

O GOVERNO LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA E A SEGURANÇA SUL-AMERICANA

Ricardo Pereira Cabral

RESUMO

Este artigo aborda as reformas na área de defesa implementadas pelo presidente Lula, a criação do Conselho de Segurança Sul-Americano e as dinâmicas de segurança regionais.

Palavras chave: Segurança, Defesa e América do Sul

Abstract

This article discusses the reforms in the area of defense implemented by President Lula, the creation of the Security Council and the South American regional security dynamics.

Keywords: Security, Defense and South America

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em História Comparada da UFRJ. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos na Escola de Guerra Naval.

Introdução

O conceito geopolítico de América do Sul não é estranho aos países do subcontinente. As percepções de ameaças, como já citadas nesta pesquisa, estão em grande parte relacionadas com os vizinhos e estas condicionam suas relações externas no interior da região. A questão que em termos de segurança a maior parte dos Estados da região formularam estratégias de segurança e defesa em relação às ameaças percebidas em relação aos seus vizinhos (o que é comum) e no enquadramento hemisférico, não levando em consideração as demandas regionais em relação a uma possibilidade de intervenção por parte de uma potência extracontinental, como se os problemas de segurança nos vizinhos não pudesse lhe afetar ou no caso disso acontecer, confiando na intervenção dos estadunidenses. Esta visão está começando a mudar, pois, a princípio, não existem ameaças comuns as Américas, mas existem ameaças regionais no caso, a América do Sul.

Em termos do ambiente estratégico podemos que o continente é distante dos centros de poder e dos principais pontos de conflito mundial; possui um baixo nível de conflitividade interestatal; os países da região preferem buscar soluções negociadas dos conflitos e ampla adesão aos regimes internacionais; existe uma forte aproximação cultural e raízes comuns advindas da colonização ibérica; persistem profundas assimetrias entre os Estados e no interior das sociedades; o ambiente político regional é estável e está fortalecendo as instituições e a democracia; existem problemas de segurança interna em comum como o narcotráfico, violência urbana e rural, tráfico humano etc.; a maioria dos Estados possui uma abundância de recursos naturais e imenso potencial de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico.

Desenvolvimento

Em 2003, teve início o governo Luís Inácio Lula da Silva que ao avaliar a conjuntura internacional no período Pós-Guerra Fria concluiu que o mundo passava por um novo período de instabilidade, com a exacerbação dos conflitos étnicos, tragédias humanitárias, recrudescimento do terrorismo (fundamentalistas religiosos, étnicos etc.) e a expansão do crime organizado transnacional. Além do mais, segundo o governo petista, apesar o Tratado de Não-Proliferação (1968) e do Protocolo Adicional (1997) não houve um progresso satisfatório em matéria de desarmamento nuclear ou convencional, persistindo os riscos, cada vez maiores de proliferação de armas de destruição de massa, outro aspecto era a expansão dos gastos com defesa. A avaliação da conjuntura concluiu que o mundo continuava muito inseguro e que esta instabilidade poderia atingir ao continente.

Com relação à América Latina, a visão é que a região estava passando por uma fase de transformação nas políticas institucionais relacionadas com a reestruturação das relações interamericanas baseada em políticas multilaterais e esquemas de cooperação. Este processo sofreu a influencia de vários fatores: a estabilidade sociopolítica regional; as mudanças ocorridas na natureza do conflito e dos fatores de risco; a interação entre as várias abordagens sobre as temáticas no âmbito da segurança e de defesa, em sua dimensão institucional em um contexto de assimetrias e reordenação dos fatores políticos, econômicos e militares provocada pelos avanços no processo de integração e pela conjuntura econômica favorável. A continuidade dessa dinâmica regional positiva permitiria incluir a área de segurança no processo de integração, seja na forma de acordos bilaterais com os países vizinhos, seja pela criação de um organismo próprio dedicado a segurança na entidade regional sul-americana.

No plano político-estratégico causava preocupação os novos papéis na área da segurança a que se auto atribuíam alianças militares de defesa coletiva, como por exemplo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), quando ampliam a sua área de ação, o escopo de suas operações e formulam doutrinas que confundem, de forma perigosa, noções consagradas sobre legítima defesa, soberania, integridade territorial e autoridade do CSONU.

Mas nem com essa avaliação da conjuntura tão desfavorável o Ministério da Defesa, as necessidades da defesa nacional ou da segurança continental tiveram prioridade. Com relação ao MD a atuação governamental pode ser dividida em duas fases: na primeira que vai de 2003 a 2007, não mudou muito o quadro da defesa em relação ao governo anterior, pois os escolhidos para o cargo de ministro foram incapazes dar funcionalidade ao Ministério da Defesa, os projetos eram elaborados, mas era postergados ou tinham uma lenta implementação sob alegação da falta de recursos ou estes quando liberados eram em grande parte contingenciados (em torno de 30% da dotação orçamentária), apesar do crescimento no volume dos recursos e a dotação ter se mantido constante em relação ao PIB; a segunda fase coincide com a nomeação de Nelson Jobim (2007-2011) que impôs a integração das Forças singulares, deu credibilidade às demandas da defesa para que os projetos de modernização, as reformas estruturais e conseguiu mobilizar o meio empresarial para participar do reaparelhamento e o meio acadêmico do debate dos temas de segurança e defesa.

Na área da segurança continental, o governo petista defendeu a reforma do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, a fim de adaptá-lo ao novo ambiente de segurança, mas que esta se fizesse nos limites das recomendações e acordos firmados, no âmbito da Comissão de Segurança Hemisférica, com a manutenção da Junta Interamericana de Defesa em sua função de órgão de assessoramento técnico-militar, sem funções operacional, nem voltada para assuntos relacionados à segurança interna e diretamente subordinada a OEA. Os objetivos da reforma propostas pelo Brasil era articular as várias políticas de segurança e defesa, em um sistema de segurança multilateral, desenvolvendo uma agenda comum de segurança. Ao mesmo tempo o Brasil rejeitava a subordinação das nações latino-americanas às orientações recebidas da Conferência de Ministros da Defesa da América (CMDA), vista como a instância difusora das estratégias estadunidenses. O governo brasileiro considerava que o interesse central dos EUA era legitimar a guerra preventiva, o combate ao narcotráfico, ao terrorismo e limitar a atuação das Forças Armadas latino-americanas as ações de política. Esta percepção se tornou mais forte depois da Reunião da CMDA de 2004, quando então as forças

latino-americanas foram incentivadas a se adaptarem ao “novo ambiente de segurança” para combater as ameaças não tradicionais, assumirem funções de polícia na luta contra o narcotráfico e o terrorismo.

Segundo Cervo

Apesar de desafios e divergências na América do Sul, não se vislumbra nem a necessidade nem a possibilidade de uma agenda de segurança hemisférica, porquanto as divergências com os Estados Unidos, que promovem o choque de civilização, o unilateralismo e o aliciamento de terceiros Estados à própria visão de segurança, revelam-se incompatíveis com a filosofia política sul-americana. A segurança cooperativa dos teóricos americanos, precisamente porque derivada de outros valores, objetivos e métodos, não se concilia com a segurança multilateralizada, o conceito diplomático brasileiro proposto para suceder externamente à segurança coletiva e internamente à segurança nacional da época da Guerra Fria. (CERVO, 2008, p. 148).

A observação é válida a partir da constatação da imensa dificuldade das nações do continente e das instâncias institucionais regionais voltadas para a segurança e defesa de encontrar elementos comuns entre si e devido a esse desencontro prevalecia nos debates os interesses estratégicos estadunidenses. Essa ambiente reforçou a tese da necessidade de se aprofundar a cooperação na área da segurança por intermédio da criação de uma instituição sul-americana que se encarregasse dos assuntos relativos à defesa e a segurança.

No governo Lula existia um consenso com relação à obsolescência das concepções de defesa hemisférica (típicas da Guerra Fria), a emergência de um novo ambiente de segurança e a necessidade de criação de órgão sul-americano baseado nas novas dinâmicas coletivas de integração, para tanto foi necessário elaborar o conceito de segurança cooperativa e multilateralizada que seria a base sobre a qual se estruturaria a segurança e a defesa sul-americana, respondendo de forma convincente as demandas das novas ameaças e neutralizando a influencia dos EUA nos assuntos de segurança.

