

EM BUSCA DE UMA IDENTIDADE REGIONAL DE DEFESA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESTRATÉGIA DE DISSUAÇÃO EXTRARREGIONAL SUL-AMERICANA

Oscar Medeiros Filho*

RESUMO

O texto visa analisar a trajetória de construção de uma estratégia regional de defesa para a América do Sul que culminou – e ganhou força – com a constituição, em 2008, do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). Discute-se a viabilidade do modelo de “estratégia regional de dissuasão”, recentemente incorporada a discursos de autoridades de defesa na região. Nossa hipótese é que o estabelecimento de compromissos estratégicos para o CDS conduzirá, inevitavelmente, ao debate sobre instrumentos de defesa coletiva, incluindo temas como integração de capacidade militares, o que nos parece pouco viável para uma região marcada pela instabilidade política e pela coexistências de agendas geopolíticas diversas. Partindo do conceito de comunidade de segurança, apresentaremos um breve histórico da trajetória sul-americana em matéria de cooperação em defesa. O surgimento do conceito de “dissuasão regional” será analisado por meio da análise do discurso de autoridades no âmbito do CDS. Ao final, discutiremos a viabilidade ou não de uma estrutura de “dissuasão regional” para a América do Sul.

Palavras-Chave: América do Sul, comunidade de segurança, dissuasão extrarregional.

* Doutor em Ciência Política e Mestre em Geografia Humana pela USP. É professor e pesquisador nos programas de pesquisa e de pós-graduação do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (IM/ECEME)

Abstract

The paper analyzes the process of constitution of the regional defense strategy for South America that culminated with the creation of the South American Defense Council (CDS), in 2008. In this paper, we discuss the “*extra-regional deterrence*” model, present in speeches of authorities from the region. Our hypothesis is that the establishment of strategic commitments to the CDS will inevitably lead to the debate on collective defense instruments, including topics such as integration of military capabilities, which seems impractical for a region marked by geopolitical instability. Based on the concept of security community, we present a brief history of the defense cooperation process in the South American. The emergence of the concept of “*regional deterrence*” will be analyzed considering the discourse of public authorities from the sphere of the CDS. Finally, We discuss the chance of success of a structure of “*regional deterrence*” for South America

Keywords: South America, Security Community, *extra-regional deterrence*.

1 AMÉRICA DO SUL COMO UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA

Recentemente, com o avanço do processo de integração regional, o conceito de "comunidade de segurança" tem sido incorporado aos discursos de defesa na América do Sul. O conceito de *comunidade de segurança*¹, elaborado em meado do século XX, refere-se a uma região na qual os seus membros possuem uma real convicção de que os países que a compõe não combateriam entre si (Deutsch, 1966). Há controvérsias sobre o fato de a região corresponder ou não à tipologia *deutschiana*. Não é nosso objetivo entrar no mérito desse debate. Interessa-nos aqui discutir as ideias de agentes políticos que compreendem a região como tal.

Para atender aos objetivos propostos pelo presente texto, faz-se necessário diferenciar dois tipos de "comunidades de segurança" conforme o grau de integração regional. Desta forma, podemos dizer que o nível mais simples de "comunidades de segurança" ocorre quando a cooperação tem por objetivo principal o estabelecimento da paz entre as unidades que a compõem (Deutsch a chamaria de *pluralística*). O segundo nível, mais aprofundado, ocorreria quando, além da paz entre os membros da comunidade, busca-se estabelecer uma identidade estratégica comum (*amalgamada*, para Deutsch). O objetivo dos membros de uma comunidade definirão o nível de integração desejável: se o objetivo for somente a paz entre seus membros, estaríamos diante de um modelo de comunidade de segurança pluralística; se o objetivo, porém, refere-se a alguma forma de poder corporativo, como a defesa contra terceiros, por exemplo, então estaríamos diante de modelo amalgamado (Deutsch, 1982).

Assim, no nível *amalgamado*, o grau de integração e a consciência de unidade política seriam tão fortes que fariam surgir no seio da bloco uma consciência de unidade orgânica e de defesa conjunta. Nesse sentido, as regiões tenderiam a constituir "unidades supranacionais", colocando-se entre o nacional e o global.

¹ O fato de uma comunidade de segurança só existir pela vontade deliberada de seus membros em construir um ambiente de paz, aproxima, nas Relações Internacionais, os conceitos de "segurança", "comunidade" e "vontade política", imprimindo originalidade à proposta elaborada por Karl Deutsch.

De forma simplificada, pode-se falar de dois tipos de comunidades de segurança: uma que envolve apenas a relação entre os membros da região (*para dentro*); e outra que, imaginando a região como um constructo supranacional, envolve a relação desta com terceiros (*para fora*).

Pensada em termos de comunidade de segurança, a que nível corresponderia o constructo sul-americano? Caso a resposta seja o primeiro nível (pluralístico), seria possível avançar em busca de uma identidade regional que permitisse se falar em “dissuasão extrarregional”?

Antes de tentarmos responder a essas questões, apresentaremos a seguir um breve panorama do processo de integração regional sul-americano a partir da ótica brasileira.

2 A CONSTRUÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL: UM BREVE PANORAMA

A ideia da América do Sul como prioridade da política externa brasileira é algo relativamente recente. Em termos históricos, pode-se dizer que a segunda metade da década de 1970 inaugura o processo de “*sul-americanização*” do Brasil. O rompimento do modelo *americanista*² de nossa política externa ocorre de forma concomitante a uma acelerada “ofensiva diplomática” em direção à América do Sul.

