

# A IDENTIDADE ESTRATÉGICA SUL-AMERICANA NOS DIAS ATUAIS: CONSTRUÇÃO E CONTRADIÇÕES<sup>⊗</sup>

Alexandre Fuccille\*

## 1. Introdução

Ao debruçarmo-nos sobre a bibliografia do tema aqui proposto, notamos que a mesma é caracterizada por uma constante ambivalência, ora sinalizando para uma cooperação salutar e sem volta entre os países sul-americanos, ora apontando para divergências de fundo insuperáveis, ao menos nos curto e médio prazos, e um papel ainda incerto por parte do Brasil neste processo. Mais ainda: é impossível pensarmos uma identidade estratégica sul-americana sem referência aos temas de segurança e defesa e ao papel mais amplo que Brasília joga nesse processo.

Falar de Brasil no contexto sul-americano, necessariamente implica falar em números grandiosos: 48% da área total do subcontinente, 50% de sua população, 59% de sua economia/PIB (detendo cerca de 75% da base industrial e 2/3 de sua agricultura), 42% da produção de petróleo, responsável por quase 3/4 dos desembolsos voltados à infraestrutura da integração regional, entre outros indicadores igualmente superlativos. Tais cifras certamente impactam e obrigam-nos a olhar com mais vagar a questão da permanência e mudança na arquitetura de segurança e defesa do subcontinente na presente época.

O século XXI inaugura um novo período no relacionamento entre os países da América do Sul e, em particular, do Brasil para com estes. A erosão da influência norte-americana na região (associada a outras prioridades), ao lado de um maior protagonismo brasileiro e um sistema internacional

---

<sup>⊗</sup> Sou profundamente grato à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), por meio de seu Programa de Apoio a Eventos no Exterior/PAEX, que possibilitou meu deslocamento, estadia e participação neste 7º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, em Bogotá (Colômbia).

\* Professor da UNESP (Universidade Estadual Paulista) e membro de seu Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES).

crescentemente multipolar com novos vértices de poder, afetaram decisivamente a imagem e identidade estratégica sul-americana. Fundamentalmente, percebe-se um esforço que pretende representar uma passagem de um arranjo caduco de segurança coletiva em direção a um modelo mais dinâmico de segurança cooperativa, contudo de contornos ainda incertos e cujo resultado final segue em aberto.

Posto isso, o propósito deste trabalho é procurar avaliar a dinâmica, os avanços e os desafios nas amplas áreas de segurança e defesa no subcontinente no presente século, cotejados com movimentos como o giro à esquerda e centro-esquerda nos governos da região, o novo protagonismo externo brasileiro neste espaço geográfico, os avanços na integração regional e seus impactos (UNASUL, Conselho de Defesa Sul-Americano etc), culminando na constituição do que tem sido chamado por alguns analistas de um vigoroso Complexo Regional de Segurança (CRS), e seus impactos para a construção de um perfil identitário estratégico próprio sul-americano.

## **2. O novo quadro sul-americano**

Como resposta à deterioração socioeconômica assistida ao longo da década de 1990, que arrastou dezenas de milhões de pessoas à pobreza em uma região já marcada por imensas desigualdades de todo o tipo – fruto da adesão quase que incondicional aos preceitos do “Consenso de Washington” (a troika composta por FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos) –, somado a um quadro político extremamente complexo e sensível caracterizado por uma paulatina corrosão das instituições, a passagem do milênio sinalizou com uma nova alvorada onde, distintamente da cena anterior, novos governos crescentemente identificados com as demandas da cidadania e dos movimentos sociais experimentavam uma oportunidade de condução dos negócios nacionais.

Simbolizado pela posse de Hugo Chávez Frías no governo da Venezuela em 1999, esta espécie de “primavera sul-americana” seria seguida pela assunção de novos governantes de esquerda e centro-esquerda ao longo de toda a primeira década do novo século, como Luiz Inácio Lula da Silva no

Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005), Evo Morales na Bolívia (2006), Rafael Correa no Equador (2007) e Fernando Lugo no Paraguai (2008), que abririam as portas – em princípio – a novas possibilidades e formas de cooperação neste inédito contexto.

A grande contradição é que, ao contrário do que o senso comum parece sugerir, a emergência destas novas lideranças, acompanhadas de intensa mobilização popular e seu séquito de anteriormente excluídos do processo político, acabou por levar a uma nova situação onde,

“As bases sociais dessas novas lideranças tendem a considerar que boa parte de suas dificuldades econômicas e sociais são consequências dos impactos vindos de seu exterior, passando a demandar dos governantes posicionamentos internacionais mais autônomos. Para não perder apoio político doméstico, essas lideranças por vezes exacerbam seus discursos e práticas de política externa. A consequência é que, paradoxalmente, a nova onda de líderes “esquerdistas” sul-americana, a qual se supunha ser facilitadora de uma futura pauta de política externa de integração regional por proximidade de identidades ideológicas, acaba por operar contra essa tendência”.<sup>1</sup>

