETERICH, Heins (Ed). **La Integración Militar del Bloque Regional de Poder Latinoamericano**. Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones, 2004. [La VI Conferencia de Ministros de Defensa de América, Quito 2004]

CHILE, Ministerio de Defensa Nacional. **El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**: crónica de su gestación. Santiago de Chile, Julho de 2009.

CHOI, Young; CAPORASO, James. Comparative Regional Integration. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (Eds). **Handbook of International Relations.** London: Sage Publication, 2003. p. 480-499.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **Political Science and Politics**. 44, No. 4 (2011), p. 823-830.

COLOMBIA. Presidencia de La República, Ministerio de Defensa Nacional. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**. Bogotá, D.F. 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf> Acesso em: 26 Set. 2013.

COLÔMBIA. Fuerza Aérea Colombiana. **Así fue la operación Fénix**. 02 de mar. 2008. Disponível em: https://www.fac.mil.co/?idcategoria=26271. Acesso em: 13 Set. 2013.

CONSULEX. Jobim inicia visita a Equador e Chile para discutir futuras parcerias na área militar. 29 nov. 2007. Disponível em: < hhttp://www.consulex.com.br/news.asp?id=9793> Acesso em: 17 Set. 2013.

CORRALES, Javier; PENFOLD, Michael. **Dragon in the Tropics**: Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela. Washington: The Brookings Institution, 2011.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

DEUTSCH, K. W et. al. "Introduction". In: **Political Community and the North Atlantic Area**: International Organization in the light of historical experience. Disponível em: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political_science/users/elena.gadjanova/public/eutsch%20-%20Political%20Community%20North%20Atlantic%20Are0001.pdf.

DEUTSCH, Karl W. **Análise das relações internacionais**. 2ª ed. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DIETERICH, Heins. **La Integración Militar del Bloque Regional de Poder Latinoamericano**. Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones, 2004.

DIETERICH, Heinz. Brasil, Argentina y Venezuela constituyen un Bloque Regional de Poder Militar (BRPM). **Aporrea**. Disponível em: <http://www.aporrea.org/tiburon/a51881.html> Acesso em: 30 de Set. 2013.

DONADIO, Marcela. El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de confianza mutua. In: **Presidencia Pro Tempore Ecuador** (Ed), **Confianza y seguridad en América del Sur**. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, 2010.

DUFFIELD, John S. International Security Institutions: rules, tools, schools, or fools?. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2006. pp. 633-653.

EL CLARÍN. Chávez propone una fuerza militar común en el Mercosur. 05 jul. 2006. Disponível em: <http://edant.clarin.com/diario/2006/07/05/um/m-01228425.htm> Acesso em: 13 Set. 2013.

EL COLOMBIANO. CIDH escuchará a Colombia y Ecuador por operación Fénix. 19 mar. 2010. Disponível: <http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cidh_escuchara_a_colombia_y_ecuador_por_operacion_fenix/cidh_escuchara_a_colombia_y_ecuador_por_operacion_fenix.asp> Acesso em: 13 Set. 2013.

EL UNIVERSAL. Titular de mercosur niega pretensión de unificar fuerzas armadas. 6 ju. 2006. Disponível em: <http://opinion.eluniversal.com/2006/07/06/pol_ava_06A739547.shtml> Acesso em: 13 Set. 2013.

EL UNIVESO. En Angostura los controles militares aún son a medias. 28 Fev. 2009. Disponível em: <http://www.eluniverso.com/2009/03/01/1/1355/74F9403A8DDA49FCA44B8A9DFF038859.html> Acesso em: 13 Set. 2013.

ESTADÃO. Colômbia denuncia ataques das Farc a partir do Equador. 26 mar. 2008. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,colombia-denuncia-ataques-das-farc-a-partir-do-equador,146316,0.htm>. Acesso em: 25 Set. 2013.

ESTADÃO. 2008. Lula quer explicações dos EUA sobre Quarta Frota. 01 jul. 2008. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,lula-quer-explicacoes-dos-eua-sobre-quarta-frota,198990,0.htm> Acesso em: 18 de Set. 2013.

ETCHEGOYEN, Sérgio Westphalen. O Conselho de Defesa Sul-Americano. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Eds). **Prospectiva, estratégias e cenários globais**: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: IPEA, 2011. Pp.167-194.

EVERA, Stephen Van. Guide to Methods for Students of Political Science. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

FIORI, José Luis. O Brasil e o aumento da "Pressão Competitiva" na América do Sul. In: FUNAG (Ed). **VII Curso para Diplomatas Sul-Americanos**. Brasília: FUNAG, 2010.

FIORI, José Luís. O Brasil e seu "Entorno Estratégico" na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Ed.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?. Rev. Bras. Polít. Int. 53 (1): 141-156, 2010.

FLEMES, DANIEL; RADSECK, Michael. Creating Multilevel Security Governance in South America. **GIGA Working Papers**, n. 117, 2009.

FLORES, Mário César. O tumulto da IV Frota. **Poder Naval**, 27 ago. 2008. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2008/08/27/o-tumulto-da-iv-frota/#axzz2YxbGHKhI> Acesso em: 18 Set. 2013.

FLORES, Mario Cesar. Uma estratégia para o Brasil. In: ALMEIDA PINTO, J. R. de; ROCHA, A. J. Ramalho da; R. SILVA, Doring Pinho da (Eds.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Vol. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Pp. 27-38. [Pensamento brasileiro sobre Defesa e Segurança].

FUCCILLE, Luis Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. 2006.

FUG/PMDB. Jobim propõe a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa. 18 mar. 2008 Disponível em: <http://pmdb.org.br/noticias/jobim-propoe-a-criacao-do-conselho-sul-americano-de-defesa/> Acesso em: 20 Set. 2013.

G1. Jobim assumiu ministério em meio a crise no setor aéreo. 15 dec. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/jobim-assumiu-ministerio-em-meio-crise-no-setor-aereo.html>. Acesso em: 17 Set. 2013.

GAMA, Marcos Vinícios Pinta. O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade. In: JOBIM, Nelson, ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA JR, João Paulo. (Ed.). **Segurança Internacional**: Perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. Pp. 345-370.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de Política Externa. In: SADER, Emir (Ed.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GARCIA, Marco Aurélio. Recursos naturais e conflito na América do Sul. In: JOBIM, Nelson, ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA JR, João Paulo. (Ed.). **Segurança Internacional**: Perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. pp. 293-304.

GEORGE, Alexander L; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in Social Sciences**. BCSIA Studies in International Security. Cambridge: MIT Press, 2005.

GLASER, Charles; KAUFMANN, Chaim. What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure it? International Security, Vol. 22, No. 4 (Spring, 1998), pp. 44-82.

GLASER, Charles L. Realists as Optimists: cooperation as self-help. **International Security**, vol.19, No. 3, (Winter, 1994-1995), pp.50-90.

GRATIUS, Sussane. Hacia uma Otan Sudamericana? Brasil y um Consejo de Defensa Sudamericano. **FRIDE**, comentario, abril 2008. Disponível em: <http://www.fride.org/descarga/COM_OTAN_Sudamericana_ES_abr08.pdf> Acesso em: 30 Set. 2013.