Dois eventos parecem corroborar essa ideia: o *rompimento do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos* em junho de 1977 e o *estabelecimento do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)* em julho de 1978, iniciativa brasileira que, congregando os oito países amazônicos, visava promover o desenvolvimento integrado da bacia amazônica. De fato, à medida que o Brasil procura se afastar da esfera geopolítica norte-americana, percebe-se um movimento no sentido contrário – de aproximação – especialmente em relação ao seu, até então, principal concorrente regional: a Argentina. A partir de 1979, com a assinatura do Tratado Tripartite Itaipu-Corpus, dá-se início a um conjunto de iniciativas cooperativas entre Brasil e Argentina

² A política de defesa dos direitos humanos do Governo Jimmy Carter e a suposta pressão para que o Brasil rompesse o acordo nuclear com a Alemanha passavam a ser percebidas pelo governo brasileiro como ameaças aos seus projetos estratégicos.

que acabaram por redundar na assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, dando origem ao Mercosul. Esse processo se consolida ao longo dos anos seguintes, tendo como marcos principais a primeira reunião de chefes de Estados da América do Sul (setembro de 2000) e a assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul (maio de 2008), coincidentemente ambos realizados em Brasília.

2.1 Iniciativas no campo da defesa

No início da década de 1990, em um contexto, marcado pelo fim da Guerra Fria e pelo início de um novo período unipolar, surgem as primeiras ideias de cooperação e integração regional em sua dimensão militar. Coube ao General Gleuber Vieira, na ocasião o 2º Subchefe do Estado-Maior do Exército Brasileiro, a primeira defesa pública de um militar brasileiro a uma proposta de criação de um organismo subregional de segurança³. Em agosto de 1993, durante a realização do seminário "*Hacia las fuerzas armadas del año 2000*", realizado em Buenos Aires, o General Gleuber cogitou a ideia de um sistema coletivo de segurança regional, pensado a partir de um núcleo militar associado a um centro de prevenção de conflitos, em conformidade com a vontade política dos países membros (Vieira, 1994, p. 18-9).

Oficialmente, as primeiras propostas brasileiras para o desenvolvimento de um sistema de defesa sul-americano só começam a vir à tona com a criação do Ministério da Defesa, em 1999. Naquele ano, o então Ministro da Defesa Geraldo Quintão defendeu a ideia de uma estratégia regional sul-americana, promovendo "não a formação de alianças militares no sentido clássico, e sim o reforço do diálogo no nível da concepção de políticas de defesa (Martins Filho, 2006, p. 21).

³ Na ocasião, o General Gleuber Vieira ministrou uma palestra intitulada "La variable estratégica en el proceso de constitución del Mercosur". Nela, Vieira apontava algumas iniciativas possíveis, sobretudo entre os Exércitos Brasileiro e Argentino. Dentre essas iniciativas, destacamos: o "establecimiento de foros permanentes y/o periódicos para análisis y evaluación conjunta de amenazas y concepciones estratégicas, e intercambio de informaciones dinámicas" (Vieira, 1994, p. 18).

A postura oficial dos militares brasileiros em relação ao tema da integração militar na América do Sul, entretanto, sempre foi marcada pela prudência e cautela. A visão geral dos militares brasileiros era a de que uma concepção de força supranacional permanente não atenderia aos interesses estratégicos do Brasil (Silveira, 2003, p. 4). Apesar de buscar uma maior aproximação com outros exércitos, por meio do entendimento e da cooperação em áreas de interesse comum, os militares brasileiros consideravam inadequadas as propostas de organização de força de segurança supranacional, preferindo para isso acordos bilaterais (Amaral, 2004). De forma geral, predominava entre eles a percepção de que a integração constituiria um importante instrumento de projeção internacional para o Brasil, mas que, ao mesmo tempo, pela persistência de desconfianças mútuas entre os próprios países da região, não estariam dadas as condições para a integração militar na América do Sul.

A dimensão militar da integração regional ganhou impulso no início do Governo Lula. Quatro eventos relacionados a este período merecem destaque. O primeiro diz respeito a ideia do então Ministro da Defesa, José Viegas Filho, que vislumbrava o avanço da cooperação militar na América do Sul por meio de "uma maior interação entre as indústrias de material de emprego militar dos países [da América do Sul]" (Viegas Filho, 2003). O segundo evento que merece destaque ocorreu em 2004 e refere-se a afirmativa do então chanceler brasileiro Celso Amorim de que os temas de segurança na América do Sul teriam de ser tratados "cada vez mais pelos países da América do Sul"⁴. O terceiro evento diz respeito a um documento⁵ elaborado em 2004 pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE) e que cogitava a possibilidade de estabelecimento de um sistema coletivo de defesa regional. O quarto evento refere-se à proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), apresentada

⁴ AFP. *Brasil não quer ingerência externa na segurança da América Latina*. Brasília, 10 de setembro de 2004. <http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2004/09/10/ult34u104286.htm> (acesso em 10 de março de 2009).

⁵ *Projeto Brasil 3 Tempos – 50 Temas Estratégicos*, Núcleo de Assuntos Estratégicos, Presidência da República, 2004. Na ocasião ocupava o cargo de secretário-geral do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República o Coronel do Exército Oswaldo Oliva Neto.

inicialmente em janeiro de 2006, durante uma reunião do presidente Lula com seus colegas da Venezuela (Hugo Chávez) e da Argentina (Néstor Kirchner), realizada em Brasília⁶.