Poucas não foram as ocasiões em que as disputas no plano sub-regional, seja por intermédio da Comunidade Andina de Nações (CAN), do Mercado Comum do Sul (Mercosul) ou ainda da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), fizeram dissipar energia que poderia ser canalizada conjuntamente e explicitaram as pesadas contendidas de bastidores que orientam as chancelarias nacionais.<sup>2</sup>

Não obstante, as históricas hipóteses de guerra e de conflito já eram coisas do passado. O incremento do preparo orientado em função de capacidades (não confundir com *capabilities*) ao invés das antigas ameaças, crescentemente é uma realidade. O fim da guerra fria, o novo ambiente democrático pós-regimes autoritários, a intensificação do processo de globalização e o que se convencionou chamar “novas ameaças” (normalmente

---

<sup>1</sup> Dupas & Oliveira (2008), p. 239.

<sup>2</sup> Apenas para ilustrar, isso pode ser facilmente verificado nos embates envolvendo a “diplomacia dos biocombustíveis” (Lula) *versus* a “diplomacia do petróleo” (Chávez).

via atores não-estatais), aumentou vertiginosamente a adoção das medidas de confiança mútua entre os países sul-americanos.

Por outro lado, a antiga antipatia que muitos dos novos presidentes do subcontinente nutriam por Washington combinada à forma pouco habilidosa com que os interesses estadunidenses foram conduzidos por estas paragens, acabaram evidenciando a decrepitude crescente de instituições e mecanismos como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Junta Interamericana de Defesa (JID), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – evocado pela última vez pelo presidente Fernando Henrique Cardoso após os ataques terroristas de 2001, de poucos efeitos práticos mas de grande dimensão simbólica –, entre outros, dando sinais inequívocos de esgotamento do sistema de segurança hemisférico estruturado a partir das décadas de 1930-40.

O movimento recente de securitização<sup>3</sup> do fenômeno do terrorismo na agenda política norte-americana acabou por gerar respostas contraditórias na América do Sul, quando não de aberta confrontação. A baixa prioridade estratégica historicamente conferida pelo Departamento de Estado yankee à região<sup>4</sup> (ou “invisibilidade”, como preferem outros), combinada à profunda alteração da agenda internacional pós-setembro de 2001, os sucessivos reveses em temas como implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), os fracassos nas tentativas de eleger seus candidatos a secretário-geral da OEA, as negativas do Chile e México (então membros-rotativos do Conselho de Segurança da ONU e cujos vínculos com Washington dispensam maiores considerações) em dar seu aval à invasão do Iraque em 2003, entre outras questões, acabaram por consolidar um imaginário de espaço geográfico possível e passível de desenvolver políticas mais independentes, advindas de uma maior margem de autonomia (Ayerbe 2008). Ademais, a saída do estado

---

<sup>3</sup> Neste processo – de forma um tanto quanto parcimoniosa – um dado objeto de referência é tratado por determinado ator (no caso, o ator-securitizador) como se estivesse sob uma ameaça existencial. O ator-securitizador passa a reivindicar junto à audiência (sociedades civil e/ou política) o uso extraordinário da força e a adoção de medidas emergenciais para conter a ameaça. Cf. Buzan, Wæver e Wilde (1998), p. 21 e sgs.

<sup>4</sup> Recentemente o secretário de Estado do governo Barack Obama, John Kerry, em discurso ante o Comitê de Assuntos Exteriores da Câmara de Representantes, classificou a América Latina como “quintal” dos Estados Unidos. Ver “John Kerry, Secretary of State: ‘Latin America is our back yard’ ” ([http://english.pravda.ru/world/americas/23-04-2013/124377-latam\\_backyard-0/](http://english.pravda.ru/world/americas/23-04-2013/124377-latam_backyard-0/); acesso em 04 mai. 2013) e Colombo & Frechero (2012).

de hibernação em que ficou o urso russo ao longo dos 1990 e o espetacular crescimento chinês e seu desembarque no subcontinente, ajudaram a complexificar ainda mais este novo quadro.

De toda sorte, o fato para o qual estamos querendo aqui chamar a atenção é que, a despeito de disputas (pontuais ou não) entre os diferentes Estados sul-americanos no processo de construção e condução da integração regional, parece haver um fio condutor comum (excetuado a Colômbia) com respeito à temática segurança e defesa que é a aspiração por parte das lideranças políticas do fim da heteronomia e ingerência norte-americana na região. Neste particular, a América do Sul concretamente parece vivenciar uma nova realidade com respeito à sua identidade estratégica, com o florescimento inclusive de novas institucionalidades como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e outros mecanismos, não obstante uma crescente aproximação militar entre Paraguai e Estados Unidos, notadamente após a suspensão do primeiro do Mercosul e da UNASUL em meados de 2012.<sup>5</sup>

Entretanto, o paroxismo desta nova moldura parece residir no fato de que, ao final da primeira década do novo século,