GRIECO, Joseph M. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. In: BALDWIN, David A. (Ed.). **Neorealism and neoliberalism**: the contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993. Pp. 116-141.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Fala do Secretário Geral do Itamaraty. **VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos**, 06 a 08 de Novembro de 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Uma estratégia militar para o Brasil. In: ALMEIDA PINTO, J. R. de; ROCHA, A. J. Ramalho da; R. SILVA, Doring Pinho da (Eds.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Vol. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Pp. 27-38. [Pensamento brasileiro sobre Defesa e Segurança].

HUDSON, Valerie. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Eds). **Foreign Policy**: theories, actors, cases. Oxford/New York: Oxford University Press, 2008.

HERZ, Monica. Segurança Internacional na América do Sul In: JOBIM, Nelson, ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA JR, João Paulo. (Ed.). **Segurança Internacional**: Perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. pp. 331-343.

HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. **Organizações Internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HUNTINGTON, Samuel P. The lonely Superpower. Foreign Affairs, Volume 78, Number 2, March/April, 1999.

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes?. In: HURRELL, Andrew; et. al. (Eds.). **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Pp. 09-41.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. (Eds.) **Security Communities**. Cambridge, Cambridge University Press, 1998. [Cambridge Studies in International Relations].

HURRELL, Andrew. Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, Vol. 17, No. 1, 1995, pp.23-59.

IISS. International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2009**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. Londres: IISS, 2009.

IISS. International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2008**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. Londres: IISS, 2008.

IISS. International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2004-2005**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. Londres: IISS, 2005.

IISS. International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2006**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. Londres: IISS, 2006.

JERVIS, Robert. Realism, neoliberalism, and cooperation: understanding the debate. **International Security**, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999), pp. 42–63.

JERVIS, Robert. Security Regimes. In: KRASNER, Sephen D. (Ed.). **International Regimes.** Cornell: Cornell University Press, 1983.

JOBIM, Nelson. "A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa". **Revista Interesse Nacional**. julho/setembro 2008.

JOBIM, Nelson. "O Conselho de Defesa Sul-Americano". Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa no Parlamento do Mercosul, PARLASUL. Montevidéu, 16 setembro 2008b.

JOBIM, Nelson. **Debate sobre resultados alcançados em viagem empreendida à Rússia e à França para elaboração de acordos na área de defesa entre o Brasil e aqueles países**. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. 09 abr. 2008a.

JOBIM, Nelson. "Fala do Ministro de Estado da Defesa Nelson Jobim no painel 'Brazil: a defense overview'". Johannna Mendelson Forman, Brent Scowcroft, Nelson Jobim. Washington, March 21 2008. **Center for Strategic and International Studies**. Disponível em: < http://csis.org/files/media/csis/events/080321_brazil_jobim.pdf> Acesso em: 30 de Set. 2013.

JOBIM, Nelson. Fala do Ministro de Estado da Defesa. **VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos**, 06 a 08 Nov. de 2007.

JUNGMANN, Raul. **Debate sobre resultados alcançados em viagem empreendida à Rússia e à França para elaboração de acordos na áreade defesa entre o Brasil e aqueles países**. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. 09 abr. 2008.

KACOWICZ, Ariel M. **Zones of Peace in the Third World:** South America and West Africa in Comparative Perspective. SUNY series in global politics. New York: State University of New York Press, 1998.

KEOHANE, R; MARTIN, L. The Promise of Institutionalist Theory. **International Security,** vol. 20, n. 01, p. 39-51, 1995.

KEOHANE, Robert O**. After Hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KLEPAK, Hal. A silent security 'system' for a discordant hemisphere. In: DONADIO, Marcela (Ed.). **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe**. Resdal, 2007, pp. 12-18.

KLEPAK, Hal. Defensa y cooperación en el hemisferio: el confuso cuadro actual. In: DONADIO, Marcela (Ed.). **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe**. Resdal, 2010.

KRASNER, Sephen D. Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables. In: ___ (Ed.). **International Regimes.** Cornell: Cornell University Press, 1983.

KRAUTHAMMER, Charles. The unipolar moment. **Foreign Affairs**, Vol. 70, No. 1, 1990. [America and the World].

LAKE, David A.; MORGAN, Patrick M. **Regional Orders**: building security in a new world. David A. Lake e Patrick M. Morgan (Ed.). University Park: Pennsylvania State University, 1997.

LANDAU, Georges D. Observations on Brazil foreign policy and its praxis. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Ed.). **International Security**: a European – South American Dialogue. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009. [Presented at the V International Conference of Forte de Copacabana, held in Rio de Janeiro, from 20th to 21th, November, 2008].

LANDMAN, Todd. **Issues and Methods in Comparative Politics**: an introduction. 3º ed. New York: Routledge, 2008.

LUCENA SILVA, A. H.; TEIXEIRA JR, Augusto W. M. . Rearmamento e a geopolítica regional da América do Sul: entre os desafios domésticos e a autonomia estratégica. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, v. 1, p. 18-41, 2009.

MACHADO, Arthur A. Da Silva. A lógica de segurança no projeto de América do Sul: componentes do regionalismo brasileiro. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, jul/dez 2011.

MACISAAC, David. Vozes do Azul: teóricos do Poder Aéreo. In PARET, Peter (Ed.), **Construtores da Estratégia Moderna,** vol. 2. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003.

MARES, David R. **Latin America and the Illusion of Peace**. International Institute for Strategic Studies, Adelphi series. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2012.

MARES, David R. **Violent Peace:** militarized interstate bargaining in Latin America**.** New York: Columbia University Press, 2001.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e Modernidade**: a geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002.

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/1995), pp. 5-49.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a cooperação e a dissuasão**: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo. 2010.

MEDEIROS, M. A.. Ernst B. Haas. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LIMA, Marcos Costa; REIS, Rossana Rocha; VILLA, Rafael Duarte. (Eds.). **Classicos das Relações Internacionais**. 1ed.São Paulo: Hucitec, 2010, v. 1, p. 267-309.

MESSIAS DA COSTA, Wanderley. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins**, Revista Franco-Brasileira de geografia. Número 7, 2009. Disponível em: <http://confins.revues.org/6107#tocto1n4> Acesso em: 30 de Set. 2013.

MIYAMOTO, Shiguenoli. La política de defensa de Brasil. In: DONADIO, Marcela (Ed). **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe**. Resdal, 2010, pp. 160-161.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração da Casa Rosada**. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Argentina. Nota à imprensa nº 81, 22 fev. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/02/22/visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a/print-nota> Acesso em: 30 de Set. 2013.