Apesar de ter sido cogitado no início de 2006, a proposta de criação do CDS só foi retomada em outubro de 2007, quando o novo Ministro da Defesa, Nelson Jobim, encampou a ideia e resolveu percorrer, a partir do início de 2008, todos os países vizinhos, em uma missão que ele mesmo intitulou de "diplomacia militar". De fato, em 2008 Jobim percorreu todos os países da América do Sul, buscando transmitir aos ministros de Defesa dos países sul-americanos os objetivos brasileiros em relação tal iniciativa:

(...) crear en América del Sur un mecanismo que pudiese articular en la región la elaboración de políticas de defensa, el intercambio de personal, la formación y capacitación de militares, la realización de ejercicios militares conjuntos, la participación conjunta en misiones de paz de la ONU y la integración de bases industriales de defensa. Sugerí que el Consejo podría también examinar situaciones de tensión o conflicto entre los países de la región, como la que confrontaban en aquél momento Colombia y Ecuador (Jobim, 2010d, p. 19).

Na opinião de Jobim, a integração regional constituía fator essencial para a estabilidade e prosperidade do conjunto de países sul-americanos, de tal forma que não haveria como pensar uma estratégia de projeção brasileira sem se considerar um projeto sul-americano (Jobim, 2010d, p. 16).

A criação do CDS marca certo ineditismo na política externa brasileira. Primeiro porque esse novo organismo regional de defesa é o primeiro na região a não contar com a presença dos Estados Unidos. Segundo porque evidencia uma política externa de caráter mais ofensivo, pela qual o Brasil busca assumir uma postura de elemento catalisador na América do Sul.

⁶ Após a reunião, realizado em 19 de janeiro de 2006, na Granja do Torto, em Brasília, o presidente Lula afirmou que o objetivo da proposta seria a recuperação dos parques industriais e a promoção do desenvolvimento tecnológico regional no setor de Defesa. Além da indústria regional de Defesa, a proposta brasileira possibilitaria "um caráter mais institucional às reuniões periódicas dos ministros da Defesa da América do Sul, aos seus projetos e às iniciativas de combate a ameaças internacionais, como o narco tráfico". O presidente Chávez, por sua vez, declarou na ocasião que o projeto seria uma espécie de 'Otan do Sul' (Medeiros Filho, 2010, p. 82).

3 POR UMA DISSUAÇÃO EXTRARREGIONAL: DISCURSOS

Analisaremos nesta seção discursos dos dois últimos ministros da Defesa do Brasil, tendo como foco principal a estratégia de “dissuasão extrarregional” recentemente defendida no âmbito sul-americano após a criação do CDS, em dezembro de 2008. O principal defensor dessa estratégia foi o ex-ministro da Defesa Nelson Jobim. Por diversas vezes, Jobim fez referência ao aprofundamento do processo de cooperação no campo da defesa como “fator de dissuasão extrarregional”⁷. Para ele, o mais correto seria usar a expressão “dissuasão” nas relações do continente sul-americano em relação aos países que não integram esse território, haja vista a necessidade de se pensar uma estratégia para uma região que se caracteriza por ser a maior produtora de grãos e de proteína animal, e detentora dos maiores depósitos de fontes energéticas e de água potável (Romildo, 2010). Por outro lado, em relação aos países da região, a estratégia brasileira não seria dissuasória, mas de cooperação (Jobim, 2010).

Nesse sentido, tal mudança provocaria uma alteração radical na forma como a concepção estratégica de dissuasão historicamente vinha sendo imaginada pelo Brasil; não no sentido de sua finalidade – induzir o adversário à desistência de suas pretensas intenções pelo receio que este teria de uma conseqüente represália (Bobbio, 2002, p. 365); mas no significado de sua nova escala territorial: se antes o foco eram os vizinhos (nível internacional) agora ele passa a ser atores de fora da região (nível extrarregional).

Jobim apresentou oficialmente a estratégia comum de dissuasão regional durante a III Reunião Ordinária do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), realizada em Lima, Peru, no dia 12 de maio de 2011.

⁷ A sua primeira declaração pública em defesa dessa estratégia ocorreu em 29 de setembro de 2010, durante uma cerimônia de lançamento do livro “Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras”. Na ocasião, o Ministro Jobim, defendeu um novo patamar para a defesa do Brasil e dos vizinhos: a adoção de uma estratégia subcontinental de dissuasão. Para Jobim, a estratégia brasileira em relação aos países da região não seria dissuasória, mas de cooperação (Romildo, 2010). Deve-se destacar, entretanto, que o conceito de “dissuasão extrarregional” já havia sido discutido anteriormente por oficiais do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (Nascimento, 2008).

Na ocasião, o ministro brasileiro lembrou aos participantes que o continente sul-americano possui algumas das principais riquezas (os aquíferos Guarani e da Amazônia, proteínas animais e vegetais, além das fontes renováveis de geração de energia) que, com o aumento da população mundial e o esgotamento de parte desses bens, poderão ser objeto da cobiça de outros povos. Para Jobim, “o futuro vai exigir do subcontinente uma estratégia comum de dissuasão”. E acrescentou: “Será que estaremos preparados para isso?” (Rabelo, 2011).

Na ocasião, ao mesmo tempo que descartou a criação no subcontinente de uma organização de defesa coletiva nos moldes da OTAN, Jobim defendeu a construção de uma identidade sul-americana de segurança e defesa baseada na cooperação, o que, para ele, serviria como “fator de dissuasão extrarregional” (REEBD, 2011).

Os discursos de Jobim foram marcados pela preocupação a defesa dos recursos estratégicos da América do Sul. Para ele, o cenário geopolítico dos anos 2040 sugere sérios desafios à preservação dissuasória da economia sul-americana⁸ (Jobim, 2011). Desta forma, Jobim pregava a necessidade de aumento da intensidade cooperativa entre os países da região o que, para ele, tenderia a se transformar, por si próprio, em elemento de dissuasão extrarregional (Ministério da Defesa, 2011)⁹.