“Os processos de integração permanecem, mas sem aprofundamentos. Na área de defesa e segurança atingiu-se um patamar significativo de mecanismos de confiança mútua, ao que parece satisfatório aos países. Ou seja, *novos e ousados passos não são estabelecidos, ainda que com a criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano*”.<sup>6</sup>

Junto a isto, sem desconsiderar muitas vezes inépcia política civil e a lentidão/desconfiança das burocracias nacionais, vale destacar que os atores fardados não são meros coadjuvantes e uma mentalidade tão arraigada e conservadora como a militar não se transmuta por uma simples troca de regime político e uma nova realidade histórica. Requer, em verdade, uma profunda

---

<sup>5</sup> Antes disso, exercícios militares por parte do Exército brasileiro na fronteira com o Paraguai em fins de 2008, em uma espécie de desagravo informal aos “brasiguaios” (principais produtores agrícolas naquele país) que sofriam pressão dos sem-terra local, mobilizou um efetivo de milhares de homens trazendo tensão e desconforto à região. Para piorar, desde 2010 a guerrilha também passou a ser uma nova triste realidade neste sofrido país, por intermédio do Exército do Povo Paraguaio (EPP).

<sup>6</sup> Grifo nosso. Cf. Soares (2011), p. 104.

alteração no plano cultural e dos signos socialmente construídos. Nessa direção,

“As transformações culturais são naturalmente processos largos, não isentos de marchas e contramarchas. As mudanças nas concepções de segurança são parte desses processos, e na região têm estado marcadas por debates profundos acerca do que significa a segurança, qual é o papel das forças militares, e fundamentalmente, quais são as visões que cada país tem acerca do que desafia seu cenário de segurança. Isto causa impacto nas possibilidades multilaterais”.<sup>7</sup>

Concomitantemente, o controle civil democrático sobre os militares deve ser um fato consolidado e, neste sentido, a direção política deve apontar para quais Forças Armadas são ambicionadas em função do perfil estratégico pretendido pelo país, que deverá contemplar o redimensionamento de seus meios, aqui incluso pessoal, material, educação etc. Não é o papel deste artigo, mas gostaríamos de assinalar que, em alguns países da região, o aparelho militar vem perigosamente – ao nosso ver – assumindo tarefas que competem aos civis, com possíveis desdobramentos nada alvissareiros, além da manutenção da já tradicional missão de fiadores (em diferentes graus) da ordem política e institucional que este preserva em muitas destas nações.

Por fim, apesar de importantes transformações operadas no panorama sul-americano, este novo quadro não representou *per se* o rompimento ou a renúncia da lógica do imperativo das “pequenas soberanias”, tão necessário à criação dos arranjos transnacionais que reiteradamente aparecem como um anseio nos discursos dos diversos líderes locais e que, vale lembrar, são buscados ao menos desde o Congresso do Panamá, em 1826, idealizado por Simón Bolívar. As diferentes visões, por vezes conflitantes, sobre o que é integração e como ela deve ocorrer (nos mais distintos campos), o perfil identitário estratégico buscado, entre outros pontos, continuam a predominar.

---

<sup>7</sup> Ver Donadio (2011), p. 115.

### 3. O Brasil sob Lula e Dilma

A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003 traria importantes mudanças não só internas como também externas, dada a estatura de maior *player* regional e as dimensões físicas, políticas, econômicas e militares que o Brasil possui.<sup>8</sup> Recordemos que uma maior assertividade com relação à cooperação e integração sul-americanas, ainda que não constituam propriamente uma novidade quando olhamos retrospectivamente a história, recentemente ganha novos contornos a partir do esforço – da perspectiva brasileira – iniciado com o presidente Cardoso, aprofundado pelo presidente Lula da Silva e novamente reiterado pela atual presidente Dilma Rousseff.

Os eventos anteriormente apontados tiveram impactos diretos na percepção e estruturação da segurança – conceito multidimensional que nunca deixa de ter implicações óbvias para a organização da defesa – na região, transitando da clássica segurança coletiva rumo à segurança cooperativa, ainda em fase de construção e da qual não é possível asseverar que se trata de um caminho sem volta.

Falar em segurança regional, em que pese auxiliar no ordenamento dos dados a serem investigados e possibilitar fugir de várias armadilhas teóricas colocadas, apresenta uma frágil base epistêmica e inúmeros problemas conceituais. Todavia, optamos por fazê-lo na expectativa deste ser a melhor resposta ao esforço intelectual almejado, pensado a partir da especificidade do estudo das regiões, sem descuidar do global.

Tendo em vista que segurança regional é um fenômeno relacional, ou seja, impossível de ser pensada e entendida sem referência ao padrão internacional mais amplo de segurança interdependente no qual está inserido, conceitos como *subsistema* conforme definido por Haas, *grupos regionais* desenvolvido por Yalem, ou ainda *sistemas intrusivos* segundo Cantori e Spiegel – apenas para citarmos alguns dos principais – mostram-se de pouca valia para capturar toda a dinâmica e seus desdobramentos no plano regional.

