

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Segurança regional e política externa brasileira:  
as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006

Tese de Doutorado, apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Relações  
Internacionais da Universidade de Brasília  
como requisito parcial para a obtenção do  
grau de Doutor em Relações Internacionais.

**GRACIELA DE CONTI PAGLIARI**

**Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa**

Brasília, agosto de 2009.

Aos meus pais, Claci e Elias,

ao meu irmão, Emanuel,

ao meu marido, Daniel...

...porque sem amor  
eu nada seria.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. Antônio Carlos Lessa, por sua paciência e orientação segura, por entender minhas incertezas de pesquisadora principiante e ser sempre tão calmo e centrado, e por me brindar em todas as ocasiões com valiosas palavras de ensino e sabedoria. Espero tê-las aprendido na medida certa.

Aos profs. Drs. Maria Helena de Castro Santos, José Flávio Sombra Saraiva, Francisco Monteoliva Doratioto e Marco Cepik, pela oportunidade de tê-los na banca, não obstante o exíguo tempo para a leitura deste trabalho.

À professora Dra. Maria Susana Soares, pela oportunidade de iniciar na carreira acadêmica e por estar sempre disposta a exercer sua generosidade nesses anos de convívio.

Ao professor Dr. Marco Cepik, por sua dedicação quando do início da minha caminhada, que com sua perspicácia e sabedoria tornou-a menos árdua.

Ao Center for Hemispheric Defense Studies, da National Defense University, Washington, DC, pelo ensinamento de seus professores e pela possibilidade de utilizar suas dependências para realizar importante pesquisa bibliográfica.

Agradeço ao Exército Brasileiro, pela oportunidade de conhecer a Amazônia Brasileira por meio do Projeto “Viagem de Formadores de Opinião”, pelas situações que experimentamos, às quais permitiram trazer como lição a dedicação dos guerreiros da selva, e sua abnegação em defender e preservar a Amazônia.

Ao professor Corálio Cabeda, pelas indicações bibliográficas, pela troca de e-mails e conversas em que, gentilmente, compartilhou seu profundo conhecimento pelas questões do Brasil.

Às minhas colegas de Pós-Graduação, Rosana Tomazini e Geisa Cunha Franco, que me fizeram sentir um pouco menos longe de casa, e à Démia Baracho Teixeira, pela leveza de sua companhia nos almoços de domingo.

À Odalva Otávio, da Secretaria Acadêmica do PPG Irel, por sua disponibilidade e gentileza, sempre.

Não posso deixar de agradecer a alguns amigos de longa data e parceiros deste sonho acadêmico: especialmente ao José Alberto A. de Miranda, com quem compartilhei dúvidas, incertezas, temores quanto às nossas decisões, mas, sobretudo, muitas risadas e companheirismo; ao Álvaro Alberto Paes Leme, Fernanda Tondolo Martins, Carmen Nunes, Helisane Mahlke, por terem sempre palavras de apoio.

Aos meus amigos, que fazem parte da minha vida e os quais trago no coração, saibam que, cada um à sua maneira, foram importantes nesta trajetória.

Aos meus pais, Claci e Elias, por apoiar todas as minhas escolhas e por nunca terem medido esforços para permitir que meus sonhos se tornassem possíveis.

Ao meu irmão, Emanuel, pela importância que sempre teve em minha vida.

Ao meu marido Daniel, por sua calma nos momentos mais difíceis e por compreender minhas escolhas - mesmo que isso signifique ficar longe de casa. Seu lugar em minha vida é além do que eu possa descrever.

Ao CNPq, pela bolsa de estudo que permitiu a realização deste trabalho.

## RESUMO

Esta tese tem por objetivo analisar a política externa brasileira no período pós-Guerra Fria, com relação à segurança internacional. Especificamente considerando-se a vertente regional e as novas questões de segurança que se manifestam no seu entorno imediato. Neste sentido, avalia-se a importância das regiões para as relações internacionais contemporâneas, para tanto, examina-se o cenário de segurança sul-americano, seus atores, preocupações e prioridades e, em decorrência, os desafios que se colocam para o Brasil como ator relevante na América do Sul. O Brasil busca construir, por meio da união da América do Sul, convergências e respostas políticas à tendência de militarização da segurança na região Andina, a partir da implantação do Plano Colômbia. Dessa forma, atenta-se para as dinâmicas de segurança da região as quais, se por um lado, aumentam a interação entre os Estados, por outro, dificultam a formação de consensos e a cooperação, em face dos fatores de instabilidade que afetam a América do Sul como um todo e, como tal, precisariam ser levados em conta nos cálculos dos principais atores da região.