MÜLLER, Harald. Security Cooperation. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (Eds.). **Handbook of International Relations**. Londres: Sage Publication, 2003. pp. 480-499.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Declaração de Banff**. VIII Conferência dos Ministros da Defesa das Américas. Banff, Canadá. 5 set. 2008.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz.** 24 jul. 1999**.** Disponível em: http://www.oas.org/csh/spanish/c&tdeclaracmercosurzonapaz.asp. Acesso 01 Ago. 2013.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Declaração de Manaus**. IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, Manaus, Amazônas, Brasil, 16 a 21 out. 2000. Disponível em: http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist00.asp. Acesso em: 30 Jul. 2013.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Declaração de Manágua**. Nicarágua, VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Americas. 1 a 5 out. 2006a. Disponível em: https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=Y2RtYW1lcmljYXMub3JnfG1haW58Z3g6NzQwZGJlZWE4ZmM3NDdhMw. Acesso em: 30 Jul. 2013.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Declaration of Santiago**. V Conferencia de Ministros de Defensa de las Americas, Santiago de Chile, 18 al 22 Nov. 2002. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1u89G1U1beWsRDmIWkffPU38uHwsPtTm6_BgUcNdKLT8/edit. Acesso em: 30 Jul. 2013.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Documento de Consensos das Conferências de Ministros de Defesa das Américas**. VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Americas, Manágua, Nicarágua,. 1 a 5 out. 2006b. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=Y2RtYW1lcmljYXMub3JnfG1haW58Z3g6ZTFiNmFlYjIyNGJjMzM0> Acesso em: 30 Jul. 2013.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Declaration of Quito**. VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Americas. 21 nov. 2004. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0B1jVSNef1-r-c3VyTk1qX25RY1NWejBxU1dCZ0lqUQ/edit?pli=1> Acesso em: 30 Jul. 2013.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Declaração sobre Segurança nas Américas**. 12 nov.2003. [Versão Aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 28 out. 2003].

OLIVEIRA, Amâncio J. N.; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel. "Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: países intermediários e o caso IBAS". In: Lima e Hirst (Org.), Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades. São Paulo, Paz e Terra. 2009.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. A Defesa Nacional no Governo Lula. In: DONADIO, Marcela (Ed.). **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina**. 2005, pp.134-137.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A visão brasileira da segurança hemisférica. RESDAL. Disponível em: http://www.resdal.org/sem-flacso-04-mercosur-rizzo.html. Acessado em 18/06/2013. 2004.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. Defensa nacional: actores y política. In: DONADIO, Marcela (Ed.). **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe**. RESDAL, 2008.

ONU. Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. **South American zone of peace and cooperation**. Resolution adopted by the General Assembly 57/13. 8 Jan. 2003. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/13&Lang=E> Acesso em: 30 Jul. 2013.

ONU. Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. **Official Records, A/57/PV.50.** 50th plenary meeting, 14 nov. 2002. New York. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/57/PV.50&Lang=E> Acesso em: 30 Jul. 2013.

OTÁLVORA, Edgar C. Cooperación, integración o fusión militar en Suramérica. In: MÉNDEZ, Carlos Romero; OTÁLVORA, Edgar C.; JÁCOME, Francine (Eds). **Venezuela en el contexto de la seguridad regional**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales – ILDIS, 2007.

OTÁLVORA, Edgar C. **La diplomacia militar en Suramérica. Alianzas y rupturas en 2008**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales – ILDIS. 2008.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. **Declaración De Iquitos.** IX Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, 25 nov. 2005 Disponível em: <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/ministros/IXREUNION_MINISTROS_Declaracion_Iquitos.pdf> Acesso em: 30 Jul. 2013.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. **Acta de la I Reunión de Ministros de Defensa Sobre Defensa y Seguridad Integral de la Amazonia de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).** Bogotá D.C, Colombia 13 jul. 2006. Disponível em: <http://www.otca.org.br/ep/Institucional/index.php?id=1411> Acesso em: 30 Jul. 2013.

OYE, Kenneth A. Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. In: OYE, Kenneth A. (Ed.). **Cooperation under Anarchy**. Princeton, Princeton University Press,1986.

PÁDUA, Adriana Suzart de; MATHIAS, Suzeley Kalil. Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezuelana. **Íconos**. Revista de Ciencias Sociales. Nº. 38, Quito, septiembre 2010, pp. 55-65.

PALMER, Scott; MARES, David R. **Power, Institutions, and Leadership in War and Peace**: Lessons from Peru and Ecuador, 1995-1998. Austin: Texas University Press, 2012.

PAUL, T. V. The enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance. In: PAUL, T. V.; WIRTZ, JAMES J.; FORTMANN, MICHEL (Eds). **Balance of Power**: Theory and Practice in the 21st century. Stanford: Stanford University Press, 2004.

PEÑA, Félix. A Integração do Espaço Sul-Americano. A Unasul e o Mercosul podem se complementar?. **Nueva Sociedad**, edição especial em português, 2008

RAMÍREZ, Socorro. "El conflito Colombiano. Un Asunto Regional?" In: VII Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasília: FUNAG, 2010. Pp. 191-202.

RESDAL. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Capítulo 5: Relaciones Hemisféricas. In: DONADIO, Marcela (Ed.). **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe**, 2012. Disponível em: < http://www.resdal.org/atlas/atlas12-05-relaciones-hemisfericas.pdf> Acesso em: 30 Set. 2013.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, no.6, Brasília Jul./Dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522011000200012&script=sci_arttext> Acesso em: 04 Nov. 2013.

RIBEIRO, Marcos A., Coronel Aviador, Ministério da Defesa, BRASIL. (2011). **Estratégia Nacional de Defesa**. Palestra no Curso de Extensão em Defesa Nacional, Sergipe, 2011. Slide 22.

RYNNING, Sten; GUZZINI, Steano. Realism and Foreign Policy analysis. Copenhagen Peace Research Institute. **Working papers**. Copenhagen: Köbenhavn, 2001.

SAINT-PIERRE, Héctor L. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. **Real Instituto Elcano**, Documento de Trabajo 50/2009. Disponível em: < http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1b12ab804fda364bb164ff8bf7fc5c91/DT50-2009_Saint-Pierre_Defensa_Politica_exterior_Brasil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1b12ab804fda364bb164ff8bf7fc5c91> Acesso em: 30 Set. 2013.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; CASTRO, Gustavo Fabián. El Consejo Sudamericano de Defensa. **Boletín RESDAL**, año VI, n. 29, jun. 2008.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Capítulo 3: las definiciones políticas: defensa y seguridad. In: DONADIO, Marcela (Ed). **Atlas comparativo de la defensa en América Latina**. Buenos Aires, 2008.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Modelo de análise e formulação de política de defesa: o equilíbrio entre as capacidades nacionais e as potencialidades regionais. In: GONZÁLEZ GUYÉN, Julián. (Ed.). **Debate Nacional sobre Defensa**: Aportes Internacionales. Montevideu: Programa de las Naciones unidas para el Desarrollo (PNUD) e Ministério de la Defensa Nacional, 2006

SANTOS, Antonio Rafael Siqueira. **A situação militar do Brasil na América do Sul**: conselho de defesa sul-americano e a necessidade de fortalecimento do poder militar. Palestra proferida no curso de Extensão em Defesa Nacional no Auditório do Bloco I do UNICEUB, no dia 31 mai. 2010.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa**. Palácio do Planalto, 18 dez. 2008e. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/2o-semestre/30-09-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-primeira-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view> Acesso em: 30 de Set. 2013.

SILVA, Luiz Inácio Lula da**. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com o presidente da Colômbia, Álvaro Uribe**. Bogotá, Colômbia, 19 de julho de 2008d.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL**. Brasília, DF, 23 Mai. 2008c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/921007236382-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio> Acesso em: 30 de Set. 2013.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata**. Palácio Itamaraty, 29 abr. 2008b.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Embrapa Monitoramento por Satélite**. Campinas, São Paulo, 04 mar. 2008a.