---

<sup>8</sup> A Política Externa Brasileira ao longo do governo Lula (2003-2010) é motivo de muita controvérsia entre os analistas. Para os fins que aqui nos interessam, não entraremos neste debate no momento. Contudo, com respeito às questões de segurança e o tratamento diferenciado que estas receberam ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, sugerimos Villa e Viana (2010).

Nessa direção, a despeito dos problemas que comporta, acreditamos que a contribuição de Buzan (posteriormente enriquecida escrevendo em parceria com Ole Wæver) ao construto segurança regional é a que mais se aproxima das questões a serem desenvolvidas neste artigo. Senão vejamos:

“The region (...) refers to the level where states or others units link together sufficiently closely that their securities cannot be considered separate from each other. The regional level is where the extremes of national and global security interplay, and where most of the actions occurs. The general picture is about the conjunction of two levels: the interplay of the global powers at the system level, and clusters of close security interdependence at the regional level”.<sup>9</sup>

Esta permanente tensão entre o local e o global que se manifesta no regional é muito mais complexa do que a passagem acima parece sugerir. A vantagem do Complexo Regional de Segurança (CRS)<sup>10</sup> que daí deriva e para o esforço analítico pretendido – ao menos como ponto de partida – é principalmente de 1) apreciar um variado leque de dinâmicas de forma holística (comparando diferentes regiões e acrescentando fatos e processos nos níveis global e doméstico), e 2) incorporar a possibilidade de integração normativa e construção de comunidades de segurança, sem descartar a análise de regiões com alto grau de conflitividade ou baixa expectativa de institucionalização.

De forma um tanto sumarizada e pensando em termos de região e seus desdobramentos no Complexo de Segurança,<sup>11</sup> vale listar a criação de mecanismos como o “Tratado Americano de Soluções Pacíficas”/Pacto de Bogotá (1948), a “Zona Livre de Armas Nucleares na América Latina”/Tratado de Tlatelolco (1967), a “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul” (1986), o “Acordo de Mendoza” entre Argentina, Brasil e Chile (1991) proibindo a proliferação, a posse e o uso de armas químicas e biológicas, a “Zona de Paz

---

<sup>9</sup> Cf. Buzan e Wæver (2003), p. 43.

<sup>10</sup> Entendido como “a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another”. Vale recordar que a proximidade geográfica não configura ou delimita necessariamente um Complexo Regional de Segurança, antes o mesmo sendo informado em termos de externalidades comuns de segurança. Grifo original (Buzan e Wæver 2003, p. 44).

<sup>11</sup> Para Buzan e Wæver (2003, pp. 27-39) a *estrutura de segurança internacional* é formada pela superpotência Estados Unidos da América, quatro grandes potências (União Européia, China, Japão e Rússia) – arranjo este que eles chamam de 1 + 4 –, mais as potências regionais (que podem se apresentar no interior do CRS conformado em termos unipolar, bipolar ou multipolar).



Sul-Americana”/Comunicado de Brasília (2000), a inauguração das “Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul” (a primeira ocorrendo no Rio de Janeiro em 2003), além do crescente adensamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina desde a década de 1980 na área nuclear com a abdicação da fabricação e emprego por ambos de armas atômicas, a instituição da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares/ABACC (única organização binacional de salvaguardas nucleares do mundo), culminando no “Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa” firmado em 2007.<sup>12</sup> Enfim, uma não desprezível tradição de se procurar distensionar o ambiente de segurança e defesa regional.

Alguns veem nestas iniciativas, que auxiliaram na ausência de guerras no último século, o surgimento de uma comunidade pluralística de segurança na região (Hurrell 1998; Kacowicz 2005). Em oposição a esta leitura otimista, Mares (2001) propugna a existência de uma “paz violenta”, caracterizada entre 1884 e 1993 por 127 disputas interestatais militarizadas (DIMs) na esfera sul-americana, algumas delas já em díades democracia/democracia.

No presente século, para além da integração física e econômica pretendida, o Brasil tem trabalhado na América do Sul procurando fomentar uma agenda comum de segurança e contra-arrestar a influência norte-americana na região (originalmente centrada na expansão de bases militares no subcontinente – são centenas destas atualmente existentes ao redor do globo –, reativação da IV Frota Naval e combate ao terrorismo e às drogas. A pactuação desta agenda comum permitiria, em tese, a criação até mesmo de uma comunidade de segurança,<sup>13</sup> dada a centralidade da territorialidade na dinâmica dos estudos de segurança. Contudo, seja no nível regional ou ainda no sub-regional, obstáculos têm aparecido.