**PALAVRAS-CHAVE:** segurança regional – política externa – Brasil - América do Sul.

## **ABSTRACT**

This thesis aims to analyze the Brazilian foreign policy in the Post Cold War period, in relation to international security, specifically considering the regional trend and the new security issues that arise from its immediate surrounding. In this sense, it is evaluated the importance of the regions for the contemporary international relations, because of this, the South American security scene , its actors, concerns and priorities are examined and, therefore, the challenges placed to Brazil as a relevant actor in South America. Brazil attempts to build, by means of the union of South America, convergences and political answers to the trend of militarization of the security in the Andean region, from the implantation of the Colombia Plan. In this way, it is taken into consideration the dynamic of security of the region, which, on one hand, increases the interaction among the States and, on the other hand, makes it difficult the formation of consensuses and the cooperation due to instability factors that affect South America as a whole and, as such, would need to be taken into account in the calculations of the main actors of the region.

**KEYWORDS:** regional security – foreign policy – Brazil – South America.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ratificações dos países da América do Sul e EUA da Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, de jun./1999.....	100
Quadro 2 - Cúpulas das Américas.....	102
Quadro 3 - Conferência dos Ministros de Defesa .....	104
Quadro 4 - Países com maior gasto militar (2007).....	114
Quadro 5 - Maiores gastos militares na América do Sul, 1996-2006. ....	116
Quadro 6 - Prioridades sub-regionais das percepções de ameaça.....	130
Quadro 7 - Ratificações dos países da América do Sul e EUA da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, de março de 2002 .....	135
Quadro 8 - Taxa de homicídio total (em 100 mil habitantes).....	143
Quadro 9 - Taxa de homicídio juvenil (em 100 mil habitantes) .....	144
Quadro 10 - Valores (em milhões de dólares) da Iniciativa Andina (parcela autorizada pelo Congresso).....	151
Quadro 11 - Zonas desmilitarizadas – governo Samper .....	162
Quadro 12 - Principais seqüestros perpetrados pelas FARC.....	164
Quadro 13 - Valores da ajuda norte-americana para a região .....	167
Quadro 14 - Divisão dos valores destinados à Colômbia.....	168
Quadro 15 - Valores da ajuda dos EUA destinados à Colômbia a partir do ano 2000 (com os percentuais totais entre a assistência militar e a econômica e social).....	172
Quadro 16 - Produção potencial de cocaína (em toneladas métricas).....	181
Quadro 17 - Área plantada de coca, fumigação aérea e produção potencial de cocaína... ..	184
Quadro 18 - Principais indicadores de violência na Colômbia: resultados, 1999-2005 .....	188
Quadro 19 - Principais recebedores da assistência militar dos Estados Unidos, 1999-2004. ....	214
Quadro 20 - Bases militares e FOLs norte-americanas na América Latina e Caribe .....	219
Quadro 21 - Valores da assistência econômica e de segurança dos EUA para a América Latina .....	221

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Demandas atuais em termos de ameaças.....	61
Figura 2 - Gastos militares mundial, 1988-2007.....	113
Figura 3 - Valores da ajuda dos EUA destinados à Colômbia a partir do ano 2000. ....	173
Figura 4 - Apreensões de cocaína em nível mundial .....	179
Figura 5 - Oferta ilícita mundial de cocaína, 1996-2006.....	180
Figura 6 - Distribuição das apreensões globais de cocaína em 2006 .....	181

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Produção ilícita de coca nos anos 1990 .....	155
Mapa 2 - Densidade do cultivo de coca na Colômbia, 2007 .....	177

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana

AUC - Autodefesas Unidas da Colômbia

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CARICOM – Comunidade do Caribe

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CAN – Comunidade Andina de Nações

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CIA – Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos

CIES – Conselho Interamericano Econômico e Social

CICTE – Comitê Interamericano contra o Terrorismo

CODHES – Consultoria para os Direitos Humanos e o Deslocamento

CSH – Comissão de Segurança Hemisférica

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DEA – Agência Antidrogas dos Estados Unidos

ELN - Exército de Libertação Nacional

END – Estratégia Nacional de Defesa

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FOL - Forward Operating Locations

IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana

JID – Junta Interamericana de Defesa

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NAFTA – Tratado de Livre Comércio da América do Norte

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Pan-Americana

OPS – Organização Pan-Americana da Saúde

OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PDN – Política de Defesa Nacional

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TPI - Tribunal Penal Internacional

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

UNODC – Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA: ASPECTOS CONCEITUAIS E PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS .....</b>	<b>21</b>
2.1 O DEBATE ACERCA DE UM NOVO CONCEITO DE SEGURANÇA.....	22
<b>2.1.1 Securitização, dessecuritização e as unidades de análise .....</b>	<b>34</b>
2.2 RELAÇÕES DE SEGURANÇA: INTENSIDADE DOS PADRÕES REGIONAIS.....	40
2.3 SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO: IMPLICAÇÕES PARA AS RELAÇÕES DE SEGURANÇA.....	57
2.4 PONTOS E CONTRAPONTO: CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E CRÍTICAS À TEORIA.....	62
<b>3 AS RELAÇÕES DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL .....</b>	<b>67</b>
3.1 A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO SUL-AMERICANO.....	67
<b>3.1.1 As relações do Brasil com a região .....</b>	<b>74</b>
3.2 AS RELAÇÕES DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO NORTE .....	82
<b>3.2.1 Intervenção e cooperação nas relações com a região .....</b>	<b>85</b>
3.3 O CENÁRIO DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL NO PÓS-GUERRA FRIA .....	91
<b>3.3.1 Arranjos cooperativos de segurança.....</b>	<b>91</b>
<b>4 SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL: PROBLEMAS E ATORES .....</b>	<b>105</b>
4.1 CONFLITOS E AS AMEAÇAS TRADICIONAIS NA AMÉRICA DO SUL.....	106
<b>4.1.1 Gastos militares na região .....</b>	<b>112</b>
4.1.1.1 Compras armamentistas e rivalidades sul-americanas .....	115
4.2 PARA ALÉM DAS QUESTÕES TRADICIONAIS DE SEGURANÇA: O DESTAQUE AO TERRORISMO .....	126
4.3 CONCLUSÕES PARCIAIS .....	137
<b>5 CENÁRIO DE SEGURANÇA SUL-AMERICANO: UM BALANÇO DO CONFLITO COLOMBIANO .....</b>	<b>140</b>
5.1 A CONFORMAÇÃO E O TRATAMENTO DO PROBLEMA DAS DROGAS ILÍCITAS .....	140
<b>5.1.1 A política antinarcóticos: repressão como estratégia de contenção da oferta .....</b>	<b>147</b>
<b>5.1.2 Políticas e desenvolvimentos recentes: o Plano Colômbia .....</b>	<b>165</b>
<b>5.1.3 Um balanço sobre o tema .....</b>	<b>179</b>
5.2 CONCLUSÕES PARCIAIS .....	192
<b>6 O BRASIL E A SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL .....</b>	<b>194</b>
6.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: SEGURANÇA REGIONAL .....	194
<b>6.1.1 Políticas de segurança e defesa.....</b>	<b>198</b>
6.1.1.1 A decisão política de criar o Ministério da Defesa e a II PDN .....	202
6.1.1.2 Uma política estratégica de longo prazo: a concepção da Estratégia Nacional de Defesa ..	206
6.2 POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA DO SUL .....	213
<b>6.2.1 A descentralização da presença militar norte-americana na América do Sul.....</b>	<b>216</b>
6.3 O BRASIL E A COOPERAÇÃO REGIONAL NOS TEMAS DE DEFESA E SEGURANÇA .....	227
6.4 CONCLUSÕES PARCIAIS .....	235
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>239</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>247</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A percepção de fatores não tradicionais como fonte de ameaça à segurança dos Estados nas relações internacionais contemporâneas provocou alteração quanto ao entendimento acerca da natureza e intensidade relativa destas no pós-Guerra Fria. Dessa maneira, esse novo cenário internacional assinala para a emergência de uma agenda de temas e conteúdos de importância distinta para os Estados latino-americanos. Os riscos comuns e percepções compartilhadas acerca do que pode afetar a segurança dos atores relevantes na região, deixaram de existir.