Nelson Jobim foi substituído no Ministério da Defesa por Celso Amorim em agosto de 2011. Já no início de setembro do mesmo ano, Amorim deixava claro em seus discursos que adotaria a mesma visão de seu antecessor sobre a América do Sul. Em um discurso realizado em 5 de setembro de 2011, na Escuela de Defensa Nacional, em Buenos Aires, intitulado “La Comunidad de Seguridad Sudamericana”, Amorim passou a tratar a região como uma comunidade de segurança:

Será el concepto de anarquía apropiado para describir la relación entre nuestros Estados, que trabajan colectivamente bajo el signo de la integración? El concepto de “comunidad de seguridad” me parece mucho más adecuado a la realidad y, sobretudo, a los objetivos que tenemos para América del Sur (Amorim, 2011).

⁸ Declaração realizada por ocasião da solenidade de comemoração dos 200 anos da Academia Militar das Agulhas Negras, realizada em Resende (RJ), em 16 de abril de 2011.

⁹ Discurso realizado durante o seminário sobre o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), realizado em 28 de abril de 2011, em Porto Alegre (RS).

No mesmo discurso, Amorim estabelece uma relação direta entre “comunidade de segurança” e “dissuasão extrarregional”:

Lo que deseamos – y buscamos con empeño – es la constitución de una comunidad de seguridad sudamericana, susceptible de eliminar definitivamente el conflicto armado entre los países de la región. Esa estrategia cooperativa pretende fomentar relaciones políticas intensas entre los países de América del Sur, que sirvan, ellas mismas, como elemento de disuasión extrarregional (Amorim, 2011).

Para Amorim, “Al proponernos una comunidad de seguridad ‘hacia adentro’, no podemos dejar de trabajar con la posibilidad de un escenario externo de fragmentación y empleo unilateral de la fuerza por terceros Estados” (Amorim, 2011).

Ao propor a necessidade de desenvolvimento de uma dissuasão sul-americana, Amorim reconhece os diferentes imperativos geopolíticos presentes no interior da região e adverte: “No quiero con ello defender la existencia de un modelo único de defensa – algo que Brasil jamás haría en vista de su tradicional oposición a esquemas del tipo “one size fits all” (Amorim, 2011). Mais à frente, reconhece: “A pesar de eso, hay un enorme margen de convergência que nos aproxima” (Amorim, 2011).

Em outros discursos, Amorim reafirma a necessidade de se adotar posturas cooperativas em relação ao entorno geopolítico brasileiro. Para ele, “devemos construir com essas regiões um verdadeiro ‘cinturão de boa vontade’, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento” (Amorim, 2012).

A ideia da América do Sul como uma comunidade de segurança, dotada de uma dissuasão compartilhada, torna-se uma constante em seus discursos. Falando para militares chilenos, durante a aula magna da Escola Militar do Chile, em 23 de março de 2012, Amorim afirmou:

Estou convencido de que a América do Sul caminha para ser uma comunidade de segurança, no sentido que o cientista político Karl Deutsch conferiu a esta expressão: uma comunidade de estados soberanos entre os quais a guerra é impensável como método de solução de controvérsias. Quanto à dissuasão, queremos desenvolvê-la de forma compartilhada com a América do Sul (Amorim, 2012a).

Ao discursar sobre o novo regionalismo sul-americano, durante seminário da Unasul, em Quito (Equador), realizado no dia 10 de maio de 2012, Amorim se utiliza das ideias de Andrew Hurrell para dizer que “há dois momentos no processo de integração: o primeiro em que a região passa a exercer um papel definidor nas relações entre os estados (...) e o segundo quando a região passa a formar a base organizadora de políticas na região para inúmeras questões” (Amorim, 2012b). Segundo Amorim, “o segundo momento de Andrew Hurrell começa a ocorrer na região. Passamos a formular a base da política de defesa da região, buscando soluções consensuais para inúmeras questões. as medidas de fomento da confiança e da segurança são excelentes exemplos”. Nesse sentido, segundo ele, “o regionalismo sul-americano passa a ser visualizado sob a ótica estratégica, a inserção internacional e a capacidade dos países de coordenarem suas políticas” (Amorim, 2012b).

Pode-se, claramente, relacionar os dois momentos do processo de integração regional acima citados aos dois tipos de comunidade de segurança (*para dentro* e *para fora*) propostos na primeira seção.

4 DISCURSOS NO ÂMBITO DO CDS

Em boa medida, os discursos analisados na seção anterior parecem encontrar ressonância no âmbito do CDS, especialmente o que diz respeito à ideia de defesa (coletiva) dos recursos estratégicos da região.

Ainda durante o 1º Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, realizado na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em novembro de 2009, Javier Ponce (então Ministro da Defesa do Equador e presidente do CDS) ao proferir a palestra “Perspectivas para o Conselho de Defesa Sul-Americano”, afirmou que, sem desconsiderar a importância de outros tipos de ameaças, como o narcotráfico, a principal preocupação de defesa na região diz respeito à salvaguarda de seus recursos naturais.