A marcha da integração tem seguido com avanços, impasses e por vezes retrocessos, desde a I Cúpula Sul-Americana realizada em

---

<sup>12</sup> A esses poderíamos somar as iniciativas brasileiras (todas deste século) dos Acordos Bilaterais-Quadro com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai, além dos Acordos-Quadro de segurança regional assinados pelo Mercosul com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

<sup>13</sup> Segundo a formulação tornada clássica de Karl Deutsch, uma comunidade de segurança “(...) is a group that has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with reasonable certainty over a long period of time” (Deutsch 1961, p. 94).

agosto/setembro de 2000 em Brasília, com os chefes de Estado da região. Se geografia é destino, como se diz na geopolítica, o Brasil e seus vizinhos pareciam estar despertando de um longo período de letargia e inação, ciosos da necessidade de pactuação de uma agenda comum de oportunidades e desafios. Como forma de escapar às armadilhas muitas vezes colocadas pela frágil institucionalização da democracia e instituições na região, arroubos populistas e/ou disputas por liderança no processo de integração sul-americano, o Brasil optou por apostar em um tipo de amálgama, a partir de Cardoso, mantendo o regionalismo aberto anterior e alicerçado na integração física (por meio da *Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana/IIRSA*), tendo, por finalidade, a promoção do desenvolvimento da infra-estrutura de transporte, energia e comunicações.<sup>14</sup> Destacando os progressos da perspectiva brasileira, por ora poderíamos listar como principais a estruturação da Comunidade Sul-Americana de Nações/CASA (posteriormente renomeada União de Nações Sul-Americanas/UNASUL), a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano/CDS (em aberta oposição aos EUA, que procurou valer-se da Colômbia para bloquear esta iniciativa do Brasil) e o ingresso da Venezuela como membro pleno do Mercosul (a Bolívia já assinou o Protocolo de Adesão e as tratativas com o Equador têm avançado positivamente).

O Conselho de Defesa Sul-Americano é a proposta mais ousada no âmbito da temática aqui abordada, em que pese não explicitar *defesa contra quem* ou *o quê*.<sup>15</sup> É importante assinalar que entre a apresentação da proposta iniciada em conversas bilaterais de bastidores ao longo de 2006-2007 e a exposição pública e aprovação do CDS em dezembro 2008, diversas foram as articulações para superar as diferenças de forma e conteúdo entre seus 12 membros, bem como sepultar a ideia de que tal instrumento visava consolidar a hegemonia brasileira na região.<sup>16</sup> Entre uma Colômbia que se enxergava

---

<sup>14</sup> São mais de 500 projetos a um custo estimado de cerca de US\$ 120 bilhões. Para áreas de ação, projetos, planejamento e documentos da IIRSA, ver <http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP> (acesso em 15 mar. 2013).

<sup>15</sup> Para uma cronologia da criação do CDS e as disputas envolvendo sua instituição, ver Medeiros Filho (2010), Carvalho (2009) e Teixeira (2011). Para um balanço mais amplo, cf. Pagliari (2009).

<sup>16</sup> Um interessante panorama de como a inserção brasileira foi pensada desde a década de 1950 até os dias atuais, pode ser conferido em Vigevani e Ramanzini Júnior (2010). A propósito da discussão em torno da ideia de liderança brasileira, vale a pena considerar Danese (2009).

insulada, cercada de governos esquerdistas (para não falarmos dos estreitos vínculos político-ideológicos com Washington e a colaboração na área castrense via *Plan Colombia*), a uma Venezuela histriônica que defendia a criação de um instrumento militar operacional comum chamado Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS, nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte/OTAN),<sup>17</sup> acabou vingando a proposta de implementação de uma estrutura *suavizada* – subordinada a um bloco regional multipropósito como a UNASUL –, de concertação entre seus integrantes, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos da segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso e com previsão de ao menos um encontro anual ordinário entre seus ministros da Defesa.<sup>18</sup>

Para alguns atores deste processo, a acelerar a conformação deste arranjo estavam 1) a possibilidade de transbordamento de “novas ameaças” a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes (número dois na hierarquia das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-Exército do Povo/FARC-EP); 2) os conflitos sub-regionais como os contenciosos envolvendo Perú e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; 3) os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; 4) frear os ímpetos bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da ALBA; 5) evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção crescente de medidas de confiança mútua (CBMs, do original *Confidence Building Measures*); 6) solidificar o Atlântico Sul como um área de paz, livre de armas nucleares e vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extra-regionais (como o caso do Reino Unido e a questão Malvinas/Falklands); 7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente; e, último mas não

---

<sup>17</sup> Antes desta oportunidade, a última vez que a criação de um mecanismo semelhante foi aventada deu-se nos anos 1980, no início do governo Ronald Reagan (1981-1989), onde Argentina e África do Sul eram entusiastas de tal proposta norte-americana. O Brasil e outros países africanos – notadamente os da chamada África ocidental – procuraram obstaculizar tal iniciativa. Já em meados de 1982, com a eclosão da Guerra das Malvinas, tal devaneio esboroava-se.