Embora o surgimento de novos riscos e fatores de insegurança, não se pode deixar de observar que as questões tradicionais continuam a fazer parte das relações interamericanas e como tal impactam na conformação das políticas externas dos diferentes países. Enquanto durante o período da Guerra Fria os temas estratégicos dominavam a concepção sobre os problemas de segurança internacional, como decorrência da temática da confrontação bipolar, no contexto contemporâneo não apenas novos problemas foram incorporados aos tradicionais, mas também novos e distintos atores passaram a ser relevantes para essa nova configuração.

Considerando-se as alterações por que passou o conceito de segurança internacional e a importância do regionalismo no pós-Guerra Fria, que permitiu um maior espaço de autonomia para que as próprias regiões passassem a se ocupar de suas agendas de segurança, o papel do Brasil nesse contexto assume relevância destacada.

Para o Brasil, nos últimos anos, os assuntos de segurança e defesa assumiram maior importância pois, embora a percepção de que o país não sofre riscos provenientes de inimigos externos, a condição das novas ameaças de caráter difuso e as situações recorrentes de instabilidade regional, desafiam a conformação de um entorno estável. Dessa forma, para se alcançar a estabilidade regional e responder às suas próprias vulnerabilidades, assume ainda mais relevância a adoção de ações cooperativas com os vizinhos.

Na reflexão sobre os problemas contemporâneos de segurança internacional feita por este estudo, atenta-se para o papel do Brasil nas dinâmicas

de seu entorno sul-americano, a partir de um contexto de emergência de novas configurações na segurança internacional e seus reflexos para a agenda regional. A análise acerca das questões de segurança para o Brasil passa por considerar a proeminência estratégica que assumiu a América do Sul em sua política externa, enquanto seu espaço mais imediato de atuação, no qual os seus interesses de segurança e os seus problemas de defesa mais diretamente se relacionam.

Reputa-se a América do Sul como uma região de segurança pois, dada a intensidade das interdependências, conforma-se um padrão regional entre essas relações. As percepções e as interações entre os Estados sul-americanos formariam, então, um complexo de segurança<sup>1</sup>, em face da interligação entre suas preocupações.

Importa destacar que a América Latina, e a América do Sul em particular, é uma área que se encontra livre de armas nucleares, na qual praticamente inexistiram guerras interestatais no pós-Guerra Fria - embora as recorrentes situações de tensão interestatal - por outro lado, ainda enfrenta problemas tradicionais de caráter fronteiriço que se somam a questões de natureza diversificada, muitas delas derivadas de problemas intra-estatais, que vulneram a segurança dos Estados.

A região não tem estabelecido mecanismos multilaterais que sejam efetivos e suficientes para responder aos seus conflitos, além de fragmentar-se quanto a possíveis respostas comuns às fontes de insegurança e ameaças. Como consequência da baixa institucionalização entre os Estados – tanto no campo da segurança quanto em relação às questões econômicas, convém destacar – as resoluções das disputas se processam politicamente e não institucionalmente.

Embora as condições processadas após os atentados de 11 de setembro de 2001, sobretudo, apontem para a necessidade de intensificar e aprofundar a cooperação entre os Estados, tendo este caráter assumido especial relevância para essa região, dados os crescentes níveis de insegurança, o fato de persistirem dinâmicas de rivalidade, dificulta a formação de mecanismos multilaterais estáveis para tratar as situações conflitivas.

---

<sup>1</sup> Seguindo a definição de complexo de segurança de Buzan, Wæver e Wilde (1998), considera-se neste estudo o complexo de segurança em relação às interações de segurança entre Estados e, portanto, os reflexos em relação aos problemas de segurança nacional.