Samuel Pinheiro Guimarães defendeu a elaboração de conceitos de segurança e defesa centradas no subcontinente, deixando em segundo plano a Segurança Hemisférica ou sua nova embalagem, a Segurança Interamericana, o que não mudava na essência a questão principal de que a OEA se utilizava do arcabouço teórico e doutrinário segundo a lógica da Guerra Fria e representava os interesses estratégicos estadunidenses sendo assim para a

América do Sul, região que possui o dobro do território e uma população maior do que a dos Estados Unidos é indispensável, para poder defender de forma efetiva seus interesses, a longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, trabalhar com firmeza cotidiana para o surgimento de um sistema multipolar, do qual ela deve aspirar ser um dos polos, e não somente uma sub-região de outro polo político ou econômico. (GUIMARÃES, 2005, p. 406)

A conjuntura para criação de um organismo regional era bastante favorável, pois os EUA estavam envolvidos na Guerra ao Terror, devido à resistência do Brasil e seus aliados havia desistido da ALCA, o preço dos produtos de exportação estavam em alta, à região estava politicamente estável e o projeto de integração regional avançava.

Em seu período de governo, Lula realizou uma série de reformas na área da Defesa, tais como: atualizou a Política Defesa Nacional (PDN, 2005), a fim de incentivar a indústria nacional e promover parcerias com as Forças Armadas criou a Comissão Militar da Indústria de Defesa (CMID), lançou a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) e articulou a Base Industrial de Defesa visando estimular a produção de material de defesa, lançou a Doutrina Militar de Defesa (2007), a Estratégia de Defesa Nacional (EDN, 2008), o **Plano Estratégico de Fronteiras** (2010), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), Plano Brasil Maior (2011), que deu continuidade à PDP. Em 2012 foram criados do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o Sistema de Empresa de Indústria de Defesa Nacional e a aprovação da Lei nº 12.598-2012 Compras de Produtos de Defesa, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul e o Livro Branco. Uma das

preocupações dessas reformas foi articular os diversos programas de aquisição de material de defesa, com a revitalização da indústria bélica brasileira e o incentivo a pesquisa/capacitação científico-tecnológica.

A nova PDN redefiniu os conceitos, do ambiente regional e do entorno estratégico que seria subcontinente da América do Sul, o Atlântico Sul e os países lindeiros da África. As áreas prioritárias para o emprego do poder militar seria a Zona Econômica Exclusiva (a Amazônia Azul), a Região Amazônica e o Atlântico Sul. As orientações estratégicas, bastante abrangentes, levam a necessidade de se ajustarem as Forças Armadas à estatura político-estratégica do país, considerando-se, dentre outros fatores, a dimensão geográfica, a capacidade econômica, a população existente e prioridade em assegurar recursos, no médio e em longo prazo, para os programas de modernização e treinamento.

Um ponto interessante dessa política foi à securitização da política externa brasileira, da integração regional e da ZOPACAS. Em termos regionais o texto faz referência ao conceito de entorno estratégico, entendido como a região de interesse estratégico prioritário, na qual o país deve empreender esforços e se comprometer com a paz e a estabilidade regional, ou seja, a América do Sul e o Atlântico Sul, passaram a serem considerados dentro do perímetro de segurança.

A fim de atender as diretrizes estabelecidas na PND com relação à defesa das regiões consideradas mais vulneráveis, as Forças Armadas posicionaram novas tropas na Amazônia, deslocaram meios militares, construíram bases e estão difundido as informações obtidas com o SIVAN para os países vizinhos para o combate ao narcotráfico, aos ilícitos transnacionais, operações de busca e salvamento, defesa do meio ambiente etc. Tais medidas, conjugadas com a aprovação da Lei do Abate visam a controlar melhor a extensa linha de fronteira. Na atual conjuntura as Forças Armadas em esforço conjunto com a Polícia Federal e as polícias estaduais, além dos entes correlatos dos países vizinhos lançaram uma série de operações de combate aos ilícitos na região da fronteira, como as Operações Curare e Ágata. Outro aspecto dessa postura proativa foi limitar a ação ilegal das forças norte-americanas na região.

Nelson Jobim promoveu a reorientação do planejamento da segurança nacional a partir da revisão dos documentos básicos e das orientações estratégicas de defesa do país. O novo projeto abarcava vários eixos do pensamento estratégico da defesa nacional e continental: atualização dos documentos básicos relativos a segurança nacional; reorganização operacional das forças singulares; padronização de procedimentos operativos, equipamentos etc.; planos específicos de reaparelhamento, modernização, capacitação tecnológica e reorganização da indústria nacional de defesa.

Devido à falta de investimentos as Forças Armadas ao longo dos últimos 25 anos foram perdendo a capacidade de dissuasão estes documentos previam o emprego de forças convencionais e não-convencionais, conjugado com o conceito de flexibilidade no combate nos remete a uma Estratégia de Resistência, baseada em guerrilhas, típico de países fracos em termos militares e sem recursos para dissuadir o inimigo e ao conceito de guerra assimétrica¹.

Os diversos programas de reaparelhamento e modernização das Forças, previstos na Estratégia Nacional de Defesa apontam para investimentos da ordem de R\$ 124 bilhões nos próximos 20 anos. As parcerias firmadas com universidades e empresas envolvem produção, transferência de tecnologia e metas de conteúdo nacional nos equipamentos militares a serem construídos. A maior parte do programa de reaparelhamento será construída por empresas brasileiras em associação com empresas estrangeiras, um esforço especial está sendo realizado na formação de parcerias com empresas sul-americanas, para que a produção possa atender as necessidades das Forças Armadas regionais. Aliás, essa característica do programa brasileiro de rearmamento que o difere dos demais programas regionais, a busca de capacitação tecnológica e não simplesmente a compra de material de defesa.

¹ Uma boa definição sobre guerra assimétrica é a utilizada pela Marinha do Brasil. "A guerra assimétrica é empregada, genericamente, por aquele que se encontra muito inferiorizado em meios de combate, em relação aos de seu oponente. A assimetria se refere ao desbalanceamento extremo de forças. Para o mais forte, a guerra assimétrica é traduzida como forma ilegítima de violência, especialmente quando voltada a danos civis. Para o mais fraco, é uma forma de combate. Os atos terroristas, os ataques aos sistemas informatizados e a sabotagem são algumas formas de guerra assimétrica". Doutrina Básica da Marinha. EMA-305. Estado-Maior da Armada: Brasília, 2004. pag. 1.2-2

Ao longo dos anos de 2007 e 2008, Jobim em estreita colaboração com o Amorim e da rede de contatos da diplomacia militar, procuram angariar os apoios necessários para a criação de um órgão integrado na estrutura da Unasul, que se dedicasse aos assuntos de segurança e defesa. A proposta encontrou resistências de países como o Chile e a Guiana que tem demandas sobre limites fronteiriços com vizinhos e a Colômbia em virtude dos vários acordos firmados com os Estados Unidos.

Na área de defesa e segurança, existem vários interesses comuns entre o Brasil e seus vizinhos: contamos com fronteiras com quase todos os países sul-americanos; a perspectiva de se articular um sistema defensivo próprio sem as limitações do TIAR, sem afrontar a soberania nacional ou se expor a uma aliança continental subordinada as parcerias estratégicas e/ou interesses dos Estados Unidos e do Canadá; a defesa dos recursos naturais; os problemas derivados do crime transnacional; a exploração econômica e a defesa dos recursos naturais; a defesa da soberania nas áreas de proteção ambiental e/ou reservas indígenas; as possibilidades de atualização do material bélico com produção local etc.

Outro fator a favor da criação de um órgão sub-regional voltado para a segurança seria experiência de atuação conjunta entre os militares sul-americanos bastante diversificadas e que vem de longa data, tais como, as participações em missões de paz da ONU, no apoio às ações de política contra o narcotráfico, crimes ambientais ou em crises humanitárias. As Forças Armadas do continente tem um histórico de intercâmbio, cooperação e realização de exercícios conjuntos.

Um dos setores que mais preocupa as nações do subcontinente é o meio ambiente. Neste caso, a América do Sul é continente rico em recursos naturais, conta com cerca de 1/4 das terras cultiváveis para agricultura em termos globais, uma proporção semelhante para as reservas de água potável, possui em torno de 40% da biodiversidade mundial, tem aproveitado o boom das *commodities* para reduzir a desigualdade social e modernizar a infraestrutura socioeconômica. Mas toda essa abundância em recursos naturais, em um previsível futuro de restrições e escassez no nível global, pode ser alvo da cobiça internacional e levar outras nações a tentar intervir na região a fim de repartir melhor estes recursos em "favor da humanidade" e não só para os "privilegiados" sul-americanos.