Essa visão foi acentuada no âmbito do CDS com a criação do Centro de Estudos Estratégicos da Defesa (CEED), em 2011. O CEED/CDS foi criado com a missão de gerar um “pensamento estratégico sul-americano em matéria de defesa e segurança internacional”, tendo como objetivo fundamental a promover a construção de uma visão

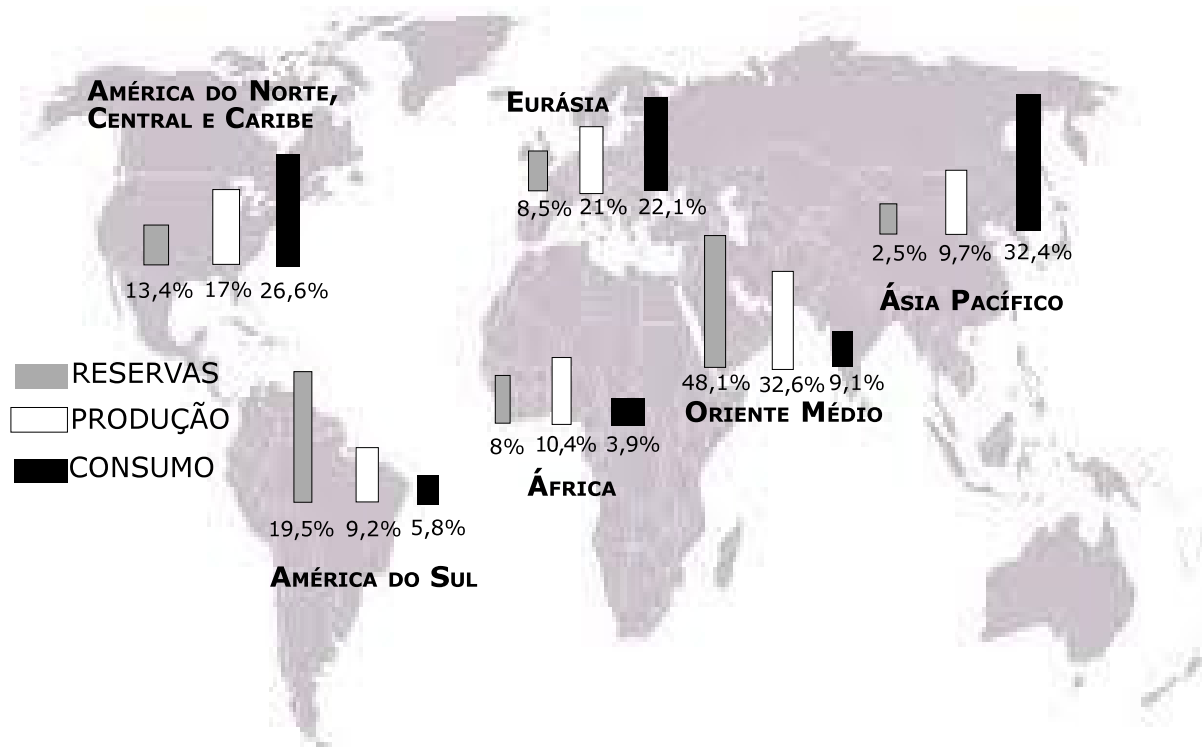
compartilhada de defesa entre os países da região. Por ocasião do ato de criação do CEED/CDS, a presidente argentina Cristina Kirchner afirmou que aquele momento deveria se constituir em

el puntapié inicial para crear un sistema de defensa que tenga como objetivos estratégicos la caracterización de lo que va a ser exigible, durante el siglo XXI. Y está muy claro (...) que la cuestión de los recursos naturales se va a convertir en una cuestión – ya lo es – estratégica en toda nuestra región¹⁰.

Segundo Alfredo W. Forti, atual diretor do CEED, os recursos naturais tem sido considerado no âmbito do CDS como o fator central do que se tem denominado “interesse regional sul-americano” (Forti, 2013). Forti define “interesse regional” como “el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR”. (Forti, 2013, p. 2). Assim, para Forti, “Desde una perspectiva de la defensa, la adopción del concepto de interés regional nos lleva a plantearnos un nivel estratégico superior al nacional para articular en ese nivel lo que el CDS se plantea como una identidad sudamericana en defensa” (Forti, 2013, p. 2). Considerando-se os conceitos discutidos na primeira seção, pode-se aqui fazer um paralelo entre “interesse regional” e o tipo “para fora” de comunidade de segurança. Para ele, “Nada ilustra melhor o conceito de “interesse regional” que recursos naturais estratégicos compartilhados pelos países da região e que se constituem em “bens comuns aos doze países da Unasul”(Forti, 2013, p. 2). Os debates no âmbito do CEED/CDS giram em torno da defesa dos recursos naturais da região que, por serem escassos, tornam-se naturalmente estratégicos para quem os possui. Um exemplo citado é o petróleo.

¹⁰ Palavras da Presidente Cristina Kirchner durante o Ato de recepção dos integrantes do CDS/Unasul, em maio de 2011. Disponível em <http://www.presidencia.gov.ar/component/content/article/25103> (acesso em 23 de agosto de 2013).

A América do Sul possui a segunda maior reserva de petróleo do mundo e só consome cerca de metade do que produz, conforme mapa abaixo.



Adaptado de Forti (2013, p. 11), com base em BP Statistical Review of World Energy, 2012.

Para o diretor do CEED/CDS,

En efecto, los recursos regionales estratégicos o críticos que poseemos pueden generar, ante situaciones de vulnerabilidad en materia de su suministro para actores extra-regionales dependientes de ellos, el desarrollo de estrategias de acceso y control de los mismos que contemplen diversos tipos de acciones (Forti, 2013, p. 5).

Nesse sentido, o que se busca é "garantizar el acceso, la protección y el usufructo propio de nuestros recursos naturales" por meio da "formulación de una estrategia regional y una política común que –basada en la visión compartida de que los mismos son un factor central del interés regional- garantice y viabilice lo que ningún país individualmente puede lograr, es decir, su efectiva protección y aprovechamiento" (Forti, 2013, p. 12).