Propõe-se então analisar a política externa brasileira no período pós-Guerra Fria, relativamente à segurança internacional, especificamente considerado o enfoque regional e as novas questões que se colocam no entorno imediato para o Brasil. Essa abordagem é feita a partir da agenda sul-americana e da política externa brasileira, para tanto, analisa-se a relação entre as demandas da política externa brasileira em termos de segurança - considerando-se a estratégia do país de uma atuação destacada na América do Sul - e os desafios resultantes do surgimento das ameaças não tradicionais para a conformação de uma agenda comum. São especialmente considerados os desafios que se estabelecem a partir da área andina, sobretudo do conflito colombiano, eis que associados à transnacionalização de ilícitos – como o tráfico de drogas e outros problemas relacionados.

O problema do narcotráfico assume lugar destacado nas questões de segurança regional, tendo em vista a relevância que assumiram os fenômenos não tradicionais nas últimas décadas, de modo a aprofundar as dificuldades de concertação entre os Estados da região, em razão de seus tradicionalmente díspares interesses.

A economia do narcotráfico destaca-se para os países da região à medida que passa a ser uma preocupação compartilhada entre todos, dadas as externalidades negativas que provoca, constituindo-se, dessa maneira, como fator de insegurança regional. Sobretudo, a partir da política de combate às drogas empregada na Colômbia que, somadas às questões arraigadas de violência social interna, produz efeitos negativos para além das fronteiras nacionais colombianas, repercutindo na região como um todo.

Embora interesse ao Brasil cooperar com os vizinhos em termos de segurança - o que efetivamente o faz - o país não tem avocado os custos da institucionalização dos instrumentos de cooperação multilateral. Assumindo-se o pressuposto de que o Brasil estaria presente nas agendas das duas sub-regiões da América do Sul (Cone Sul e andina), neste caso, a sua atuação no espaço regional produziria reflexos nas dinâmicas de ambas as sub-áreas.

Neste sentido, a sua inserção internacional de segurança e a realização de seus objetivos de política externa passam pela conformação de uma base regional sólida, sobre a qual seriam assentadas as premissas de um regime de cooperação sul-americano. O estabelecimento de um arranjo regional cooperativo

refletiria no aumento das possibilidades de autonomia da América do Sul e do Brasil, em última análise, frente ao papel e interesse dos Estados Unidos na região.

Como problema a analisar nesta pesquisa, considera-se que, embora o Brasil tenha adotado, nos últimos anos, uma estratégia que privilegia a sua inserção na América do Sul como seu mais forte espaço de atuação e ainda, o seu papel nas dinâmicas de segurança da região seja importante, tanto para o Cone Sul quanto para a zona andina, as suas iniciativas para o estabelecimento de arranjos cooperativos em matéria de segurança são limitadas a acordos políticos pouco institucionalizados.

Como hipótese de trabalho considera-se que, são reduzidas as possibilidades de unificar a América do Sul em torno de uma agenda de segurança comum, dada a persistência de conflitos fronteiriços entre os atores estatais sul-americanos e as percepções de ameaça provenientes de atores não estatais que fragmentam as posições da região, assim como pela conformação de múltiplos acordos de intensidade variada.

Os aspectos da segurança e defesa apresentam maior relevância na agenda política sul-americana nos últimos anos<sup>2</sup>, conformando movimentos de aproximação e de ruptura entre estes países. Merecem destaque a implantação de medidas de confiança recíproca, a participação conjunta na operação das Nações Unidas no Haiti, os acordos de cooperação e defesa celebrados, a busca pela criação de instâncias de coordenação em matéria de defesa, o estabelecimento de instrumentos de cooperação em matéria de segurança entre o Brasil e seus vizinhos (do Cone Sul e andinos).

Apesar dos esforços de aproximação, situações de tensão e ruptura ainda estão presentes. Em vista disso, tem ocorrido um processo de modernização dos aparatos bélicos de diversos países. Da mesma forma, subsistem problemas internos, como altos índices de violência social, questões resultantes do tráfico de drogas e do crime organizado, que, em última análise, se estendem para além das fronteiras nacionais – são transnacionais. Essas demandas, que se somam aos

---

<sup>2</sup> A intensificação das questões militares nas agendas externas dos países sul-americanos configura a chamada “diplomacia militar”, assim se qualificando essa atividade diplomática em face de seu conteúdo, não necessariamente por quem a executa.

conflitos de fronteira não resolvidos, provocam discrepâncias entre os países, agravadas pela influência de atores externos.