Em 2012, Celso Amorim ressaltou a importância da defesa desses recursos sul-americanos e foi além ao afirmar que “nada garante que a rivalidade entre potências de fora de nossa região não tenha rebatimento em áreas de nosso direto interesse”, ressaltando a importância dos países sul-americanos terem Forças Armadas bem adestradas e equipadas a fim de fazer frente a possíveis intervenções externas, sob quaisquer que sejam os pretextos que forem utilizados. A cooperação é uma alternativa para desenvolver os sistemas de defesa e segurança de que necessita a região, além de fortalecer a base industrial, garantindo assim autonomia, independência tecnológica e poder de dissuasão aos países sul-americanos. A América do Sul é uma região pacífica, mas não pode ser indefesa².

Apesar do exposto acima, a percepção de ameaça advinda da cobiça sobre os recursos naturais não recebe dos governos sul-americanos a atenção merecida. Na verdade, os avanços socioeconômicos dos últimos anos não proporcionaram melhorias na segurança e a defesa dos países. Os gastos militares da região que já estavam entre os mais baixos do globo foram reduzidos, somente com a criação do CDS teve início à discussão sobre quais seriam os padrões para a defesa sul-americana. Algo absolutamente necessário tendo em vista que o material bélico é em grande parte defasado tecnologicamente, para não dizer obsoleto.

No caso específico do Brasil, Alcina Jr. (2008) resalta que “as Forças Armadas também precisam garantir a supremacia militar brasileira no subcontinente, como forma de demonstração da vontade nacional de liderar o processo de integração regional” em todos os níveis. No entanto, verificamos que os projetos de modernização em curso estão sujeitos à interferência política, cortes orçamentários e sem previsão de continuidade ou de um fluxo estável de recebimento de recursos o que para projetos de longo prazo cria um ambiente de incerteza desestimulando a pesquisa e o investimento do setor privado.

² “Amorim defende cooperação na área de defesa entre países sul-americanos e africanos”. Defesanet. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/5100/Amorim-defende-cooperacao-na-area-de-defesa-entre-paises-sul-americanos-e-africanos>. Acessado em 10/03/2012.

A partir do governo Lula se intensificou a estratégia de assinatura de acordos de cooperação militar de largo espectro com países sul-americanos como o Paraguai (1948), Venezuela (2005), Argentina (2008), Chile (2010), Equador (2010), Uruguai (2010), Peru (2011), Bolívia (2012) e Colômbia (2012). Tais acordos visavam estreitar ainda mais os laços de cooperação, de aumento confiança e criar uma identidade comum com relação à segurança sul-americana. Os acordos visam atualizar o equipamento para aumentar seu potencial de dissuasão, impulsionar o desenvolvimento e a de indústria nacional de ponta, principalmente, a de material de emprego dual (civil e militar). Pretende-se ainda melhorar o controle do litoral no oceano Atlântico e da imensa fronteira terrestre no coração do continente pela atuação conjunta entre as diversas forças continentais.

As preocupações se concentram nos acordos firmados pelo Irã com a Venezuela e a Bolívia, da Rússia com o Paraguai e a Venezuela, entre Colômbia e os EUA que não são transparentes e envolvem o fornecimento de material bélico, treinamento, uso de instalações militares sem especificar a finalidade. Muito diferente dos acordos assinados pelo Brasil que se caracterizam pela publicidade, transparência e seguem os padrões estabelecidos pela ONU. A fim de aumentar a confiança entre os vizinhos, o Brasil conseguiu que se incluísse nos acordos assinados a cláusula da Unasul de respeito à soberania, não intervenção, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, e deu publicidade a todos os tratados assinados na área militar.

A Defesa Sul-Americana

O projeto brasileiro de construção de sistema de segurança na América do Sul só foi possível a partir da quebra dos paradigmas de integração regional e da Segurança Hemisférica, patrocinados pelos Estados Unidos. A concepção brasileira de integração regional solidária e segurança multilateralizada e cooperativa abria uma série de possibilidades de aporte de recursos para os projetos de desenvolvimento socioeconômico e reaparelhamento militar aos vizinhos do subcontinente, além da transparência e simetria que envolve a estruturação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Os organismos de integração regional também contribuíram para o processo de construção de áreas de segurança independentes como no caso do Mercosul que com a Declaração de Ushuaia (1998) criou a Zona de Paz do Mercosul. No Pacto Andino, apesar da persistência de problemas fronteiriço e de rivalidades entre os Estados, foram firmados o Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos (1989); Compromiso de Lima: Carta Andina a Paz, Segurança, Limitação e Controle dos Gastos destinados a Defesa Externa (2002), Declaração de Quito sobre Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina (2004). No âmbito da Unasul foram assinados os compromissos de Declaración de Guayaquil sobre Zona de Paz y Cooperación Sudamericana (2002).

Valladão ressalta a importância das instituições regionais de integração para formação de uma comunidade de segurança no sentido de que

só o aprofundamento do processo de integração do Mercosul, como 'núcleo duro' de uma eventual futura integração sul-americana, teria alguma chance de trilhar um caminho semelhante ao da União Europeia . No atual debate sobre segurança hemisférica pode-se considerar, no mínimo, três níveis de atuação para os países latino-americanos. O primeiro é a capacidade de manter a segurança dentro do próprio território nacional, exercendo o que o Secretario da Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld, chamou de 'soberania efetiva'. O segundo é contribuir, de maneira eficiente, para a segurança coletiva sub-regional e regional. O terceiro é assumir, conforme as próprias capacidades diplomáticas e militares, um papel responsável na definição das regras do jogo e da arquitetura de segurança internacional, assim como na sua implementação. (VALLADÃO, 2005, p. 50-51)

A criação da Unasul permitiu a construção do Consenso de Guayaquil, a base jurídica-institucional, para um sistema de segurança sul-americano

Que queda proscrito, en América del Sur, el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados, de conformidad con los principios y las disposiciones aplicables de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Queda proscrito, asimismo, el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales sobre la materia. Asimismo, que se comprometen a establecer un régimen gradual de eliminación que conduzca, en el más breve plazo posible, a la erradicación total de las minas antipersonal, según lo dispuesto por la Convención de Ottawa y de aplicar las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras.

E reafirma 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 tema³.

Em 2006 foi assinada a Declaración de Bogotá onde ressalta a importância da integração sul-americana em termos de segurança e defesa

Es necesario fortalecer la cooperación entre los Ministerios de Defensa de los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones; Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos para consolidar a Sudamérica como un área de paz y estabilidad, y desarrollar una lucha más efectiva contra las diversas amenazas que puedan enfrentar nuestros Estados y sociedades.

e ressaltam 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 sudamericanos⁴.

³Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. Anexo II. Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana. Disponível em: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista6/instrumentos/anexoii.htm>. Acessado em: 02/01/2012.

⁴ Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones. "Declaración de Bogotá". Disponível no sítio eletrônico: www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf. Acessado em 02/01/2012.

A continuidade e o aprofundamento do processo de integração regional iniciado com o Pacto Andino, o Mercosul e a Unasul, além da convergência das posições em termos de segurança e defesa permitiu a criação de um órgão dentro da estrutura institucional de integração voltado para a área da segurança sul-americana. Com a incorporação dos assuntos relativos à segurança e defesa o processo de integração regional entrou em uma nova dimensão, ultrapassou o escopo político-econômico e incorporou assuntos sensíveis a soberania e ao relacionamento entre Estados da região, contribuindo para superação de antigas rivalidades e redução da percepção de ameaças em relação aos países vizinhos.

Em 2008, o Brasil propôs, formalmente, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), seria aprovado, no mesmo ano, na reunião de cúpula extraordinária realizada em Salvador. O CDS é composto pelos Ministros de Defesa da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela.

A principal missão do Conselho é fomentar a interação no campo da segurança entre os países que compõem a Unasul, tais como a elaboração de políticas de defesa conjunta, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas regionais, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz patrocinadas pela ONU, mediar crises, troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa, integração da base industrial de defesa, privilegiar a aquisição de material de defesa produzido na região, medidas de fomento de confiança recíproca, ação coordenada em casos de desastres naturais entre outras ações.

É interessante observar a coincidência da instalação do CDS e a chegada ao poder de Barack Obama que reestabeleceu, aquilo que Francisco Carlos Teixeira chama de multicentralismo, ou seja, o governo estadunidense primeiro reconhecia que

os elevadíssimos custos de duas guerras simultâneas em cenários diferentes – um antigo sonho estratégico norte-americano – mostrar-se-iam superiores aos meios disponíveis pelos americanos, incluindo aí a reativação de dispositivos militares no Atlântico Sul e a criação do Comando dos Estados Unidos para África (Africom)

em segundo lugar estava bem demonstrada

a impossibilidade de os Estados Unidos manterem-se como uma força militar de prontidão e capaz de intervir de forma direta e imediata – sem o apoio dos organismos internacionais e, portanto, sem a divisão do ônus financeiro – em todas as questões internacionais.(SILVA, 2012, p. 55)

Abatido pelo grave crise econômica e o desgaste após dez anos da Guerra ao Terror, os Estados Unidos retornaram a uma política de cooperação e de divisão de tarefas (e de custos) na área da defesa. Em sendo assim a manutenção da estabilidade em uma área de baixo nível de importância da segurança (exceto nas questões de imigração e narcotráfico) por um país aliado e confiável como Brasil era do interesse dos EUA.