<sup>18</sup> Acerca das suas funções e outras atribuições, ver o site <http://www.cdsunasur.org/> (acesso em 27 mar. 2013).

menos importante, 8) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano.<sup>19</sup>

Efetivamente, mais do que nunca, para que o desenvolvimento do Brasil se acelere e se consolide sua pretensão de *player* global, a estabilidade joga um papel fundamental não apenas para o florescimento pleno de suas potencialidades mas igualmente para mostrar ao mundo seu desempenho como fiador de uma importante estabilidade regional.<sup>20</sup> O comando da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) desde 2004 não tem outra razão, para além das justificativas protocolares de ajuda humanitária etc, constituindo-se em um verdadeiro ponto de inflexão no *modus operandi* brasileiro em operações de paz da ONU.<sup>21</sup>

Ao mesmo tempo, como frisa bem Alsina Jr. (2009, 181), “a satisfação territorial e a não securitização de ameaças emanadas dos países limítrofes permitem que o País [Brasil] priorize a dimensão do desenvolvimento em detrimento da dimensão estratégico-militar”. Todavia, se historicamente foi assim, um país com mais de 15.000 quilômetros de fronteiras secas, cerca de 8.000 quilômetros de litoral e um imenso espaço aéreo,<sup>22</sup> que reivindica um assento permanente em uma possível reconfiguração do Conselho de Segurança da ONU e pretende-se avalista da concórdia em seu entorno, não pode prescindir de uma estrutura militar crível e descurar de seus meios de defesa. Ao mesmo tempo, tarefa complexa e difícil esta sem que se incorra na clássica armadilha do “dilema da segurança”, conforme proposto por Herz há mais de meio século.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Notas pessoais a partir de conversas *off the record* com membros do Itamaraty e Ministério da Defesa brasileiro.

<sup>20</sup> Para tanto é fato que ao lado do tradicional *soft power* há inúmeros desafios colocados a fim de que o Brasil aumente seu *hard power*. Por exemplo, uma importante limitação advém do fato deste país ser o único membro do acrônimo BRIC desnuclearizado. Cf. Bertanha (2010) e Flores (2009-2010).

<sup>21</sup> Para pormenores sobre a participação brasileira em Operações de Paz, ver Rezende (2012).

<sup>22</sup> Corroborando estes elementos, a lembrança de que várias nações sul-americanas são menores geograficamente do que muitos Entes Federados brasileiros (e.g., se o Estado do Amazonas fosse um país seria o 3º maior da América do Sul – depois de Brasil e Argentina), menos populosos (e.g., o Estado de Minas Gerais tem uma população maior que Bolívia, Paraguai e Uruguai somados), de menor peso econômico (e.g., se o Estado de São Paulo fosse um país seria a 2º maior economia do subcontinente, só perdendo para o próprio Brasil), entre outros pontos, não podem deixar de causar mal-estar entre nossos vizinhos.

<sup>23</sup> Desta perspectiva, na ausência de autoridade centralizada e em um sistema internacional anárquico, o fato de um Estado tornar-se mais seguro reduz a segurança de outro Estado, com os riscos daí decorrentes de uma interminável corrida armamentista e da *misperception* (Herz 1950, p. 157 e sgs).

Em várias circunstâncias o Brasil não tem sido feliz, para dizer o mínimo, em erigir um discurso coerente e que pareça crível aos demais parceiros regionais, tendo como consequência um perfil identitário ainda não claramente delineado. Ao falar sobre o subcontinente e a relação do Brasil para com este, enquanto o presidente FHC destacava que “só teremos êxito se formos capazes de ser companheiros dos outros países. Não podemos sufocar, tirar vantagem desnecessária. A vantagem é estratégica, não é para o dia de amanhã”, por vezes temos afirmações como a do presidente Lula de que “é impressionante como todos esses países estão quase a exigir que o Brasil lidere a América do Sul”.<sup>24</sup> Em que pese os esforços envidados por Lula da Silva para que a integração regional saísse do papel e a ação que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a jogar para concretizar a IIRSA e como um dos braços da política externa brasileira,<sup>25</sup> em larga medida há um sentimento generalizado do Brasil como um hegêmona, gigante e subimperialista, permeando corações e mentes de boa parte de nossos vizinhos sul-americanos.<sup>26</sup> Para que tal percepção se esvaia, é preciso que se avance, reduzindo efetivamente as importantes assimetrias que ainda caracterizam os países da região e apostando na integração regional para valer (e não apenas como mecanismo de salvaguarda a ameaças externas comuns de diferentes tipos e/ou um tipo de *soft balancing*). Não só os vizinhos menores, mas também o Brasil seria enorme beneficiário se tal processo ocorresse, dissipando definitivamente a imagem de um “gigante egoísta” – na feliz expressão de Andres Oppenheimer. A dificuldade da presidente Dilma atualmente reside em um resiliente quadro internacional de crise, que impacta diretamente os planos doméstico, regional e global, limitando a capacidade de ação do Estado brasileiro no sistema internacional.

---

<sup>24</sup> “Para América do Sul, liderança brasileira ainda é promessa” ([http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080303\\_ams\\_abre1\\_diplomacia.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080303_ams_abre1_diplomacia.shtml)); acesso em 27 mar. 2013).

<sup>25</sup> Cf. Carvalho (2012) e Torres Filho & Costa (2012).