A ascensão de líderes políticos com projetos de governo ideologicamente diferentes, é um ingrediente a mais em relação às situações de ruptura. As recorrentes tensões entre os governos colombiano e venezuelano após a implantação do Plano Colômbia, evidenciam essa situação. A invasão do território do Equador, por parte da Colômbia para a captura de guerrilheiros em 2008, e a assistência militar entre Equador e Venezuela contra a Colômbia em razão dessa situação, os acordos de cooperação militar de Venezuela com Bolívia e Cuba, ressaltam as discrepâncias de posições entre os governos venezuelano e colombiano. Enquanto a Colômbia, especialmente a partir do governo Uribe, empreende sua política em consonância com a estratégia dos Estados Unidos na região, a Venezuela, sob o governo Chávez, se opõe frontalmente a política norte-americana.

Ainda que os fenômenos que afetam a estabilidade na América do Sul e, em última análise, dificultam a conformação da cooperação, provenham de uma série de questões tais como a instabilidade política, institucional e sócio-econômica de alguns países dessa área e se concentram, principalmente, a partir da sub-região andino/amazônica, não se pretende analisar todos e cada um destes elementos, tendo em vista a complexidade destes fatores.

O recorte analítico adotado neste trabalho não desconsidera que esta agenda é, de fato, muito ampla, sendo composta também por questões outras como tensões permanentes (como entre Chile, Bolívia e Peru). Ou ainda por instabilidades políticas recorrentes em algumas unidades estatais da região ou também pelos problemas da área amazônica, fato que tem levado o Brasil a empreender movimentos – que incluem a transferência de maior número de tropas para a região, o estabelecimento de acordos entre países limítrofes para vigilância de fronteiras e controle do espaço aéreo visando combater os ilícitos daquela área – tendo em vista a preocupação brasileira de que a Amazônia concentra, atualmente, os maiores focos de instabilidade e ameaças, tanto tradicionais quanto não tradicionais. Contudo, foge ao escopo deste trabalho examiná-los detidamente, apenas reputa-os na medida necessária para compreender a temática principal proposta.

Assim, considerou-se neste estudo as ameaças não tradicionais, com ênfase na transnacionalização dos ilícitos (como o narcotráfico), eis que essas ações repercutem na segurança pública brasileira, a partir de suas conexões em âmbito interno. Tais questões, que se colocam a partir do combate aos grupos guerrilheiros e paramilitares, são importantes para o Brasil à medida que influenciam diretamente na sua segurança pública

Para a realização deste estudo utilizou-se como fontes de pesquisa, além da bibliografia sobre o tema, documentos de fontes primárias e secundárias. Foram pesquisados os documentos da Política de Defesa Nacional (1996 e 2005); da Estratégia Nacional de Defesa; discursos e declarações políticas referentes às questões de segurança e defesa; documentos no âmbito da Organização dos Estados Americanos, como convenções e tratados hemisféricos e sub-regionais, documentos emitidos pelo Conselho Permanente, pela Comissão de Segurança Hemisférica, pelas Reuniões dos Ministros da Defesa das Américas, pela Assembléia Geral, referentes à regulamentação de normas, princípios e procedimentos das questões de segurança e defesa que conformam o sistema interamericano.

Para análise das informações de defesa em geral e dos gastos militares em particular, bem como de dados referentes às drogas ilícitas e ao Plano Colômbia e dos índices de violência na região, foram utilizados elementos disponíveis em documentos, estudos e relatórios produzidos por centros de documentação e pesquisa norte-americanos e latino-americanos, e por organismos especializados das Nações Unidas.

Além das fontes acima citadas, lançou-se mão também da consulta a sítios de internet de reconhecidos institutos e instituições como fontes de pesquisa, bem como textos de análise de conjuntura, dada a atualidade do período estudado. Tendo em vista que o estudo se faz em um lapso temporal muito próximo aos acontecimentos, não se torna possível acessar arquivos documentais e fontes históricas, por isso o emprego dos referenciais acima citados, longe de significar uma simplificação de fontes, é conseqüência da pesquisa. Conforme Cervo (2008, p. 2), “esse tipo de fonte [...] revela-se útil ao analista que busca o complemento de sua pesquisa e necessita de documentos oficiais, informações atualizadas acerca dos

fatos, análises de conjuntura e artigos de síntese relativos à contemporaneidade dos fatos”.