Segundo Gonçalves a instituição do CDS é um feito notável da diplomacia e uma grande vitória política devido

Primeiramente, o Conselho representa uma vitória política porque ao regionalizar a cooperação na área de defesa, rompe com a tradição da concepção de defesa hemisférica. Por outras palavras, isso representa a exclusão dos Estados Unidos como formulador de política de defesa para a região. A região, assim, deixa para trás a ideia de defesa do Mundo Ocidental e passa a pensar a defesa a partir das ideias que tem sobre suas necessidades. Segundo essa nova concepção, torna-se muito importante à comunicação e a cooperação permanentes, de modo que o conceito de defesa seja a expressão da pura realidade do continente. (GONÇALVES, 2011, p. 133-149)

Gonçalves ressalta ainda que a adesão do Chile é importante não só pelos laços que mantém com os Estados Unidos, mas porque se trata de país muito bem armado e que tem relações difíceis com a Bolívia, Argentina e o Peru. No caso da Colômbia, a importância é ainda maior devido a grande presença militar estadunidense.

A adesão desses países pode provocar “certo esvaziamento da influência norte-americana e o fortalecimento do novo mecanismo de diálogo regional”.

Neste artigo defendemos que a criação do CDS teve como objetivo articular um mecanismo de segurança coletiva entre as nações do continente de modo a reforçar as defesas sul-americanas, por intermédio da cooperação militar multilateral nos temas de segurança, atualização do material bélico com conteúdo regional, realização de exercício conjuntos, a adoção de medidas visando o aumento da confiança, a troca de informações militares, realização de intercâmbio e o enfrentamento de problemas comuns aos países da região. Lembro que a América do Sul foi uma das últimas regiões a criar um fórum permanente para discutir assuntos relacionados à segurança e à defesa regional.

Em nosso entendimento o projeto brasileiro de integração na área da defesa e segurança visa no médio prazo à formação de instrumento de defesa continental, separado do sistema TIAR/OEA. O sistema CDS/Unasul não significa uma ruptura total com o sistema de segurança hemisférica TIAR/OEA, mas uma resposta às suas limitações e um afastamento desse modelo subordinado às demandas estratégicas norte-americanas. A estrutura de segurança que está sendo elaborada no âmbito do CDS vai permitir a participação *a la carte* para que os países sul-americanos interessados possam optar por fazer parte dos dois sistemas.

O CDS ao excluir os Estados Unidos, o Canadá e o México dessa nova instância regional de segurança, criou uma fronteira ao afirmar a existência de uma identidade sul-americana em detrimento das concepções estadunidenses de segurança hemisférica. Coerente com esta visão Brasília apoia a consolidação de entidades sub-regionais como a Iniciativa Regional de Segurança para América Central e a Iniciativa de Segurança da Bacia do Caribe.

(Intencionalmente em branco)

Em 2009, foi aprovada a Declaração de Santiago⁵, quando se apresentaram os principais objetivos do novo órgão: consolidar a América do Sul como zona de paz, cooperação em matéria de defesa, superar as diferenças sobre o gasto militar, converter o CDS em uma plataforma de diálogo em conflitos entre seus membros e coordenar a segurança externa das nações. Já o Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano consagrou os conceitos de segurança cooperativa e multilateralizada defendido pelo Brasil, reforçando o respeito à soberania; ao princípio de não-intervenção; a subordinação das Forças Armadas à autoridade civil e a constituição; e a consolidação da América do Sul como zona de paz e desnuclearizada conforme previsto nos vários tratados regionais⁶.

Os objetivos gerais do CDS ultrapassaram o enfoque tradicional limitado nas questões de natureza militar ao centrar nas causas dos problemas de segurança do subcontinente, priorizar a consolidação da zona de paz a partir da cooperação, no intercâmbio entre as instituições de segurança e defesa, na realização de operações conjuntas em catástrofes climáticas e/ou humanitárias, na participação conjunta em Forças de Paz, na preservação do regime democrático, no desenvolvimento sócioeconômico e na integração regional.

Esta construção singular é que vai permitir a construção de uma identidade sul-americana em termos de defesa, que segundo Gama

Só poderá consolidar-se quando as relações militares entre os países da região se pautarem no diálogo e na cooperação, e quando deixarem de existir fatores no planejamento da segurança e da defesa que estimulem a tutela de certos territórios ou bens nacionais por potências militares extra regionais. Em suma, os propósitos do CDS

⁵ Declaração de Santiago. 10/03/2009. Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul. Disponível no sítio eletrônico: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=490:declaracion-de-santiago-de-chile-santiago-marzo-2009-&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano. Acessado em 11/01/2013.

⁶ Cláusula Democrática prevista no Protocolo de Ushuaia, Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz (1999), Declaração sobre Zona de Paz Sul-Americana (2002), Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina (2004). Todas essas declarações foram ratificadas por resoluções da Assembleia Geral da ONU.

só serão alcançados quando dos países sul-americanos forem capazes de assumir a responsabilidade de zelar pela paz e segurança regionais. (GAMA, 2010, p. 353)

Em 2009 foi elaborado o Plano de Ação (PA) dividido em quatro áreas: (1) políticas de defesa, (2) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, (3) indústria e tecnologia militar, e (4) formação e capacitação de recursos humanos para a área de Defesa. Os ministros aprovaram a elaboração de uma doutrina de defesa comum, a realização de um inventário da atual capacidade militar dos países-membros, o acompanhamento dos gastos do setor de defesa da região e a criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa. A execução do PA fica condicionado a uma série de fatores: nível de compromisso dos países em realizar o que foi acordado, recursos financeiros para a defesa e a capacidade de mobilização do país que está exercendo a presidência e dos ministros de defesa. No caso de não se atingir as metas previstas os Ministros podem decidir pela extensão da vigência do PA. A partir do ano 2012 foram incluídos no PA a proteção da biodiversidade, dos recursos naturais estratégicos e da multiculturalidade, além de estudos do papel da mulher na defesa.

Na II Reunião Extraordinária dos Ministros da Defesa da Unasul foi aprovada uma resolução estabelecendo um mecanismo de medidas de fomento da confiança e da segurança relacionadas com sistemas de defesa, gastos militares, atividades militares intra e extra regionais, medidas no campo da segurança, garantias cumprimento e verificação, além da necessidade da construção de uma arquitetura de segurança regional no marco do artigo 13 do Tratado Constitutivo da Unasul, a realização de estudos para um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação e um Código de Conduta sobre as medidas de confiança mútua⁷.

⁷ Resolução da II Reunião Extraordinária dos Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da Unasul. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.politicaexterna.com/7307/resoluo-da-ii-reunio-extraordinria-de-ministros-das-relaes-exteriores-e-da-defesa-da-unio-de-naes-sul-americanas-unasul-2711>. Acessado em 29/11/2009.

Em 2010, o CDS aprovou uma resolução sobre Implementação de Medidas de Fomento da Confiança e Segurança, os procedimentos para a aplicação da resolução anteriormente citada e a assinatura do Memorando de Entendimento sobre o Estabelecimento da Força de Paz Conjunta “Cruzeiro do Sul”, a criação de uma Força de Paz binacional (Argentina-Chile), totalmente formada e equipada por contingentes dos dois países, sob um comando único e com uma doutrina comum⁸.

Em 2011 foi instalado, em Buenos Aires, o Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa que tem como atribuições a criação e a manutenção de um banco de dados relativos a gastos de defesa, de indicadores econômicos associados a esse setor para subsidiar a análise e a proposição de políticas de defesa continental. A proposta do Centro é de avançar na definição e identificação do “interesse regional”, promover a construção de uma visão comum em matéria de defesa, se constituir em uma fonte de produção teórica sobre os assuntos da segurança regional e administrar uma “sala de situação”, como ferramenta de monitoramento permanente daquelas situações, eventos, processos e tendências relacionadas à defesa e à paz regional e internacional.