<sup>26</sup> Ver *Le Monde Diplomatique Brasil*. Dossiê Imperialismo Brasileiro. Fevereiro de 2009; “O imperialismo brasileiro preocupa a região”, *O Estado de S. Paulo*, 23/10/2008; “El imperialismo brasileño seguirá intacto con el gobierno de Dilma”, *ABC Color* (<http://www.abc.com.py/articulos/el-imperialismo-brasileno-seguira-intacto-con-el-gobierno-de-dilma-178977.html>); acesso em 27 fev. 2013); Samuel de Jesus. “‘Imperialismo Brasileiro’: visões jornalísticas sobre a atuação brasileira na América do Sul e no mundo” (<http://mundorama.net/2012/09/25/imperialismo-brasileno-visoes-jornalisticas-sobre-a-atuacao-brasilena-na-america-do-sul-e-no-mundo-por-samuel-de-jesus/>); acesso em 26 fev. 2013). Para um contraponto a estas leituras, cf. Curado (2011).

Por outro lado, a crescente probabilidade de convulsão da Argentina que se avizinha, somado a uma Venezuela fragilizada tanto econômica quanto politicamente, abrem novas portas para o Brasil transformar esta crise em oportunidade.

Assim, a construção de uma ativa e altiva comunidade de segurança com vistas à estabilidade regional aparece como um tema e tarefa central nos marcos mais amplos desse processo, uma vez que mesmo com a decisiva participação brasileira em dirimir desconfianças, criar entendimentos e facilitar o diálogo, a tanto propalada identidade estratégica sul-americana em matérias de defesa até este momento é uma promessa não realizada. Porém, as políticas integracionistas avançam em diferentes velocidades, por vezes de forma mais acelerada no campo político – vide o Conselho de Defesa Sul-Americano –, porém seguidas de um descompasso no campo econômico e outros, bem como de uma arquitetura institucional mais sólida capaz de dar suporte a uma integração mais profunda e profícua. Todavia, nunca as possibilidades de cooperação foram tão grandes como na atual quadra histórica.<sup>27</sup>

#### 4. Considerações finais

Em face do exposto, a regionalização da arquitetura de segurança e defesa no subcontinente prossegue, mas com novas interrogantes: o que temos assistido, corrida armamentista ou reaparelhamento? e os históricos contenciosos fronteiriços e querelas territoriais, foram superados? os espaços e identidades nacionais crescentemente são respeitados reciprocamente? como se evitar desequilíbrios onde a economia/PIB – bem como os gastos na área de defesa – apenas do Brasil representam mais da metade de todos os outros países do subcontinente somados? podemos – definitivamente – falar em superação da dicotomia Pacífico (arco de instabilidade/CAN) *versus* Atlântico (arco de estabilidade/Mercosul)? como a questão amazônica se apresenta

---

<sup>27</sup> Com isto não estamos querendo – em absoluto – negar as diferentes tensões em torno das imagens geradas e percebidas por diferentes coletividades sobre a presença brasileira no subcontinente, a saber, o *estereótipo hegemônico*, o *perfil de liderança* e a *alteridade hispânica*. Para detalhes, ver Galvão (2009), p. 72 e sgs.

hoje? o risco de balcanização de países da região é coisa do passado? a tutela estratégica norte-americana foi contida?

Na verdade, o CDS ainda não passou por nenhuma prova de fogo capaz de por em xeque a eficácia e eficiência desta estrutura institucional, para além do gerenciamento de crises. Em paralelo, a chamada *agenda negativa* que caracterizou o relacionamento EUA-América do Sul no período pós-Guerra Fria, centrada no combate ao tráfico de drogas, terrorismo e outros delitos de natureza policial, foi parcialmente superada. A despeito disso, os Subcomplexos Regionais de Segurança do Cone Sul e Norte-Andino vivenciam dinâmicas ainda bastante díspares entre si, que necessitam de maior articulação e organicidade, que certamente impactarão na nova identidade estratégica tão buscada (ao menos no nível do discurso). A integração sul-americana e a estruturação de um Complexo Regional de Segurança de tipo centrado têm avançado, de forma não-desprezível, alicerçada muitas vezes em bases frágeis, como uma forte retórica nacionalista, defesa da soberania e não-intervenção.

O comportamento do Brasil, principal fiador da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, carece de coerência e se apresenta inúmeras vezes de forma diacrônica. Se por um lado, no mais alto nível político, Brasília trabalha pela concretização deste arranjo institucional (que já representa 2/3 do destino de nossas exportações em armamentos),<sup>28</sup> inclusive em uma liderança aquiescida por parte de Washington e sem confrontá-la no nível global, por outro, descuida-se de engajar o próprio Ministério da Defesa e, mais particularmente, os militares brasileiros, a atuarem de forma mais decisiva e decidida pela concretização desta importante iniciativa e de seus mecanismos operativos. Na prática, vários altos oficiais e oficiais-generais veem com muita reserva este empreendimento, não poucas vezes classificando-o como uma extravagância, fruto de devaneios de um governo esquerdista, que não encontra correspondência na realidade.