Com vistas a desenvolver o tema de pesquisa, o trabalho divide-se em cinco capítulos, conforme segue. Primeiramente, apresenta-se os aspectos conceituais e problemas contemporâneos de segurança internacional. Trata-se de apresentar a controvérsia teórica, em virtude da emergência de distintos cenários, de outros atores e de novas preocupações, para que seja possível analisar os seus efeitos na agenda regional. Passa-se então a considerar as relações de interdependência que caracterizam a interação entre os níveis de análise para, a partir daí, atentar para a importância do nível regional para a segurança e de atores (como o Brasil) que detém recursos de poder para exercer um papel regional destacado.

No capítulo seguinte, aborda-se o cenário das relações de segurança no continente americano no pós-Guerra Fria a partir dos arranjos interamericanos. A seguir, trata-se da fragmentação acerca das percepções de fontes de ameaça no contexto da América do Sul, enquanto detentora de dinâmicas próprias de segurança, atentando-se para o papel dos Estados Unidos na construção das questões sub-regionais.

No quarto segmento, uma vez apresentadas as preocupações da América do Sul a partir dos arranjos interamericanos de segurança, avalia-se algumas questões que estão no cerne desse complexo. Primeiramente trata-se do fato de que permanece na região conflitos de caráter fronteiriço entre os Estados. A seguir, aborda-se os crescentes gastos militares que tem ocorrido nos últimos anos e a preocupação com uma corrida armamentista na região. Posteriormente, inicia-se o tratamento das principais ameaças não tradicionais à segurança que repercutem nas dinâmicas regionais e são fortemente securitizadas pelos Estados Unidos, especialmente considerado o terrorismo e, de maneira mais central, na próxima sessão deste estudo, o problema do narcotráfico a partir do conflito colombiano.

No capítulo seguinte, trata-se sobre o conflito colombiano considerando-se que os efeitos dessa contenda nacional repercutem na região, seja pela presença militar dos Estados Unidos como condutor de uma resposta militarizada ao problema, ou em razão dos efeitos negativos decorrentes da transnacionalidade de questões como o tráfico de drogas e armas. Ainda, trata-se de como as

vulnerabilidades internas dos países da região, as desigualdades e a violência, são um caldo de cultura para a expansão do fenômeno das drogas e todos os seus problemas correlatos. Em seguida, examina-se a questão das drogas ilícitas em relação à Colômbia, pois é onde de maneira mais intensa o tratamento do problema tem sido feito seguindo a estratégia antinarcóticos dos Estados Unidos. Ainda considera-se a implantação do Plano Colômbia que militarizou o problema, passando a tratar uma questão de âmbito interno como regional.

No último segmento, analisa-se o papel do Brasil em relação à segurança na América do Sul, em face dos desafios que se apresentam à sua inserção internacional. Inicialmente, examina-se a conformação de um documento de política de defesa e de uma estratégia de defesa como fatores não tradicionalmente usuais na política brasileira. Em seguida, avalia-se a política estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul considerando-se a descentralização de sua presença militar, bem como a relevância atribuída à sub-região andina e às questões do narcotráfico e narcoterrorismo. Por fim, apresentam-se os desafios e as preocupações para uma cooperação sul-americana que se colocam para o Brasil na conformação de uma agenda regional estabelecida a partir de um entorno estável.

Essas reflexões acerca da segurança regional e das questões para a política externa do Brasil que se colocam a partir da nova agenda de segurança internacional são os elementos propostos neste estudo.

## **2 SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA: ASPECTOS CONCEITUAIS E PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS**

Este capítulo apresenta a discussão desenvolvida pela teoria de relações internacionais em relação ao estabelecimento de novos limites teóricos na área de segurança internacional a partir da redefinição do conceito de segurança internacional para, considerando-se essa reestruturação, analisar o seu reflexo na evolução do debate teórico de segurança internacional no pós-Guerra Fria onde a emergência de distintos cenários, de outros atores e de novas questões de segurança questionam a definição de segurança internacional empregada durante o período anterior.