O fato desses recursos naturais estarem disseminados entre os países da região, em muitos casos, atravessando as fronteiras políticas que separam os Estados, e considerando as fragilidades de defesa inerentes a países em desenvolvimento, conduz o pensamento estratégico regional a considerar a necessidade de se unir esforços. Assim pensa o diretor do CEED/CDS:

(...) ninguno de nuestros estados puede por sí solo brindar y garantizar la protección y defensa efectiva de los fabulosos recursos y reservas de activos estratégicos que posee nuestra región, sino que ello sólo puede ser logrado y mantenido a partir de la coordinación y el esfuerzo cooperativo o, lo que es lo mismo, de una estrategia y política común de alcance regional (Forti, 2013, p. 3).

A estratégia regional para a proteção dos recursos naturais desenvolvida no CEED/CDS inclui, naturalmente, a defesa como uma de suas dimensões. A questão que se coloca é: como se deve estruturar um sistema de defesa regional no que diz respeito a essa matéria? Para Forti, a resposta para essa pergunta já está em marcha: "El Consejo Suramericano de Defensa viene inexorablemente trabajando en una dirección que apunta a configurar a futuro un esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: cooperación '*hacia dentro*' y disuasión '*hacia fuera*'" (Forti, 2013, p. 15).

Forti cita como avanços na cooperação "hacia dentro": o abandono de velhas hipóteses de conflito entre Estados sul-americanos; a realização de exercícios combinados; o desenvolvimento de doutrinas conjuntas em matéria de operações de paz, assistência humanitária e atenção a desastres naturais; o projeto de construção de um avião de treinamento militar, denominado UNASUR I; a vigência dos "Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento y Construcción de la Confianza"; a publicação do primeiro "Registro Suramericano de Gasto en Defensa"; a realização de cursos e a aprovação de um projeto para a construção de uma "Escuela Suramericana de Defensa"; a elaboração do "Estudio Prospectivo Suramérica 2025"; dentre outros (Forti, 2013, p. 16).

No que diz respeito à dimensão "hacia fuera", Forti afirma que esta "implica que **nuestras capacidades regionales en materia de defensa y militar deben concentrarse y fundirse en una sola**

cuando de lo que se trata es proteger al interés regional que representan los recursos naturales suramericanos frente al eventual accionar de terceros estados” (Forti, 2013, p. 17; grifos nossos).

Alfredo Forti se utiliza do discurso proferido pelo Ministro da Defesa, Celso Amorim, na da aula magna do Curso Avançado de Defesa Sul-Americano, ministrada no Rio de Janeiro, em 29 de agosto de 2012 e intitulada “Por uma Identidade Sul-Americana em Matéria de Defesa” para reforça sua tese. Na ocasião, o ministro brasileiro teria afirmado que “os países sul-americanos têm o direito e o dever de propiciar sua própria defesa através de uma adequada capacidade dissuasória” (tradução nossa).

En esta lógica, la disuasión como categoría de defensa regional en la protección de nuestros recursos naturales es por definición dirigida “hacia fuera”, hacia factores extrarregionales a los que, como actores concretos, debemos hacerles conocer que **una acción que implique lesionar la integridad territorial de un estado particular del subcontinente** – en este caso, los activos naturales que la conforman- **constituye una acción dirigida hacia Suramérica en su conjunto** (Forti, 2013, p. 17; grifos nossos).

A ideia de que uma ação contra um país sul-americano constitui um ataque a toda a região sugere, inevitavelmente, à ideia de defesa coletiva.

5 DISSUAÇÃO EXTRARREGIONAL SUL-AMERICANA: VIABILIDADE?

Recorramos aos aspectos teóricos apresentados na primeira seção para discutirmos a viabilidade de se implementar uma estratégia coletiva de dissuasão extrarregional na América do Sul.

A primeira questão que se coloca diz respeito a quem seriam os atores a serem dissuadidos. Em outras palavras, a que a “mensagem dissuasória sul-americana” se destinaria?

Aparentemente, poderiam ser considerados “destinatários” em potencial qualquer unidade política que se encontre fora da América do Sul e que, de alguma forma, representasse ameaça à integridade territorial dos países do subcontinente. Isso poderia ser uma grande potência ou um conjunto de países poderosos, sem a necessidade de se estabelecer nominalmente o inimigo. Assim, **uma “mensagem**

dissuasória sul-americana” seria enviado a qualquer potência extrarregional que representasse ameaça ao patrimônio natural da região.

Uma segunda questão diz respeito ao grau de integração regional : possuiria a América do Sul unidade política necessária para estabelecer uma estratégia de dissuasão coletiva?

Como vimos anteriormente, qualquer estratégia responde necessariamente a uma proposição política. A ideia de unidade política na América do Sul, porém, é controversa. A própria criação do CDS parece obedecer a diferentes “agendas políticas” (Medeiros Filho, 2009)¹¹.

Considerando o fato de que a existência dessas diferentes “agendas” tendem a travar o avanço de projetos de integração regional, aparentemente ainda não estão dadas as condições políticas para o estabelecimento de uma estratégia dissuasória de base regional na América do Sul.

Para que se torne viável, uma estratégia de dissuasão sul-americana terá que superar óbices representados por estoques de desconfianças ainda presentes na região. Isso diz respeito, em primeiro lugar, à definição clara de objetivos estratégicos compartilhados pelos países da região.