Em 2011 **foi aprovada a Declaração de Lima sobre os** sistemas nacionais de marcação e rastreamento de armas; medidas para prevenir e impedir a ação de grupos armados à margem da lei; aos compromissos na luta contra o terrorismo, convocar uma nova reunião incorporando os ministros da Justiça e Interior para analisar as ameaças do crime organizado transnacional e as novas ameaças à segurança regional. Nessa reunião foram apresentadas propostas para se estabelecer um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação onde estaria prevista uma cláusula a fim de garantir uma resposta coletiva dos Estados-membros da Unasul a uma agressão militar a qualquer um dos Estados-parte, desmilitarização das fronteiras, limitação dos gastos militares, perpetuidade do compromisso de não agressão militar e o envio de forças sul-americanas de interposição em casos de iminente agressão.

⁸ Resolução da Reunião Extraordinária do Conselho de Defesa Sul-Americano. Disponível no sítio eletrônico: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=430%3Aextraordinary-meeting-of-the-south-american-defence-council&catid=58%3Aingles&Itemid=189&lang=en . Acessado em 12/12/2010.

O último item da proposta, no momento não tem o apoio brasileiro, já que a nossa legislação atual não autoriza a participação do país em missões de paz (*peace-enforcement e peacekeeping*), de coalizões ou alianças militares de caráter expedicionário. Detalhe: o Brasil participa ativamente de uma operação de *peacekeeping* no Haiti.

A estratégia brasileira na condução do processo de institucionalização da segurança na América do Sul se dá devido à dificuldade que o CDS tem tido para cumprir o calendário e as inúmeras tarefas que lhe foram atribuídas, devido às negociações para a formação de consensos e a falta de uma estrutura permanente.

Apesar dessa atuação David Mares (2012) critica a timidez da liderança brasileira ao afirmar que "tanto los Estados Unidos como Brasil prefieren trabajar con las instituciones, con la esperanza de bajar los costos del liderazgo. No caso brasileiro se exige um papel mais ativo ainda que reconheça que o

Brasil ha surgido como un estabilizador regional potencial, utilizando su "poder blando" basado en un cuerpo diplomático profesional de larga data que se desempeña en el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty); una apropiada intervención presidencial en momentos clave; la inversión pública y privada y la ayuda para la región; y un nuevo deseo de desarrollar solidaridad con América Latina. Brasil articula una visión regional de la cooperación com integración económica, alianza política y valores compartidos (justicia social, democracia y derechos humanos) como base para las relaciones pacíficas. La visión brasileña del manejo del conflicto es, en última instancia, la de construir confianza con el fin de evitar tensiones, y cree que ello se logra de mejor manera a través de instituciones que enfatizan la soberanía nacional.

No entanto, observamos que uma liderança mais assertiva e proativa brasileira poderia levar a acusações de imposição de hegemonia ou de imperialismo, ferir suscetibilidades, fora o fato de que o país não dispõe de um excedente de poder para se engajar em muitos projetos.

Com relação à questão de se chegar a um denominador comum em termos de segurança e defesa que atenda as particularidades dos Estados sul-americanos, esbarra na dificuldade de se estabelecer conceitos, interesses comuns em termos de segurança continental, parâmetros para a defesa nacional, as capacidades a serem adquiridas, os equipamentos necessários e os custos para os Estados. Outra questão, tão importante quanto, é o baixo orçamento que dispõe as Forças Armadas regionais para atender as próprias demandas de segurança, quando comparada a outros continentes/subcontinentes. (MARES, 2012)

Orçamento militar regional

Em 2011, os gastos militares da América Latina corresponderam a 4,2% do gasto global que quando comparado a outros continentes ou CRS como por exemplo o Leste Europeu é de 4,6% , é considerado baixo e caiu em termos reais no ano analisado em 3,3%, isto apesar dos programas de modernização em curso no Brasil e no Chile. Nos próximos anos, em se mantendo a tendência de atualização dos arsenais da região, principalmente, devido ao estímulo brasileiro de financiar a produção local, a região deve aumentar o percentual dos gastos no nível global devido aos cortes no orçamento da defesa dos países europeus (exceto a Rússia) e dos EUA⁹.

⁹ HOFFMAN, Michael. **Panetta Authorizes Hiring Freezes, Furlough Plans**. Military News.com. 11/01/2013. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.military.com/daily-news/2013/01/11/panetta-authorizes-hiring-freezes-furlough-plans.html?ESRC=eb.nl>. Acessado em 11/01/2013.

No Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina elaborado pela Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL)¹⁰ verificamos os gastos por país, incorporando alguns países da América do Norte e Central é baixo variando em torno de 1% do PIB. O incremento dos gastos de defesa na América do Sul está relacionado à modernização tecnológica do arsenal, mas a maior parte dos investimentos é específico de alguns países como Brasil, Chile, Peru e Venezuela. A Colômbia mantém o alto nível de investimento devido aos recursos e doações recebidos dos EUA para a luta contra o narcotráfico.

O Chile constitui um caso a parte, o país se sente ameaçado pelas reivindicações territoriais do Peru e da Bolívia, por isso mantém as Forças Armadas atualizadas com um programa de aquisições e com alto nível de aprestamento. A quantidade e a qualidade dos equipamentos militares e a distribuição das unidades combatentes ao longo do território, garantiram o sucesso da estratégia da dissuasão. As forças chilenas são a única força militar latino-americana considerada no padrão OTAN. Mas a manutenção desse padrão entrou em "observação", pois em 2012 foi a revogada a lei que destinava 10% da renda das vendas do cobre para as Forças Armadas, a nova lei de financiamento para as Forças Armadas chilenas estabeleceu um orçamento plurianual de quatro anos para as despesas em defesa¹¹.

Em 2012, o Peru aprovou uma lei destinando cerca de 40% dos royalties da produção de petróleo e gás (Lote 88 de Camisea) para a modernização das Forças Armadas e da polícia¹².

¹⁰ Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2011. Presupuesto de Defensa 2006-2012. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro.html>. Acessado em 10/01/2013.

¹¹ Chile: deputados aprovam derrogação da lei do cobre que financia FF.AA. Infolatam/EFE. 14/06/2012. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.infolatam.com.br/2012/06/15/chile-deputados-aprovam-derrogacao-da-lei-do-cobre-que-financia-ff-aa/>. Acessado em 11/01/2013.

¹² CHAUVIN, Lucien. Peru amplia poder military e aumenta salário do Exército. Disponível no sítio eletrônico: http://www.dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2012/12/24/peru-army-overhaul. Acessado em 11/01/2013.

A Venezuela atualizou, recentemente, parte de seu arsenal com material proveniente da Rússia, já que os Estados Unidos se recusaram a cumprir os contratos em vigor. Em consequência, optou-se por substituir o material de origem norte-americana por armamento russo¹³. Temendo uma incursão norte-americana ou o apoio a um golpe de Estado, Chávez organizou a militância dos partidos políticos que lhe apoiam em milícias treinadas para um combate irregular em um contexto de guerra de resistência.

Os dados apresentados corroboram o fato de que não se trata de uma corrida armamentista impulsionada por rivalidades ou busca de hegemonia. Esta afirmativa se faz a partir da constatação que, na atual conjuntura, não existe a possibilidade de enfrentamento militar tendo em vista que não se observa um aumento de tensão, das rivalidades ou problemas fronteiriços que evoluir para um conflito. O que se observa é a manutenção do status quo da estatura estratégica relativa dos países sul-americanos e da balança de poder regional. As compras se destinam a atualização do arsenal, não identificamos a possibilidade de conflito regional entre os países em médio prazo.

Em 2012, a média dos orçamentos militares sul-americanos contemplou 14% para investimentos, 66% para pagamento de pessoal (ativos, sendo que a média para os pensionistas, se isolado é de 27%) e 20% de outros gastos. As Forças Armadas sul-americanas tem um elevado percentual de gastos com pessoal e dispendido poucos recursos à modernização de seus equipamentos, o que não é comum entre os países que mantêm atualizadas forças de intervenção. Ao analisar as compras de material defesa na região observamos que parte desse material pode ser produzido pelas indústrias regionais. O CDS tem articulado a fabricação de determinados equipamentos de defesa para a produção conjunta nas indústrias locais.

¹³ A Venezuela adquiriu aviões russos Sukhoi Su-30Mk2 (Flanker-G) para substituir os F-16 (Fighting Falcon) ou fuzis AK 103 e AK 104 para substituir os M16, baterias de mísseis TOR M1 (sistemas de defesa anti-aérea), blindados T-72, helicópteros de ataque Mil Mi-35 e de transporte Mil Mi-17 e Mi-26. Em 2012, estava em negociação uma nova rodada de compras com helicópteros de ataque Mi-28, mais aviões Su-30Mk2 (desta vez para substituir aeronaves obsoletas), aviões de transporte Ilyushin Il-76, submarinos modelo 636 (Classe Kilo Atualizada), carros de combate T-90 e sistemas de radar e de controle aéreo. Com tais aquisições a Venezuela terá a mais moderna e equipada força militar latino-americana.