Se iniludivelmente a integração regional tem funcionado como uma estratégia para garantir mais voz (e força) aos pleitos da região em um mundo de crescentes assimetrias de poder, isto não pode eclipsar a absoluta

---

<sup>28</sup> Cf. <http://www.sipri.org/databases/armstransfers> (acesso em 29 set. 2012).

fragilidade que tal instrumentalização deste importante processo representa para uma cooperação mais sistêmica, não obstante avanços pontuais. A passagem da segurança coletiva à segurança cooperativa é um fato. Enfim, a semente foi lançada, mas, para que esta viceje, será preciso muita atenção, cuidado e dedicação. O sentimento cultivado por parte da elite brasileira acerca de nosso país como um “queridinho” na região é rarefeito em sua fundamentação. Se o Brasil de fato quiser liderar, é preciso vontade e mobilização para tanto e que esteja ciente de que isto tem um preço (e não é barato!).

Ao longo de toda a primeira década do século XXI, as reuniões não só aumentaram de periodicidade, bem como novos arranjos institucionais foram pensados e implementados. Como resultado final, constatamos neste breve balanço da dinâmica, avanços e desafios nos campos da segurança e defesa no espaço geográfico sul-americano que o atual processo de integração é marcado por várias ambivalências, inconsistências, quando não abertas oposições. Mais: a cooperação em segurança e defesa, ainda que louvável, se mostrará um “gigante de pés de barro” se não for acompanhada de uma nova cultura e identidade estratégica, e o respectivo aprofundamento e criação de novas institucionalidades nos planos econômico, social, cultural, entre outros (propugnamos que seria desejável a publicização do sequenciamento, cadência e intensidade das ações vindouras). Nesse sentido, esta contribuição, longe de pretender esgotar o tema em tela, propõe-se a ser uma reflexão em uma área ainda pouco explorada em nosso país e subcontinente, somando-se às demais tentativas de interpretação do Brasil e da América do Sul contemporâneos e os papéis que estes almejam no presente século.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALSINA JR., J. P. S. “O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 52 (2), pp. 173-191, 2009.

BERTONHA, J. F. “Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21<sup>st</sup> century”, 2010 (<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/06.pdf>; acesso em 18 jul. 2012).

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; WILDE, J. de. **Security: A New Framework For Analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARVALHO, C. B. R. P. de. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. **I Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais**. Brasília: 2012.

CARVALHO, L. A. de. Conselho de Defesa Sul-Americano. In: CARVALHO, L. A. de; VERA, C. G.; PEÑA, J. C. (Orgs.). **Segurança e defesa na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2009.

COLOMBO, S.; FRECHERO, J. I. *Yes we can?* A Política Externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região. **Contexto Internacional**, (34) 1, pp. 189-222, 2012.

CURADO, P. R. F. “O Brasil na América do Sul: sub-imperialismo ou liderança regional benigna?”, 2011 (<http://rediu.org/ROCHA.mesa8.pdf>; acesso em 27 fev. 2013).

DANESE, S. **A escola da liderança – ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

DEUTSCH, K. W. Security Communities. In: ROSENAU, J. (Ed.). **International Politics and Foreign Policy**. New York: Free Press, 1961.

DONADIO, M. Visões estratégicas na América do Sul. In: OLIVEIRA, M. A. G. de (Org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.

DUPAS, G.; OLIVEIRA, M. F. de. A União Sul-Americana de Nações. In: AYERBE, L. F. (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora UNESP; Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2008.

FLORES, M. C. Segurança do Sul (e o Internacional na América Brasil nela). **Política Externa**, (18) 3, pp. 61-72, 2009-2010.

GALVÃO, T. G. América do Sul: construção pela reinvenção (200-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 52 (2), pp. 63-80, 2009.

HERZ, J. H. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, 2 (2), pp. 157-180, January 1950.

HURRELL, A. An emerging security community in South America? In: ADLER, E.; BARNETT, M.(Ed.). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

KACOWICZ, A. M. **The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2005.

MARES, D. R. **Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America**. New York: Columbia University Press, 2001.

MEDEIROS FILHO, O. "Conselho de Defesa Sul-Americano: Demandas e Agendas", 2010 (<http://www.brasa.org/sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf> ; acesso em 12 mai. 2011).

PAGLIARI, G. de C. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.

REZENDE, L. P. **O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU – Análise dos Efetivos Enviados e Recomendações para o Fortalecimento da Inserção Internacional Brasileira**. Curitiba: Editora Appris, 2012.

SOARES, S. A. Contendores apaziguados ou partícipes da cooperação? As percepções sobre ameaças e cooperação nas políticas de defesa de Argentina, Brasil e Chile na década de 1990. In: OLIVEIRA, M. A. G. de (Org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.

TEIXEIRA, A. O Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. In: OLIVEIRA, M. A. G. de (Org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.

TORRES FILHO, E. T.; COSTA, F. N. da. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, 21 (número especial), pp. 975-1009, 2012.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. “Pensamento Brasileiro e Integração Regional”. **Contexto Internacional**, (32) 2, pp. 437-487, 2010.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. “Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53 (special edition), pp. 91-114, 2010.