SILVA, Luís Inácio. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília**. DF, 01 jan. 2003. Disponível: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view> Acesso em: 25 jun. 2013.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A Política Externa do Brasil.** Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, Andrew; et. al. (Eds.). **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Pp. 43-73.

SPEKTOR, Matias. Brazil: the underlying ideias of regional policies. In: In: FLEMES, Daniel (Ed.) **Regional Leadership in the Global System**: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers. Ashgate Publishing, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6876/017_Flemes_CH9.pdf?sequence=1> Acesso em: 30 Set. 2013.

SUHT, Henning; BLANCO, Luis Fernado. **Segurança Internacional**: um diálogo Europa–América do Sul. Relatório IV Conferência Internacional do Forte de Copacabana Rio de Janeiro, 15 e 16 nov. 2007. Konrad Adenauer Stiftung.

TANNENWALD, Nina. The nuclear taboo: the United States and the normative basis of nuclear non-use. International Organization, Vol. 53, No. 3 (Summer, 1999), 433-468.

TERRA. Nelson Jobim discute estratégias de Defesa com Equador e Chile. 29 nov. 2007. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI2113597-EI306,00-Nelson+Jobim+discute+estrategias+de+Defesa+com+Equador+e+Chile.html>. Acesso em 17 Set. 2013.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção Continental do Brasil**. 2ª ed ampliada. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

UGARTE, José Manuel. "El Consejo de Defensa Suramericano*:* Balance y Perspectivas". Disponível em: <www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf>. *Acesso em: 30 jan. 2010.*

UNASUL. Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR. **ANEXO A – Ata da I Reunião do GT sobre o CDS**. Santiago, Chile, 2008a.

UNASUL. Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR. **Cuarta Reunión del Grupo de Trabalho sobre el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR**. Santiago, Chile, 2008d.

UNASUL. União de Nações Sul-Americanas. **Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano** de la UNASUR. 16 dec. 2008e. Disponível: <http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdadb1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>. Acesso em: 29 Set. 2013.

UNASUL. União de Nações Sul-Americanas. **Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano**. 16 dec. 2008f Disponível: <http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdadb1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>. Acesso em: 29 Set. 2013.

UNASUL. Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR. **Segunda Reunión del Grupo de Trabalho sobre el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR** (ANEXO A). Santiago, Chile, 2008b.

UNASUL. Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR. **Tercera Reunión del Grupo de Trabalho sobre el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR** (ANEXO G). Santiago, Chile, 2008c.

VENNESSON, Pascal. Case studies and process tracing: theories and practices. In: PORTA; Donatella della; KEATING; Michael (Eds.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**: A Pluralist Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Pp. 223-239.

VIEGAS FILHO, José. **Defesa**: cooperação nacional e internacional. Palesta do Senhor Ministro de Estado da Defesa, Unicamp. Campinas, 3 de julho de 2003.

VIEGAS FILHO, José. Palavras por Ocasião da Abertura do Ciclo de Debates sobre o Pensamento Brasileiro em Matéria de Defesa e Segurança. In: J. R. DE ALMEIDA PINTO, A. J. RAMALHO DA ROCHA, R. DORING PINHO DA SILVA (Ed.) **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Vol. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Pp. 17-26. [Pensamento brasileiro sobre Defesa e Segurança].

VILLA, Rafael Duarte. Avaliando o sistema de governança da OEA: capacidade de concertação intra-estatal e fragilidades inter-estatais. **Cadernos ADENAUER**, São Paulo, v. IX, 2009. pp. 181-197.

VILLA, Rafael Duarte. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. **Estudos e cenários**, OPSA, dez. 2008. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/estudos/8_estudosecenarios_2008-12%20-%20Estudos_Villa.pdf> Acesso em 02 out. 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa brasileira**: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. Tradução de Tullo Vigevano, Gabriel Cepaluni. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Editora Contexto. 2009.

WALLANDER, Celeste A.; KEOHANE, Robert. Risk, threat and security institutions. In: KEOHANE, Robert (Ed.), **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London/New York: Routledge. 2002 [1999].

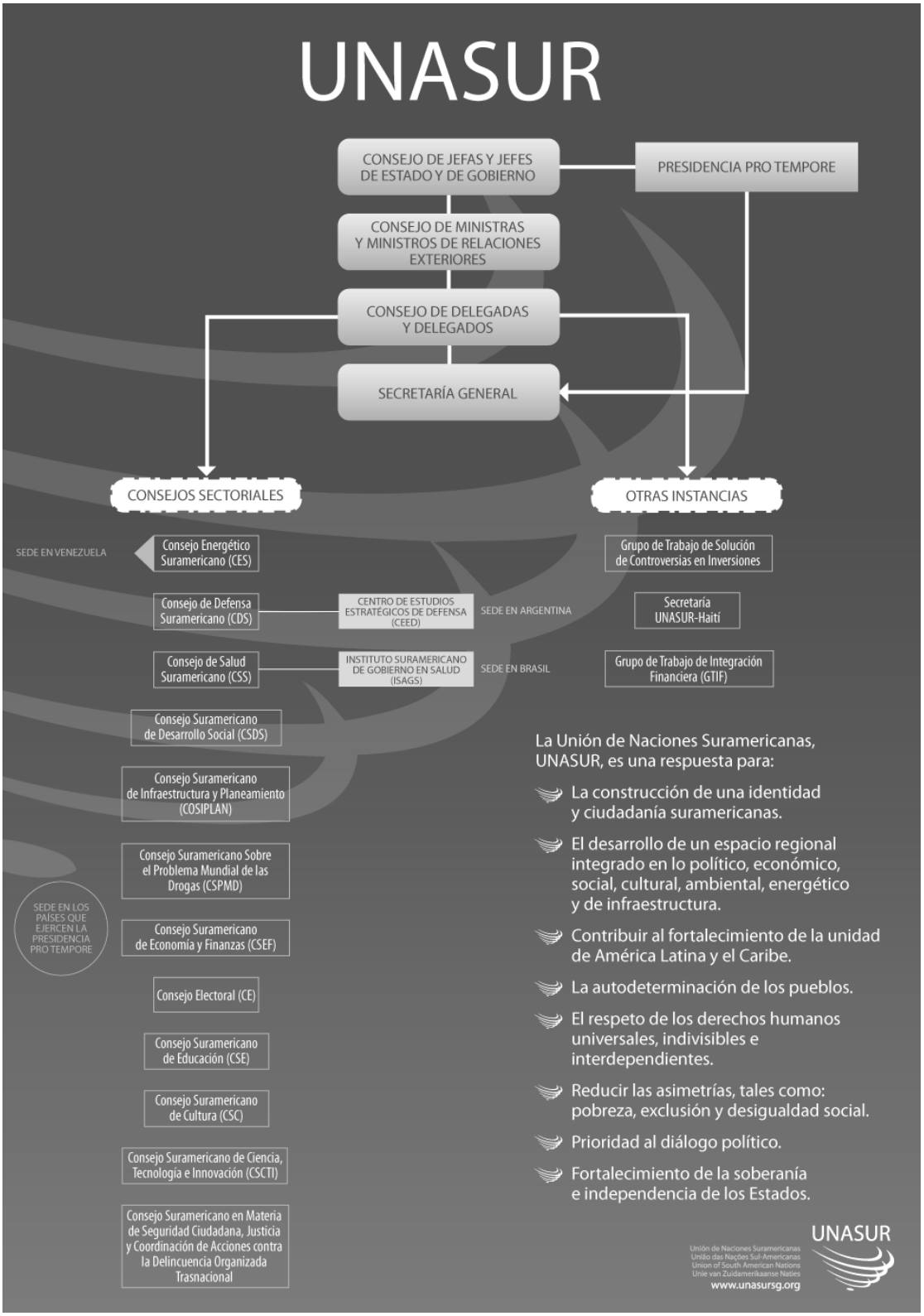
WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WILKINS, Thomas S. Alignment, not 'alliance' - the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment. **Review of International Studies**, vol. 38, issue 01, January 2012. pp 53-76.