A dinâmica de segurança sul-americana

A América do Sul não possui um padrão ou uma questão que seja objeto de um conflito permanente e é moderadamente integrada, principalmente no sul. No entanto, segundo Buzan e Waeber, é possível dividir o Complexo Regional Sul-Americano (CRSAS) em dois sub-complexos: um ao norte composto pelos países andinos (Peru, Equador Colômbia e Venezuela) e as Guianas, outro do Cone Sul englobando os países do Mercosul, além do Chile e da Bolívia. No Sub-Complexo Andino as rivalidades ainda não se resolveram, a questão das drogas e o envolvimento norte-americano potencializam a instabilidade. No sub-Complexo do Cone Sul existe a tendência a se constituir uma comunidade de segurança e a coesão interna da região depende de ação conjunta no nível regional. As ideias "unificam" a região, mas os interesses nacionais e as ações permanecem mais fragmentados.(BUZAN; WAEVER, 2003. p. 313-314)

Neste artigo ressaltamos que esta divisão da América do Sul em duas sub-regiões tem muito mais haver com a geografia continental, no caso em relação às duas principais bacias hidrográficas, o Prata e o Amazonas, do que efetivamente com as questões de segurança. Nos últimos anos, em raras ocasiões, antagonismos, rivalidades ou questões de limites fronteiriços evoluíram para conflitos armados, quando ocorreram, foram limitados e de baixa intensidade, sem que os governos escalassem a crise, muito pelo contrário foram buscar solucionar a questão pela negociação. As instituições sub-regionais como o Pacto Andino e o Mercosul atuam no sentido de promover o aumento da confiança, da cooperação em vários níveis, criaram mecanismos que permitem a acomodação dos interesses e a promoção do desenvolvimento socioeconômico e, ainda que não fosse seu objetivo primário, reduziram a percepção de ameaças e o nível as rivalidades em relação aos países vizinhos. A criação da Unasul abriu novas perspectivas para o processo de integração já que abarca todo o subcontinente em um esquema institucional multidimensional, inclui as áreas sensíveis dos assuntos de defesa e segurança, e tem entre seus objetivos a criação de uma identidade sul-americana.

Outro ponto da temática das ameaças ou da instabilidade regional é a tentativa realizada por estudiosos em vinculá-la a conceitos geopolíticos como arco das crises que são uma adaptação de cenários produzidos para outras regiões e conjunturas específicas, mas que não se sustentam devido a diversos fatores: como a problemática regional, as considerações geográficas, problemas que não podem generalizados ou equalizados para todas as regiões, a geografia militar etc. A questão do narcotráfico, não é só andina, mas também amazônica, pantaneira, platina e já que se manifesta ao longo das fronteiras e no interior dos Estados, juntamente com outros ilícitos. Com relação às discussões dos limites fronteiriços, ultimamente, estas não tem escalado para crise ou conflito, os países contestadores tem procurado as instituições internacionais para a solução negociada. As guerrilhas na Colômbia e no Peru são casos de segurança interna ligados a uma série de problemas, muitos que vem da colonização e/ou independência, as desigualdades socioeconômicas, a posse da terra, a discriminação étnica e que, atualmente, variam de intensidade devido à ligação com o narcotráfico ou o nível de crescimento econômico da país/região conflitada.

O Cone Sul tem os mesmo problemas com ilícitos fronteiriços e a atuação do narcotráfico, mesmo que em menor escala, mas nem por isso menos importante, além de existirem problemas de limites fronteiriços e rivalidades. Tomemos por exemplo o caso do Chile, este país tem suas dinâmicas de segurança ligadas aos seus vizinhos, às questões de limites com a Argentina foram equacionadas e ao que permanecem com o Peru estão encaminhadas, só com a Bolívia é que está em aberto, devido à intransigência chilena e boliviana nos termos de negociação. Não tem como vincular o Chile as demandas de segurança do Peru com o Equador ou da Colômbia e seus vizinhos, por exemplo, são problemas específicos que não se enquadram nesse tipo de sistema geopolítico e assumir que ali começa um arco de instabilidade que vai até a fronteira colombiana com a venezuelana.

Não podemos concordar com a visão da região das Guianas como separada ou neutra em relação às outras "porções sul-americanas" é só atentar, por exemplo, para o nível de intercâmbio do Brasil com o Suriname, a Guiana Francesa ou a Guiana. Esta última participando ativamente das instituições de integração sul-americanas ou a semelhança dos problemas de segurança com os vizinhos. (MEDEIROS FILHO, 2011. p. 169-197)

A questão das porções continentais também nos leva a verificar que temos várias sub-regiões com dinâmicas de segurança diferentes, a saber, platina, andina, amazônica, pantaneira, atlântica, caribenha e do pacífico, o que exige um planejamento de segurança muito específico, já que envolveria um número razoável de capacidades e meios para fazer frente a possíveis ameaças, cuja percepção é bastante específica e varia de país para país. Ressaltamos a importância do papel do Brasil como país de soldadura sul-americano nos termos anunciados por Meira Mattos e na construção de uma identidade militar regional.

Dentro dos limites deste artigo, relacionamos como os principais problemas da segurança regional sul-americana:

(1) as contínuas especulações estadunidenses sobre a presença de grupos radicais islâmicos na região da tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai como base de operações, refúgio, lavagem de dinheiro, além de vários outros ilícitos como contrabando, pirataria, tráfico de drogas;

(2) a securitização da política externa norte-americana para a região, a instalação de novas bases militares na Colômbia e, possivelmente, no Paraguai, o aumento de assessores militares e de outras agências na região, a reativação da 4ª Frota pelo que ela representa como possibilidade de novas intervenções e a criação do U.S. Africom;

(3) as FARC, o Sendero Luminoso e outros grupos semelhantes que se ligam aos produtores, traficantes de drogas e de armas em vários Estados;

(4) os movimentos indígenas, principalmente nos Andes e na Amazônia, e sua ligação com uma série de ilícito como tráfico de drogas, exploração ilegal de recursos naturais etc.;

(5) organizações criminosas transnacionais, o descaminho, o tráfico de drogas e a presença de facções criminosas aliadas a grupos de guerrilheiros nas regiões de fronteira, principalmente, nas Trípliques Fronteiras (Bolívia-Brasil-Paraguai, Brasil-Colômbia-Peru e Colômbia-Ecuador-Peru), na região do Pantanal e na Amazônia;

(6) a possibilidade de uma intervenção direta ou indireta norte-americana nos conflitos internos de nações sul-americanas (Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela);

(7) a questão da violência interna, fruto dos crimes ligados ao tráfico de drogas, à corrupção, à pobreza e à desigualdade;

(8) presença de organizações não governamentais cujos objetivos, negócios e ações escapam ao controle dos Estados e que muitas vezes servem a interesses externos e contrários ao país hospedeiro.

Apesar de ser uma região com baixo nível de conflitos e fortemente engajada no processo de integração regional, persistem na América do Sul e no Atlântico Sul uma série de questões relativas a limites fronteiriços ainda não resolvidos e que eventualmente provocam um aumento de tensões na região. Até o momento estas questões não evoluíram para uma crise ou conflito. Os principais problemas de limites fronteiriços são:

a) Colômbia-Venezuela – o problema é com relação aos limites marítimos do Golfo da Venezuela. O governo colombiano tem como objetivo projetar seu mar territorial e a zona econômica exclusiva de modo a incorporar a região de Guajira, reunião rica em petróleo e gás. A Venezuela recusa-se a discutir tais limites. Ambos os países delimitaram as fronteiras unilateralmente e o problema está em aberto;

b) Venezuela-Guiana – o problema se dá em relação à região de Essequibo que pertence à Guiana e a Venezuela reivindica uma parcela. A descoberta de petróleo e gás na região tornou a solução um pouco mais difícil;

c) Equador-Peru – as divergências em relação às fronteiras dos Estados remontam à independência de ambos. A região disputada se encontra na região amazônica de Tiwinza e, atualmente, se concentra na Cordilheira do Condor-Cenepa. Os dois países já se envolveram em três conflitos (1941, 1981 e 1995) e acordaram sobre grande parte do território em disputa (Protocolo de Paz e Amizade e Limites do Rio de Janeiro – 29/01/1942), que ficou sob controle peruano, faltando definir os limites na dita cordilheira. A questão continua não resolvida, agravada na atual conjuntura com a confirmação da descoberta de petróleo;