Tal cenário torna questionável a ideia de “*fundirse en una sola*” as capacidades regionais de defesa para a proteção do “interesse regional” frente à ameaças de terceiros. Aliás, uma preocupação constante dos representantes brasileiros, desde que se cogitou pela primeira vez a ideia do CDS, foi justamente descaracterizar qualquer possibilidade de se estruturar um organismo de defesa coletiva na região.

¹¹ Medeiros Filho sugere três agendas: *bolivariana*, *mercosulina* e *brasileira*. Para o autor, a agenda *bolivariana* corresponderia às iniciativas do presidente Hugo Chavez de implementação do “Socialismo do Século XXI” e que se caracteriza por mesclar tendências socialistas, populistas, nacionalistas e, principalmente, anti-americanas. A agenda *mercosulina* se refere a ideia de construção, sob uma perspectiva liberal, de um organismo sul-americano com a finalidade de alavancar o comércio intra-regional e proporcionar a manutenção dos regimes democráticos. A agenda *brasileira* estaria relacionada a um suposto projeto geopolítico brasileiro para o subcontinente. Os esforço brasileiro para liderar o processo de integração regional no campo da defesa e da segurança seria parte desse projeto.

Recentemente, o ex-ministro da Defesa, Nelson Jobim¹², revelou que, durante as tratativas para criação do CDS, o presidente Chávez tinha uma ideia de criar uma OTAN do Sul, porém, em visita realizada à Venezuela, ele acabou convencendo a Chávez de esse não era o sentido do projeto. De fato, a oposição a qualquer arranjos de defesa no campo operacional foi uma constante nos discursos de Jobim durante a campanha em defesa da criação do CDS: "Importa destacar que en ningún momento fue considerada la constitución de una alianza militar en el sentido clásico, o otro tipo de arreglo que pueda, a priori, articular acciones en el plano operacional." (Jobim, 2009, p. 8).

Entretanto, cogitar o estabelecimento de uma estratégia de dissuasão sugere, inevitavelmente, a necessidade de se considerar um conjunto de recursos (meios), incluindo capacidades militares, que possibilitem a sua implementação. Não há como conceber estratégias sem atribuir-lhes os recursos necessários à sua concretização. Em última instância, aliás, o fator mais contundente e explícito de uma estratégia da dissuasão diz respeito ao componente militar, sem o qual não haverá dissuasão (Lima, 2010, p. 52). Em termos teóricos, parece pouco plausível a eficácia de uma estratégia dissuasória regional que não esteja respaldada por uma política de defesa coletiva.

6 CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que, dadas as condições de instabilidades geopolíticas ainda presentes no cenário regional, a ideia de uma estratégia coletiva de dissuasão sul-americana mostra-se, no presente, pouco viável. Isso não significa que ela não tenha chance de ser implementada a médio e longo prazos, dependendo da trajetória geopolítica a ser percorrida pela região. Por enquanto, a proposta constitui-se numa aposta para o futuro, tendo por base a percepção compartilhada na região de que as riquezas naturais do subcontinente são cobiçadas e podem ser ameaças por potências extrarregionais.

¹² Declaração feita durante a mesa redonda "Incertezas globais e perspectivas do Brasil", desenvolvida no dia 06 de agosto de 2013, como parte do VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, realizada em Belém do Pará, entre os dias 04 e 08 de agosto de 2013.

O cenário construído no âmbito do CEED/CDS é a de que a América do Sul, pelos recursos estratégicos de que dispõe, jogará papel-chave no cenário mundial das próximas décadas. A concretização de uma estratégia dessa natureza envolve um longo percurso de necessário avanço na cooperação e integração política. A vontade política compartilhada deve ser maior que os custos (inclusive financeiros) que poderão advir de uma empreitada dessa natureza.

O aumento da pressão por recursos naturais nas próximas décadas e a presença de novas potências geopolíticas no entorno geopolítico sul-americano tenderão a abreviar a percepção regional sobre a necessidade de uma defesa coletiva. A percepção compartilhada sobre um inimigo comum, entretanto, não é condição suficiente para a construção de uma política comum de defesa. O ambiente interno de estabilidade política é fator fundamental para o avanço em busca política de defesa compartilhada.

Para o Brasil, como líder regional e considerando sua tendência de oposição a qualquer arranjo operacional de defesa coletiva para a região, o tema "estratégia de dissuasão extrarregional" lhe impõe duas questões: 1) como avançar na criação de uma estratégia regional de defesa sem transformar o CDS em um instrumento de defesa coletiva? 2) como elaborar uma estratégia de dissuasão extrarregional mantendo, ao mesmo tempo, um ambiente cooperativo entre os países da região?

De fato, a consolidação de uma estratégia regional de defesa dependerá, em muito, do comportamento do Brasil como líder regional. É lícito imaginar que um processo de "regionalização" seja entendido por um país – neste caso, o Brasil – como um passo necessário à realização de seu projeto de desenvolvimento nacional no qual a ideia de segurança coletiva constitua complemento de sua segurança nacional. Uma postura ambivalente da liderança brasileira, entretanto, ora apontando para interesses regionais, ora defendendo um projeto geopolítico nacional, poderia induzir suspeitas entre vizinhos, ampliando ainda mais o estoque de desconfiança regional e prejudicando o avanço de políticas integracionistas.

O Brasil parece ciente de que a sua projeção global passa necessariamente pela construção de uma parceria estratégica com o seu entorno. Tal empreitada envolve o fomento de mecanismos de confiança mútua. O ex-ministro Jobim parecia ter claro essa situação quando definia o “grande dilema” enfrentado pelos responsáveis pelas políticas de defesa: “projetar no futuro a força que, a um só tempo, garanta capacidade dissuasória em contextos cambiantes e que respalde os interesses internacionais do país, sem fomentar percepções de agressão em outros estados” (Jobim, 2010b).