WOHLFORTH, William C. Realism and Foreign Policy. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Eds). **Foreign Policy**: theories, actors, cases. Oxford/New York: Oxford University Press, 2008.

WOHLFORTH, William C. The stability of a unipolar world. **International Security**, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999), pp.5-41.

ANEXOS 01 – Organograma da UNASUL.



ANEXOS 02 – Proposta Brasileira para criação do CDS.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA

O governo brasileiro apresenta à reunião ministerial da União Sul-Americana de Nações[1] – UNASUL (Cartagena das Índias, Colômbia, 24 e 25 de janeiro de 2008) proposta de criação de um CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA, em substituição a mecanismo da extinta Comunidade Sul-Americana de Nações, e com o objetivo de fomentar ações de cooperação regional no campo da segurança e da defesa.

ANTECEDENTES

Realizou-se em Bogotá, em 14 de julho de 2006, a Primeira Conferência de Ministros da defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Os Ministros adotaram a DECLARAÇÃO DE BOGOTÁ, que contempla uma série de compromissos entre os Ministérios da Defesa, as Forças Armadas e as Forças de Segurança dos países membros para consolidar a América do Sul como área de paz e estabilidade e desenvolver uma luta mais efetiva contra as diversas ameaças enfrentadas pelos Estados e sociedades.

Segundo a Delaração de Bogotá, os Ministros se comprometeram a desenvolver os seguintes mecanismos:

(1) intercâmbio de informação e inteligência;

(2) intercâmbio acadêmico;

(3) ações de capacitação e treinamento;

(4) troca de experiências e conhecimentos científicos e tecnológicos em matéria de indústria de defesa; e

(5) realização de encontros bilaterais e multilaterais entre membros dos Ministérios da Defesa.

A Declaração de Bogotá registra ainda o oferecimento da Venezuela para sediar a Segunda Conferência de Ministros da Defesa em 2007. Contudo, essa reunião não se concretizou.

PROPOSTA DO BRASIL

O governo brasileiro deseja contribuir para a formação de uma identidade sul-americana no campo da defesa.

[1] Segundo o "site" do Ministério das Relações Exteriores, a denominação correta é União de Nações Sul-Americanas – UNASUL.

Tal identidade levaria em conta as características e situações específicas das vertentes platina, andina e amazônica e articularia uma visão regional fundada em valores e princípios comuns, tais como o respeito à soberania, à autodeterminação e à integridade territorial dos Estados e a não intervenção em assuntos internos.

Nesse sentido, o Brasil se dispõe a sediar a SEGUNDA CONFERÊNCIA DE MINISTROS DA DEFESA, em meados de 2008.

O foro passaria a ser denominado CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA, e inserido na estrutura da UNASUL.

O Conselho poderia ter, entre outras, as seguintes atribuições:

(1) Articulação de medidas de fomento da confiança, da transparência e da segurança na América do Sul, incluindo:

(a) elaboração de políticas de defesa e "livros brancos" de defesa;

(b) intercâmbio de pessoal;

(c) formação e treinamento de militares;

(d) realização de exercícios militares conjuntos;

(e) participação conjunta em operações de manutenção da paz das Nações Unidas; e

(f) integração das bases industriais de defesa.

(2) Análise conjunta de aspectos da conjuntura internacional e de situações regionais e subregionais nos campos da segurança e da defesa, assim como de possibilidades de ação coordenada no enfrentamento de riscos e ameaças à segurança dos Estados; e

(3) Articulação e coordenação de posições em foros multilaterais sobre segurança e defesa, a exemplo da Junta Interamericana de Defesa (JID), da Comissão de Segurança Hemisférica da OEA e das Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDA).

ELEMENTOS ADICIONAIS DE REFLEXÃO

1. ARCABOUÇO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

O CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA poderia consolidar um arcabouço político-estratégico que sirva de marco referencial para uma futura concepção regional de defesa.

A existência de uma visão regional reforçaria a confiança mútua e afastaria percepções equivocadas por meio do maior entrosamento, aportando assim maior previsibilidade e segurança à região.

O CONSELHO complementaria os foros e iniciativas existentes nos planos bilateral e multilateral.

2. QUESTÕES POLÍTICAS E ESTRATÉGICAS

As reuniões que ocorrem no âmbito das Forças Armadas, tais como encontros bilaterais de Chefes de Estados-Maiores e Comandantes de Forças e reuniões multilaterais como as Conferências dos Exércitos Americanos, têm seu foco no aspecto militar, não contemplando um debate mais amplo das realidades estratégicas mundial e regional.

O CONSELHO poderia concentrar-se no exame dessas questões políticas e estratégicas.

Tal exame teria como base as perspectivas de países democráticos em que as forças militares se subordinam ao poder político, que compartilham a mesma vizinhança e cultura, distantes dos principais focos de tensão mundial, com baixos gastos em defesa em relação às demais regiões e com conflitos interestatais mantidos em níveis mínimos.

Uma concertação em nível regional sobre temas estratégicos poderia acelerar a formação de consensos que, ao serem apresentados em bloco, facilitariam o encaminhamento de soluções para problemas de interesse comum.

3. REUNIÕES

O CONSELHO poderia reunir-se periodicamente, talvez a cada dois anos no nível de Ministros, com reuniões técnicas a serem convocadas conforme a necessidade, e a possibilidade de convocação de reuniões extraordinárias, a pedido de um ou mais países membros.

O país anfitrião poderia ser definido por rodízio, segundo a ordem alfabética.

4. DECISÕES

As decisões do CONSELHO seriam adotadas sob a forma de DECLARAÇÕES juridicamente não vinculantes.

Não está em cogitação qualquer aliança militar no sentido clássico, do tipo "OTAN DO SUL", e menos ainda algum tipo de arranjo que pudesse levar a ações no plano operacional, como uma "força sul-americana de paz".

Tampouco se pretende criar um "conselho de segurança sul-americano", uma vez que as atribuições do CSONU no campo da paz e da segurança internacionais não se confundem com os mandatos dos órgãos regionais e subregionais.

Por fim, o CONSELHO contribuiria para reforçar os laços de camaradagem e a aproximação entre os militares de todos os países da América do Sul. Atenção especial deveria ser conferida às assimetrias no campo da defesa, sendo necessário incluir entre as atribuições do novo órgão o exame de medidas concretas para apoiar os países menores da região.