d) Peru-Chile-Bolívia – A disputa teve início com o resultado da Guerra do Pacífico (1879-1883) quando os chilenos anexaram Antofagasta (Bolívia), Tarapacá, Arica e Tacna (Peru). Em 1929, Chile e Peru fizeram um acordo sobre os limites do mar territorial e, quando os chilenos devolveram Tacna aos peruanos, ficou estabelecido

também que qualquer concessão territorial de zonas anteriormente peruana aos bolivianos teria que ter o aval de Lima. A Bolívia nunca se conformou com a situação de ter perdido a parte do seu território que lhe dava acesso ao mar. Na atual conjuntura, o Peru reivindicou uma redefinição dos limites marítimos e da plataforma continental ao Chile, até agora esta reivindicação não obteve resposta dos chilenos. Os bolivianos já tentaram abrir processos na ONU e na OEA, mas até agora os chilenos, com quem não mantêm relações diplomáticas, se recusam até a discutir o assunto. A maior preocupação chilena é com a manutenção da atual situação estratégica que lhe é favorável. Em 2006, Bolívia e Venezuela assinaram um acordo de cooperação militar para construção de 24 bases militares ao longo da fronteira deste país com Argentina, Brasil, Chile e Peru. A Venezuela está financiando e construindo com as suas próprias Forças Armadas as unidades militares fronteiriças bolivianas. O governo do Chile não comentou o assunto, mas um dos locais em que será construída uma das bases é na região do Rio Silala. A questão é que Chile e Bolívia disputam esse território e são muito importantes para o primeiro, tendo em vista que as águas que afluem para o Rio Loa (no território chileno entre Tarapacá e Antofagasta) têm sua nascente na Bolívia (região de Ollagüe na Cordilheira dos Andes);

e) A questão das Falklands (Malvinas) – a questão remonta ao período da independência portenha, quando então a Argentina reivindica a posse do arquipélago ocupado pelos britânicos em 1833. A disputa pelas ilhas foi o motivo da Guerra das Malvinas (1982) e a Grã-Bretanha se recusou a abrir negociações com os argentinos que envolva a soberania sobre esse território. Em 2009, após a descoberta de petróleo, os britânicos deram início à exploração, provocando protestos da Argentina e de vários estados sul-americanos que os apoiam na reivindicação sobre as ilhas. A ONU relaciona o arquipélago como território sem autogoverno. Em 2007, a pedido do Reino Unido o arquipélago passou a ser reconhecido como território ultramarino britânico e europeu. Em 2011 o Mercosul decidiu de impedir a entrada de embarcações com bandeira das Falklands em seus portos. Em 2013, as ilhas realizaram um plebiscito que decidiu pela permanência como território britânico;

f) O provável litígio sobre os possíveis limites fronteiriços entre Argentina, Chile, Uruguai e Brasil no continente Antártico, que inclui ainda países europeus (Noruega e Reino Unido, por exemplo) e os Estados Unidos;

g) A possibilidade de contestações sobre os limites do mar territorial e da zona econômica exclusiva no Atlântico Sul, palco de recentes descobertas de petróleo e outros minerais e, relativamente, pouco explorado recursos pesqueiros. As disputas e os conflitos se intensificaram nos últimos anos, com frotas de navios de países que não possuem territórios no Atlântico Sul ou acordos para pescar ou prospectar dentro desses limites territoriais. Além do aumento da pirataria e do tráfico ilegal de mercadorias que se aproveitam da fragilidade das marinhas da região para exercerem suas atividades criminosas.

No caso brasileiro, a questão dos limites do mar territorial e da zona econômica exclusiva no Atlântico Sul é fundamental não só pelos recursos naturais que só agora começaram explorados com mais intensidade, mas também pelo fato de que é por onde passam 95% do comércio brasileiro. Vários países sul-americanos e africanos compartilham dessa posição brasileira.

Em 2013 VII Reunião Ministerial da ZOPACAS, realizada em Montevideu, o Brasil estimulou a adoção de um Plano de Ação para consolidar a zona e reforçar os mecanismos de cooperação, cada vez alvo da cobiça por seus recursos naturais. O governo brasileiro se comprometeu a cooperar na vigilância do Atlântico sul passando informações e em ações para auxiliar as nações africanas a buscarem soluções para alguns dos sérios problemas que vêm enfrentando na atualidade como a pirataria, o tráfico de drogas e de pessoas, além do terrorismo internacional¹⁴.

Em 2012, os juízes da ONU, reunidos na Corte de Haia, decidiram a favor da Nicarágua sobre uma disputa pela posse das ilhas de San Andrés e Providencia com repercussões sobre o mar territorial colombiano no Caribe. A Colômbia protestou contra o resultado e retirou seu país da Corte, mas até o momento o governo ainda não esclareceu se apelará da decisão ou quais medidas irão tomar¹⁵.

¹⁴ ZOPACAS - Amorim propõe ações para fortalecer cooperação em Defesa. Montevideu. 15/01/2013. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9322/ZOPACAS—Amorim-propoe-aco-es-para-fortalecer-cooperacao-em-Defesa>. Acessado em 16/01/2013.

¹⁵ CASADO, José. Riscos no redesenho da América do Sul. O Globo. Mundo. 08/12/2012. Disponível no sítio eletrônico: <http://oglobo.globo.com/mundo/riscos-no-redesenho-da-america-do-sul-6969135>. Acessado em 08/12/2012.

A existência de rivalidades entre os Estados (de baixo nível) e a continuidade de problemas fronteiriços não tem sido um impedimento para o avanço da agenda de integração. Este processo na área de segurança e defesa na América do Sul tem uma dinâmica própria e apesar da influencia de atores externos e das assimetrias existentes entre os países. Mas o fato de que a América do Sul tem um déficit institucional na área de segurança e se encontra atrasada, quando comparada a outros continentes. Além desse aspecto quando da análises dos principais documentos relativos à segurança e defesa dos países do subcontinente, verificamos que muitos se referem estritamente a defesa nacional e o seu entorno enquadram-no na segurança hemisférica, apesar das críticas com relação ao anacronismo dos mecanismos da segurança regional enquadrados na OEA. Entendemos que o fato desse enquadramento conceitual e estratégico ainda estar acontecendo se deve a influencia dos Estados Unidos, que atuam no sentido de desmobilizar os latino-americanos com relação à necessidade de uma agenda própria no que se refere à segurança e defesa desvinculada dos imperativos geopolíticos estadunidenses e impedir que se surja um país, uma organização regional e/ou sub-regional que conteste sua hegemonia sobre as Américas.

O Acordo Militar Colômbia-EUA pelo qual se concedeu bases no território colombiano para o uso de tropas, navios e de aviões norte-americanos. A justificativa eram as necessidades na luta contra o narcotráfico e o terrorismo no continente. A questão é que o acordo anterior e o Plano Colômbia já atendiam a estes objetivos, na visão dos vizinhos sul-americanos as bases colombianas substituiriam com vantagem a base de Manta (Equador), além do que as bases de Aplay (na fronteira com o Brasil) e de Larandía (próximas ao Peru e Equador) dão aos norte-americanos uma presença na região amazônica que é indesejável para os vizinhos. O acordo gerou tensões entre os países vizinhos, dificulta a atuação do CDS e ao estabelecimento de uma futura aliança militar no âmbito da Unasul, nos moldes do que existe atualmente na União Europeia. O assunto só foi superado depois que a Colômbia garantiu que as bases cedidas não seriam usadas para intervenções militares ou outras formas de intromissão e o respeito à soberania dos Estados vizinhos, o governo norte-americano não se manifestou a respeito.

Além dessa questão das bases norte-americanas na Colômbia surgem na imprensa notícias de que países sul-americanos (Paraguai e Venezuela) autorizaram a instalação de bases militares de chineses e/ou russos em seus territórios. Tais fatos não foram confirmados até o momento. Muitas das vezes navios, aviões ou pequenos contingentes de passagem ou estacionados a fim de participarem de exercícios, assessores militares para treinamento de novos sistemas de armas ou outras atividades previstas nos acordos de cooperação confundem leigos ou da margem a ilações por parte de nacionalistas, alarmistas, mal-intencionados etc. As bases só se justificam para o transporte de tropas ou ações de apoio logístico e que a mísseis, aviões e satélites cumprem com vantagens as mais variadas missões sem a necessidade de bases ou de expor os soldados ao combate direto.