Por trás de toda essa discussão está em jogo o futuro do processo de cooperação e integração regional em sua dimensão militar: tema central do presente artigo.

7 REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. *La Comunidad de Seguridad Sudamericana*. Discurso do Ministro da Defesa na *Escuela de Defensa Nacional*, Buenos Aires, 5 de setembro de 2011.

_____. A política de defesa de um país pacífico. Aula magna do ministro de estado da defesa para os cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 9 de março de 2012.

_____. (2012a). Estratégia de defesa do Brasil e da América do Sul. Aula magna do ministro da Defesa na Escola Militar do Chile Santiago do Chile, 23 de março de 2012.

_____. (2012b). Palestra do Ministro da Defesa no seminário Pensamento Estratégico da Unasul sobre o tema soberania, novo regionalismo e defesa, realizado em Quito-Ecuador, no dia 10 de maio de 2012.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Vol. 1. Brasília, UnB, 2002.

DEUTSCH, K. W. et alli. *Integración y Formación de Comunidades Políticas*. Buenos Aires: INTAL, 1966.

_____. *Análise das relações internacionais*. 2ª ed. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

FORTI, Alfredo W. *El papel de la Defensa en una Estrategia Suramericana para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales*. Texto apresentado durante a Conferencia Suramericana "Visiones hacia una Estrategia Suramericana para el aprovechamiento de **los recursos naturales**", **realizado pela UNASUL em Caracas, Venezuela, entre 27 e 30 de maio de 2013. Disponível em** http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PRESENTACION_DIR_VENEZUELA_CONFER_RECursos_NATURALES.pdf **(acesso em 23 de agosto de 2013)**.

JOBIM, Nelson. Discurso de abertura do I ENCUESTRO SURAMERICANO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (I ESEE), realizado entre os dias 11 e 13 de novembro de 2009, no Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.cdsunasur.org> (acesso em 06 de junho de 2011).

_____. Palestra de abertura da VII Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana. Rio de Janeiro, 03 de novembro de 2010. Disponível em www.defesa.gov.br (Acesso em 30/09/2010)

_____. Palestra de abertura do Seminário "Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras", realizado na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, em 26/03/2010b.

_____. Conferência de abertura da VII Conferência Forte de Copacabana, 03 Novembro 2010c, Rio de Janeiro. Disponível em http://www.defesanet.com.br/forte/vii_jobim.htm (acesso em 20 de novembro de 2010).

_____. El Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad: una breve reflexión del punto de vista brasileño. In: Confianza y Seguridad en América del Sur. Cuadernos de Defensa. Publicação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) - UNASUR. Quito – Equador: Ediciones Abya-Yala, outubro de 2010d.

_____. Discurso do ministro da Defesa Nelson Jobim por ocasião da solenidade de comemoração dos 200 anos da Academia Militar do Exército, realizada em Resende-RJ, em 16 de abril de 2011.

LIMA, Reinaldo N. de O. Faces de Estratégia da Dissuasão. Revista Padeceme. Nº 22. Rio de Janeiro, ECEME, 2010 (2º quadrimestre 2010).

MARTINS FILHO, João R. As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, Celso (Org.). Amazônia e defesa nacional. Rio de Janeiro, FGV, 2006. pp. 13 29.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Geografia política sul-americana e percepções das agências de defesa. In: D Araújo, Maria Celina Soares; Soares, Samuel Alves; Svartman, Eduardo.. (Org.). Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas II Encontro da ABED. Campinas: Mercado das Letras, 2009.

_____. Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções de militares dos exércitos da América do Sul. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2010.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Livro Branco: civis e militares ressaltam, em debate, propósito construtivo e democrático da iniciativa. Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Defesa. 29/04/2010. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/> (Acesso em 11/05/2011).

NASCIMENTO, Paulo R. L. Os Cenários EB/2022 e a criação do Conselho Sulamericano de Defesa. Brasília, 2008. CD Rom.

RABELO, Luiz G. Brasil e Argentina defendem adoção de estratégia comum de dissuasão por países sul-americanos. Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Defesa. 12/05/2011. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/> (Acesso em 25/05/2011).

REEBD (Revista Eletrônica Estratégia Brasileira de Defesa). Conselho de Defesa da Unasul não deve seguir modelo da OTAN, diz ministro da Defesa. Disponível em <http://www.reebd.org/2011/04/conselho-de-defesa-da-unasul-nao-deve.html> (acessado em 10/05/2011).

SILVEIRA, Rui Monarca da (General). *Segurança e Defesa: a visão do Exército Brasileiro*. Subchefe do Estado-Maior do Exército. Palestra proferida no Ministério da Defesa em 10/09/2003.

ROMILDO, José. Jobim defende uma América do Sul dissuasória. Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Defesa. 30/09/2010. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/> (Acesso em 30/09/2010).

VIEIRA, Gleuber (General). La variable estratégica en el proceso de constitución del MERCOSUR. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. IX, Nº 2, 1994. pp: 12-19.

VIEGAS FILHO, José. *Defesa: cooperação nacional e internacional*. Palestra realizada pelo Ministro da Defesa na Unicamp, Campinas, em 03 de julho de 2003. Disponível em http://www.unicamp.br/unicamp/sites/unicamp.br/files/paginas_estaticas/divulgacao/unicamp-03072003.doc (Acesso em 03 de fevereiro de 2009).

RECEBIDO: 06/10/2013

APROVADO: 20/12/2013