ANEXOS 03- Marco Político-Estratégico

CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA
MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

O Conselho Sul-Americano de Defesa (CSAD) a ser instituído no âmbito da Comunidade de Nações Sul-Americanas (UNASUL) substitui mecanismo de Conferências de Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações[1]. A criação do CSAD se fundamenta nos Artigos 3(s), 5 e 6 do Tratado Constitutivo da UNASUL e tem como precedente o estabelecimento do Conselho Energético da Organização, em abril de 2007, em Isla Margarita.

O CSAD contribuirá para a formação de uma identidade sul-americana no campo da defesa, levando em conta as características subregionais (vertentes platina, andina, amazônica, atlântica, caribenha e pacífica) e nacionais nesse campo, articulando uma visão regional fundada em valores e princípios comuns, tais como a subordinação dos militares ao poder democraticamente constituído, a prevalência dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a solução pacífica de controvérsias, o respeito à soberania, à autodeterminação, à integridade territorial e à igualdade dos Estados e a não intervenção em assuntos internos.

As atribuições do CSAD poderiam incluir a articulação de medidas de fomento da confiança, da transparência e da segurança na América do Sul, incluindo a troca de experiências sobre a elaboração de documentos de doutrina e políticas nacionais de defesa ("livros brancos"); o intercâmbio de pessoal; a formação e treinamento de militares; a realização de exercícios militares conjuntos; a participação conjunta em operações de manutenção da paz das Nações

[1] Realizou-se em Bogotá, em 14 de julho de 2006, a Primeira Conferência de Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Os Ministros adotaram a DECLARAÇÃO DE BOGOTÁ, que contempla uma série de compromissos destinados a promover a paz, a segurança, a defesa e a cooperação entre os Ministérios da Defesa, as Forças Armadas e as Forças de Segurança dos países membros para consolidar a América do Sul como área de paz e estabilidade e desenvolver uma luta mais efetiva contra as diversas ameaças enfrentadas pelos Estados e as sociedades. Segundo a Declaração de Bogotá, os Ministros se comprometeram a desenvolver os seguintes mecanismos: intercâmbio de informação e inteligência, intercâmbio acadêmico, ações de capacitação e treinamento, troca de experiências e conhecimentos científicos e tecnológicos em matéria de indústria de defesa e realização de encontros bilaterais ou multilaterais entre membros dos Ministérios da Defesa. Ao final da reunião, a Delegação da Venezuela ofereceu seu país como sede da Segunda Conferência de Ministros da Defesa (2007), a qual não chegou a ser convocada.

Unidas; a integração das bases industriais de defesa; a coordenação da ação humanitária no enfrentamento de riscos e ameaças à segurança dos Estados; a análise conjunta de aspectos da conjuntura internacional e de situações regionais e subregionais em matéria de defesa; a ação coordenada no enfrentamento de riscos e ameaças à segurança dos Estados; e a articulação e coordenação de posições em foros multilaterais sobre defesa.

Atenção especial deveria ser conferida às assimetrias no campo da defesa, sendo necessário incluir entre as atribuições do novo órgão o exame de medidas concretas para apoiar os países menores da região, mais vulneráveis frente aos riscos, ameaças e desafios no campo da defesa.

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

O CSAD complementaria os foros e iniciativas existentes, a exemplo dos encontros bilaterais de Chefes de Estados Maiores e Comandantes de Forças e de reuniões multilaterais como as da Junta Interamericana de Defesa, a Comissão de Segurança Hemisférica, as Conferências de Ministros da Defesa das Américas, as Conferências dos Exércitos Americanos, a Conferência Naval Interamericana e o Sistema de Cooperação entre as Forças Aéreas Americanas.

O CSAD também se somaria aos esquemas subregionais de defesa existentes na América Latina e Caribe: a Conferência das Forças Armadas Centro-Americanas (CFAC), o Sistema de Segurança Regional do Caribe (RSS) e as Reuniões de Comandantes Militares do Caribe.

O CONSELHO preencheria a lacuna existente na análise de questões políticas e estratégicas, ensejando um debate mais amplo das realidades global e hemisférica, sob a ótica da

América do Sul. Tal exame levaria em conta as perspectivas de países democráticos que compartilham uma mesma vizinhança e cultura, distantes dos principais focos de tensão mundial, com baixos gastos em defesa em relação às demais regiões e com conflitos interestatais mantidos em níveis mínimos.

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

Dotado de estrutura e mandato minimalistas e flexíveis, que possam evoluir *pari passu* com a institucionalização da UNASUL, o CSAD contribuiria para reforçar os laços de confiança e a aproximação entre os militares de todos os países da América do Sul.

As decisões do CSAD terão caráter declaratório, portanto, juridicamente não vinculantes.

ANEXOS 04 – Documento Descritivo da 1ª Reunião GT CDS UNASUL

Realizou-se em Santiago, nos dias 23 e 24/6, a I Reunião do Grupo de Trabalho sobre o Conselho Sul-americano de Defesa da UNASUL. Estiveram presentes delegações de todos os países membros da União, representados conjuntamente por funcionários das Chancelarias e dos Ministérios da Defesa, à exceção de Guiana e Suriname, representados pelas respectivas Embaixadoras em Brasília. A delegação brasileira foi chefiada pelo Tenente-Brigadeiro-do-Ar Gilberto Antônio Saboya Burnier, Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, e integrada pelo Ministro João Solano Carneiro da Cunha (CGSUL), pelo Ministro Marcos Vinicius Pinta Gama (SG), pelos Comandantes Ronald dos Santos Santiago e Antônio Rafael Siqueira Santos (Ministério da Defesa), e pelo Secretário João Marcelo Soares, desta Embaixada.

2. O objetivo da reunião foi o de inciar o exame dos aspectos relacionados à criação do Conselho Sul-americano de Defesa (CSAD), conforme decisão dos Chefes de Estado da UNASUL na Reunião Extraordinária de maio último em Brasília.

3. O Chanceler chileno, Alejandro Foxley, abriu os trabalhos do GT em sessão solene realizada na manhã do dia 23/6. Destacou tratar-se da primeira reunião de trabalho da UNASUL após a assinatura do Tratado Constitutivo, o que seria indicativo da importância das questões de defesa para o processo de integração regional, e enfatizou o firme apoio chileno à iniciativa brasileira. O Ministro da Defesa, José Goñi, durante a segunda sessão de trabalho do GT, no dia seguinte, também dirigiu-se às delegações, em pronunciamento de teor semelhante ao de Foxley.

4. O Chile foi eleito, por consenso, para presidir o GT. Os trabalhos foram conduzidos pelo Subsecretário de Guerra, Gonzalo García. Acordou-se dividir as discussões em duas etapas: a primeira referente a princípios e objetivos, e a segunda sobre a estrutura e funcionamento do CSAD.

5. A delegação brasileira circulou, ao começo da reunião, "paper" sobre o projeto de criação do Conselho Sul-americano de Defesa ("Marco Político-Estratégico), contendo elementos básicos para discussão, tais como, entre outros, a natureza e o propósito do novo órgão, os princípios norteadores, funções, possíveis áreas de cooperação e a relação com outros mecanismos regionais de defesa. O documento reflete as recentes conversas do Ministro da Defesa Nelson Jobim com seus homólogos da região.