Um dos poucos problemas externos que podem afetar a segurança é a competição entre EUA e China por recursos naturais na América Latina, com provável aumento da pressão do Pentágono por maior presença militar na região. Uma questão de segurança na orla do Atlântico Sul, que pode evoluir para uma ameaça, seria presença de grupos terroristas, a cobiça por recursos naturais como água, proteínas, pela produção de óleo e gás oriunda da descoberta de petróleo na camada pré-sal na África Ocidental, onde a combinação de Estados frágeis, rivalidades religiosas, étnicas e tribais podem ampliar os problemas internos a pontos de transformá-los em uma questão de segurança que extrapole o continente africano ou que estimule incursões extracontinentais para estabilizar a região, sob uma ou várias justificativas como por exemplo: evitar catástrofes humanitárias, preservar a democracia, restabelecer a ordem, impedir o controle do território por grupos extremistas etc., que impliquem na presença de formas militares e o controle de partes ou a totalidade de territórios por potências necessitadas desses recursos. O mesmo pode se aplicar a países na América do Sul, dependendo da conjuntura e dos interesses das grandes potências.

CONCLUSÃO

O Brasil considera que o sistema interamericano de defesa para enfrentar um eventual inimigo externo perdeu vigência, o que não impede que as Forças Armadas dos países da América mantenham sua cooperação em várias áreas com tem ocorrido nos últimos anos, mas sem a obrigação de se manterem no sistema hemisférico de segurança. A postura brasileira tem sido de reforçar o papel do CDS e incorporar o Atlântico Sul e sua margem africana, como está presente na Política de Defesa Nacional.

O Brasil na atual conjuntura política exerce um alto nível de influencia geoestratégica, geopolítica e geoeconômica que se estende, em graus variados, pela América do Sul, África Atlântica (do Marrocos a Cidade do Cabo na África do Sul); Caribe; América Central e no Oceano Atlântico do Trópico de Câncer para o Sul. Esta área se confunde com a nossa área de maior interesse, a qual se poderia acrescentar a Antártida. Devido a influencia que Brasília exerce nesta área em seu entorno faz-se imperativo ajustar já, no curto prazo, o seu Poder Militar à sua estatura político-estratégica. Neste sentido o projeto de integração regional, via Unasul, é fundamental para a consolidação dessa área de influencia baseada na construção de consensos, no transbordamento para os vizinhos do progresso, do desenvolvimento socioeconômico, de uma profunda conexão da infraestrutura e das sociedades para a redução das assimetrias na região, além da criação de uma identidade sul-americana. A implementação desse projeto a partir da Unasul superaria as desconfianças e as acusações de imperialismo ou de imposição de uma hegemonia.

A tendência do CDS é que evolua para um sistema de segurança coletivo sul-americano, baseado em medidas de aumento da confiança, cooperação, na construção de em padrões doutrinários comuns em relação à segurança e a defesa continental, transparência, com alto nível de padronização do material de emprego militar, com capacidade de realização de uma gama de missões em conjunto tanto no que se refere às ameaças tradicionais, quanto as não convencionais criando um instrumento de dissuasão crível na região. No entanto, apesar dos avanços na integração regional, não se deve

ignorar as dificuldades de se elaborar uma agenda única a respeito da segurança continental devido à existência de rivalidades, a oposição dos Estados Unidos, das disparidades e fragilidades econômicas sul-americanas (que leva a um modesto inventário para suas forças armadas) e, que levam a baixa prioridade concedida à defesa e fraqueza de poder dissuasório. Outro fator seria a inexistência de um inimigo externo comum e a combinação da pressão de forças transnacionalizantes políticas e sociais (narcotráfico, imigração, terrorismo, agressão ao meio ambiente e direitos humanos) com aquelas advindas da globalização. Não podemos deixar de mencionar o posicionamento dos Estados Unidos, que consideram que iniciativas de integração e a constituição de sistemas de segurança sub-regional ferem sua hegemonia sobre as Américas.

BIBLIOGRAFIA

Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2011. Presupuesto de Defensa 2006-2012. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro.html>. Acessado em 10/01/2013.

ALSINA JÚNIOR. Dez mitos sobre a defesa nacional no Brasil. Interesse Nacional. Disponível no sítio eletrônico: <http://interessenacional.uol.com.br/2008/10/dez-mitos-sobre-defesa-nacional-no-brasil/> . Acessado em 31/10/2008.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Regions and Powers. New York: Cambridge University Press, 2003.

CASADO, José. Riscos no redesenho da América do Sul. O Globo. Mundo. 08/12/2012. Disponível no sítio eletrônico: <http://oglobo.globo.com/mundo/riscos-no-redesenho-da-america-do-sul-6969135>. Acessado em 08/12/2012.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHAUVIN, Lucien. Peru amplia poder military e aumenta salário do Exército. Disponível no sítio eletrônico: http://www.dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2012/12/24/peru-army-overhaul. Acessado em 11/01/2013.

Chile: deputados aprovam derrogação da lei do cobre que financia FF.AA. Infolatam/EFE. 14/06/2012. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.infolatam.com.br/2012/06/15/chile-deputados-aprovam-derrogacao-da-lei-do-cobre-que-financia-ff-aa/>. Acessado em 11/01/2013.

Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. Anexo II. Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana. Disponível em: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista6/instrumentos/anexoi.htm>. Acessado em: 02/01/2012.

Declaração de Santiago. 10/03/2009. Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul. Disponível no sítio eletrônico: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=490:declaracion-de-santiago-de-chile-santiago-marzo-2009-&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano. Acessado em 11/01/2013.

DEUTSCH, Karl. Análise das relações internacionais. Brasília: Editora UnB, 1982.

Doutrina Básica da Marinha. EMA-305. Estado-Maior da Armada: Brasília, 2004. pag. 1.2-2

Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Santiago. 11/12/2008. Disponível no sítio eletrônico: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=pt. Acessado em 11/01/2013.

GONÇALVES, Williams. A inserção do Brasil na América do Sul. OIKOS. Rio de Janeiro, Volume 10, n. 2, 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GAMA, Marcos Vinícius Pinta. O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sérgio S.; ALSINA, João Paulo (orgs.). Segurança Internacional: Perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.p. 353.

GONÇALVES, Williams. A inserção do Brasil na América do Sul. OIKOS. Rio de Janeiro, Volume 10, n. 2, 2011. p. 133-149 Disponível no sítio eletrônico: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/280/156>. Acessado em 16/9/2013

HOFFMAN, Michael. Panetta Authorizes Hiring Freezes, Furlough Plans. Military News.com. 11/01/2013. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.military.com/daily-news/2013/01/11/panetta-authorizes-hiring-freezes-furlough-plans.html?ESRC=eb.nl>. Acessado em 11/01/2013.

MARES, David. Defensa y Seguridad en el Hemisferio Occidental in Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2012. Relaciones Hemisfericas. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro.html>. Acessado em 10/01/2013.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Defesa, Segurança e percepções militares na América do Sul in OLIVEIRA, Marco Aurélio Guedes de (org.) Comparando a Defesa Sul-Americana. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011.

Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones. "Declaración de Bogotá". Disponível no sítio eletrônico: www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf. Acessado em 02/01/2012.

VALLADÃO, Alfredo G. A. Uma Política de segurança e defesa sul-americana. *Revista Política Externa*, vol. 13, n. 3, Dez/Jan/Fev-2004/2005.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Política de Defesa e Segurança do Brasil no Século XXI: um esboço histórico, p. 55 in SILVA FILHO, Edison Benedito da; FRACALOSSI, Rodrigo de Moraes (orgs.) *Defesa Nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

Resolução da II Reunião Extraordinária dos Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da Unasul. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.politicaexterna.com/7307/resoluo-da-ii-reunio-extraordinaria-de-ministros-das-relaes-exteriores-e-da-defesa-da-unio-de-naes-sul-americanas-unasul-2711>. Acessado em 29/11/2009.

Resolução da Reunião Extraordinária do Conselho de Defesa Sul-Americano. Disponível no sítio eletrônico: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=430%3Aextraordinary-meeting-of-the-south-american-defence-council&catid=58%3Aingles&Itemid=189&lang=en.> Acessado em 12/12/2010.

SILVA FILHO, Edison Benedito da; FRACALOSSI, Rodrigo de Moraes (orgs.) *Defesa Nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

Stockholm International Peace Research Institute. *Military Expenditure 2011*. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex>. acessado em 30/11/2012.

ZOPACAS - Amorim propõe ações para fortalecer cooperação em Defesa. Montevideú. 15/01/2013. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9322/ZOPACAS—Amorim-propoe-aco-es-para-fortalecer-cooperacao-em-Defesa>. Acessado em 16/01/2013.

RECEBIDO - 15/10/2013
APROVADO - 07/04/2014