6. A delegação venezuelana também apresentou, por escrito, proposta de "estrutura para a conformação do Grupo de Trabalho". Apesar de o documento conter elementos comuns ao "paper" brasileiro, enfatizava pontos de interesse exclusivamente venezuelanos (p.ex., "visualizar a ativação da quarta frota norte-americana e seus efeitos, para a Venezuela e para região, como nova ameaça.") e refletia pouca preocupação com a identificação e adoção de linguagem de consenso. A PPT circulou o documento que, contudo, acabou não merecer maiores comentários nos debates que se seguiram.

7. As delegações, de maneira geral, receberam bem o "paper" brasileiro, que serviu de base para a primeira rodada de negociação dos princípios e objetivos do CSAD. Dois temas foram objetos de comentários mais extensos de algumas delegações: a questão das assimetrias (Paraguai, Uruguai,

Guiana e Suriname)e a da futura incorporação de outros países latino-americanos e caribenhos no CSAD (Argentina, Chile, Equador). A respeito desse segundo tema, cabe destacar intervenção do delegado boliviano (Embaixador Pablo Solón) que enfatizou a necessidade de, num primeiro momento, consolidar o caráter sul-americano do Conselho para depois analisar sua eventual ampliação, a exemplo do próprio Tratado da UNASUL (artigos 19 e 20).

8. Chegou-se a consenso prévio em torno de um conjunto de dez princípios que poderiam constar da parte preambular do futuro estatuto do Conselho. Proposta venezuelana de incluir, entre os princípios, "a participação ativa dos cidadãos na defesa regional", ficou pendente de acordo, sobretudo em função das fortes reservas manifestadas pela delegação colombiana.

9. Com base nas intervenções das delegações, a Presidência chilena eleborou proposta de objetivos para o CSAD, divididos em duas categorias: gerais e específicos. Por falta de tempo, a consideração da proposta foi postergada para a próxima reunião do GT.

10. Na última sessão de trabalho, a delegação brasileira apresentou projeto de estrutura e funcionamento do CSAD. As reações preliminares foram positivas. As principais preocupações manifestadas, dizem respeito a garantir a participação das Chancelarias no Conselho (seguindo modelo próximo aos dos mecanismos "2 + 2") e criar instância intermediária entre a Reunião de Ministros e os Grupos de Trabalho. Tratar-se-ia, possivelmente, de reunião de Vice-Ministros ou Altos Funcionários. A Presidência chilena

solicitou que as delegações enviassem comentários ao projeto previamente à próxima reunião do GT, a fim de agilizar os trabalhos.

11. Nas considerações finais, o delegado boliviano, Embaixador Pablo Solón, comentou que um dos principais desafios do GT deverá ser a determinação dos alcances do Conselho, referindo-se à inclusão, ou não, das questões de segurança em seu âmbito. Em seu entendimento, o tema, ainda não resolvido, esteve presente, de maneira subjacente, em grande parte das discussões havidas durante a reunião.

12. Os comentários do Embaixador Solón abriram espaço para que a delegação colombiana reiterasse, de maneira bastante enfática, a posição assumida pelo Presidente Álvaro Uribe na Reunião de Cúpula de Brasília (circtel. 68.258). Ou seja, a Colômbia, neste momento, "não pode se juntar ao consenso em torno do Conselho". A delegação confirmou o interesse em seguir participando ativamente dos trabalhos do GT, mas afirmou que qualquer compromisso segue dependendo de instruções diretas da Presidência colombiana.

13. A próxima reunião do GT foi agendada para os dias 22 e 23 de julho, em Santiago.

ANEXOS 05 – Problemas do CDS

PROBLEMAS DO CDS

1 – Após a terceira reunião do GT do CDS em agosto ficaram pendentes os dois parágrafos abaixo, **entre colchetes**, sugeridos pela Bolívia e pela Colômbia, pois não foram aceitos pela Venezuela.
Propuesta Bolivia:
[Condenar las amenazas y acciones que en materia de defensa se ciernan sobre la convivencia pacífica de nuestros pueblos, sus sistemas democráticos de gobierno.]
Propuesta Colombia:
[Rechazar la presencia o acción de grupos armados ilegales, que ejerzan o propicien la violencia, cualquiera sea su origen.]

2 – Em setembro a Venzuela enviou nova proposta, sugerindo várias pequenas modificações, sendo a mais significativa a nova redação do parágrafo **entre colchetes**.
Propuesta Venezuela:
Condena y rechaza las amenazas y las acciones de grupos irregulares u organizaciones criminales que ejerzan o propicien la violencia, que pongan en riesgo la convivencia pacífica de nuestros pueblos y su sistema democrático de gobierno.

3 – Em 4 de novembro a Presidência Pro-Tempore do GT, tendo por base a proposta venezuelana negociou com a delegação colombiana e elaborou uma redação definitiva do documento, encaminando-a para todas as demais delegações solicitando o "aprovo", a fim de evitar outra reunião do GT. É importante salientar que nesta redação final os parágrafos que estavam **entre colchetes** foram arranjados em um só, de forma a tentar atender tanto aos venezelanos quanto aos colombianos, com pequena diferença.
Proposta da Presidência Pro-Tempore:
Condena y rechaza la presencia o acción de grupos armados ilegales u organizaciones criminales que ejerzan o propicien la violencia, que pongan en riesgo la convivencia pacífica de nuestros pueblos y su sistema democrático de gobierno.

4 – Em 12 de novembro a delegação Venezuelana enviou mensagem comunicando que não poderia aceitar a proposta devido basicamente ao seguinte:

- A metodologia adotada pela Presidência não permitia que as delegações discutissem em plenário as sugestões ao texto final proposto;
- Eles exigiam a realização da 4ª reunião para aclarar as dúvidas e sugeriam realiza-la em Caracas;
- Eles não concordavam com a troca do texto do "grupos irregulares" por "grupos armados ilegales"; e
- Citaram ainda outras 9 pequenas modificações que eles haviam proposto que a Presidência não tinha dado nenhuma explicação para não haver incluído no texto definitivo.

5 – Devido a esta negativa venezuelana a Presidência Pro-Tempore convocou as delegações novamente para se reunirem em Santiago nos próximos 10 e 11 de dezembro para tentar chegar a um concenso sobre as pendências. Nós da delegação brasileira não estamos esperançosos quanto a uma boa solução nessa 4ª reunião e achamos que os óbices não serão resolvidos, a despeito das boas intenções dos demais 11 países.

Ao nosso ver a finalidade da delegação Venezuelana é fazer com que o GT não chege ao concenso, deixando a palavra final para os Chefes e Chefas de Estado quando se reunirem, o que fere frontalmente a finalidade do GT.

ANEXOS 06 – Decisão para o estabelecimento do CDS.

UNASUR

Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR

Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno reunidos el 16 de diciembre en Salvador de Bahía, Brasil, en Reunión Extraordinaria de la UNASUR.

Reafirmando los principios consagrados en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, suscrito en Brasilia el 23 de mayo de 2008.

Considerando que en la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Brasilia en la misma fecha, se decidió crear un Grupo de Trabajo con la finalidad de concordar el Estatuto de un Consejo de Defensa Suramericano.

Considerando que el Grupo de Trabajo ha concluido sus tareas y, en atención al artículo 5° del Tratado Constitutivo de la UNASUR, ha presentado a este Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR un proyecto de Estatuto para el funcionamiento de un Consejo de Defensa Suramericano.

Considerando que este Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno estima que este proyecto del Estatuto es adecuado para los fines y objetivos de la UNASUR:

Deciden:

Artículo 1 Crear el Consejo de Defensa Suramericano.

Artículo 2 Aprobar el Estatuto sometido a consideración a este Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno por el Grupo de Trabajo creado el 23 de mayo del 2008 en Brasilia, que se anexa a la presente Decisión.

Salvador, 16 de diciembre del 2008.

ANEXOS 07 – Estatuto do CDS

UNASUR

Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano

I.- Naturaleza

Artículo 1 Créase el Consejo de Defensa Suramericano como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR en sus Artículos 3° letra s, 5° y 6°.

II.- Principios

Artículo 2 El Consejo se sujetará a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, así como en los Mandatos y Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

Artículo 3 El Consejo de Defensa actuará conforme a los siguientes principios:

a) Respeto de manera irrestricta a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos.

b) Ratifica la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto irrestricto a los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el estado de derecho.

c) Promueve la paz y la solución pacífica de controversias.

d) Fortalece el diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia.

e) Salvaguarda la plena vigencia del Derecho Internacional en concurrencia con los principios y normas de la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Tratado Constitutivo de UNASUR.

f) Preserva y fortalece Suramérica como un espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva, promoviendo el desarme y la cultura de paz en el mundo.

g) Reconoce la subordinación constitucional de las instituciones de la defensa a la autoridad civil legalmente constituida.

h) Afirma el pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas por las Constituciones de los Estados miembros.

i) Promueve la reducción de las asimetrías existentes entre los sistemas de defensa de los Estado miembros de UNASUR en orden a fortalecer la capacidad de la región en el campo de la defensa.

j) Fomenta la defensa soberana de los recursos naturales de nuestras naciones.

k) Promueve, de conformidad al ordenamiento constitucional y legal de los Estados miembros, la responsabilidad y la participación ciudadana en los temas de la defensa, en cuanto bien público que atañe al conjunto de la sociedad.

l) Tiene presente los principios de gradualidad y flexibilidad en el desarrollo institucional de UNASUR y en la promoción de iniciativas de cooperación en el campo de la defensa reconociendo las diferentes realidades nacionales.

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

III.- Objetivos

Artículo 4 El Consejo de Defensa Suramericano tiene como objetivos generales los siguientes:

a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.

UNASUR

b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.

c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Artículo 5 Los objetivos específicos del Consejo de Defensa Suramericano son:

a) Avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa.

b) Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgo y amenaza que puedan afectar la paz regional y mundial.

c) Contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14º del Tratado Constitutivo de UNASUR.

d) Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe.

e) Fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas.

f) Promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa.

g) Fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudio de defensa.

h) Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales.

i) Compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

j) Intercambiar experiencias sobre los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas.

k) Promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa.

IV.- Estructura

Artículo 6 El Consejo de Defensa Suramericano estará integrado por las Ministras y los Ministros de Defensa, o sus equivalentes, de los países miembros de UNASUR.

Artículo 7 Las delegaciones nacionales se compondrán por altos representantes de Relaciones Exteriores y de Defensa y por los asesores cuya participación sea considerada necesaria por los Estados miembros.

Artículo 8 El Consejo tendrá una instancia ejecutiva, encabezada por las Viceministras y los Viceministros de Defensa, o sus equivalentes.

Artículo 9 La Presidencia del Consejo de Defensa Suramericano corresponderá al mismo país que ocupe la Presidencia Pro Tempore de UNASUR. La Presidencia tendrá la responsabilidad de coordinar las actividades del Consejo.

Artículo 10 El Consejo podrá conformar grupos de trabajo para examinar temas específicos y formularle sugerencias o recomendaciones.

Artículo 11 Las atribuciones de la Presidencia del Consejo de Defensa Suramericano son las siguientes:

a) Asumir las tareas de secretaría del Consejo y demás instancias de trabajo, incluyendo la comunicación con los Estados miembros y el envío de información de interés para los trabajos del Consejo.

b) Elaborar la propuesta de agenda y organización de los trabajos, para las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Defensa Suramericano, a ser sometida a consideración de los demás Estados miembros.

c) Formular, previa consulta a los Estados miembros, invitaciones a especialistas para que participen en reuniones del Consejo de Defensa Suramericano.

UNASUR

V.- Funcionamiento

Artículo 12 El Consejo realizará anualmente reuniones ordinarias, según el criterio de rotación de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

Artículo 13 Los acuerdos del Consejo se adoptarán por consenso, de acuerdo al artículo 12° del Tratado Constitutivo de UNASUR.

Artículo 14 La instancia ejecutiva del Consejo sesionará cada seis meses, sin perjuicio de reuniones extraordinarias, y elaborará el plan de acción anual.

Artículo 15. La Presidencia convocará a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de sus Estados miembros.

Artículo 16 El Consejo y sus Estados miembros darán a los documentos entregados el tratamiento establecido por el país de origen.

Artículo 17 La incorporación de nuevos Estados al Consejo de Defensa Suramericano se hará de acuerdo a lo estipulado en los artículos 19º y 20º del Tratado Constitutivo de UNASUR.

Artículo 18 En las iniciativas de diálogo y cooperación con otras organizaciones regionales o subregionales, el Consejo actuará de conformidad con los artículos 6º, 7º y 15º del Tratado Constitutivo de UNASUR.

Propuesta de Grupo de trabajo sobre el Consejo de Defensa Suramericano, suscrito en la ciudad de Santiago, República de Chile, a 11 días de diciembre del año dos mil ocho.

Sr. Daniel Rodríguez
Ministerio de Defensa
República de Argentina

Sr. Ricardo Bocalandro
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Argentina

Sr. Alfredo Lobo
Ministerio de Defensa
República de Bolivia

Sr. Mauricio Dorfler
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Bolivia

UNASUR

Sr Gilberto Antonio S. Burnier
Ministerio de Defensa
República de Brasil

Sr Joao Solano Carneiro da Cunha
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Brasil

Sr Boris Yopo
Ministerio de Defensa
República de Chile

Sr Juan Eduardo Eguiguren
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Chile

Sr Sergio Restrepo
Ministerio de Defensa
República de Colombia

Sra Paola Lugari
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Colombia

Sr Miguel Carvajal
Ministerio de Defensa
República de Ecuador

Sr. Germán Ortega
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Ecuador

Sr Miguel Hermosilla
Ministerio de Defensa
Replica de Paraguay

Sr Martin Llano-Heyn
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Paraguay

Sr. José Antonio Bellina
Ministerio de Defensa
República de Perú

Sr José Boza
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Perú

Sr Jorge Menéndez
Ministerio de Defensa
República de Uruguay

Sr Duncan Croci
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Uruguay

UNASUR

Sr José Fuentes
Ministerio de Defensa
República de Venezuela

Sra María Lourdes Urbaneja
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Venezuela

Sr Gonzalo García
Presidente Grupo de Trabajo