Os novos fenômenos da agenda de segurança internacional ultrapassam as explicações possíveis produzidas pela teoria realista, da mesma forma o uso da força não pode ser utilizado como instrumento exclusivo para sua solução. Os estudos de segurança, seus conceitos e limites explicativos, passaram por uma transformação com o fim da bipolaridade, em face das modificações ocorridas no sistema internacional. As conceituações de segurança utilizadas durante a Guerra Fria eram centradas no aspecto militar-estratégico e no Estado, enquanto ator relevante para a segurança internacional. Contudo, o fim da bipolaridade gerou alterações como a redistribuição de poder entre os principais atores do sistema e uma mudança de percepção relativamente à segurança dos Estados e indivíduos, provocando uma reorientação na política externa de muitos países.

Para traçar esse panorama mais amplo e complexo que se apresenta no sistema internacional no pós-Guerra Fria, aborda-se inicialmente a deficiência analítica para explicar os fenômenos em questão, em face da falta de variáveis adequadas; a seguir, apresentam-se as novas definições e as tentativas de estabelecer os instrumentos de análise das questões a partir de outros padrões e níveis de análise. Na seção seguinte, examina-se como a formação do sistema internacional contemporâneo repercute nas relações de segurança entre os Estados, destacando-se os principais questionamentos à construção e utilização de uma teoria regional de segurança.

## 2.1 O DEBATE ACERCA DE UM NOVO CONCEITO DE SEGURANÇA

As mudanças ocorridas no sistema internacional com o término da bipolaridade afetaram, de uma maneira geral, tanto o nível nacional quanto o regional e o global, por estarem extremamente articulados e interdependentes. Tais modificações provocaram alterações na análise da segurança internacional, desencadeando discussões acerca da necessidade de ampliar a agenda de segurança para incluir questões econômicas, ambientais e sociais.

A análise das transformações, a fim de entendê-las e adequadamente considerá-las enquanto fenômenos das relações internacionais, assinala para o fato de que os conceitos precisam estar adequados às necessidades e realidades existentes, por isso, a agenda de investigação da segurança internacional precisa estar cuidadosamente definida. Neste sentido, o discurso teórico delimita e esclarece o comportamento dos agentes, a natureza dos processos nas relações internacionais e permite que sejam discutidos os problemas da realidade internacional.

Por essa razão, este capítulo apresenta a discussão acerca dos parâmetros e conceituações importantes para o delineamento deste estudo. Com isso, primeiramente, trata-se do significado de segurança e defesa no contexto internacional contemporâneo, sublinhando-se as questões enfocadas no campo dos estudos de segurança, até então restritas ao racionalismo. Após, aborda-se o conceito ampliado de segurança proposto pela Escola de Copenhague, bem como a nova agenda de pesquisa em segurança internacional que se descortina com o término da Guerra Fria para, então, estabelecer a base teórica com a qual se examina a atual configuração do sistema de segurança internacional e suas implicações para o Brasil.

Definir segurança e defesa não é uma tarefa simples em face da complexidade dos conceitos, contudo, torna-se necessário especificá-los para que seja possível estabelecer parâmetros para orientar a análise sobre o tema.

A despeito de os Estados permanecerem como os principais atores<sup>3</sup> no sistema internacional, as empresas transnacionais e as organizações não-governamentais passaram a interagir no sistema internacional contemporâneo. Ao observar o contexto regional no qual o Brasil está inserido, constata-se que as incertezas que se revelam para os seus Estados e também para os cidadãos latino-americanos, com o fim da bipolaridade, geram questionamentos sobre como os países deveriam enfrentar a nova agenda que emerge nas últimas décadas na região. Atualmente, não são apenas os meios político-militares convencionais<sup>4</sup> que podem desestabilizar os Estados, mas, também, os novos atores internacionais; por isso, ao falar em segurança não se pode falar apenas em segurança nacional ou estatal<sup>5</sup>.

O conceito de segurança assumiu outra dimensão – notadamente o de segurança estatal – quando novos parâmetros tiveram de ser considerados, pois novas tensões e novos tipos de ameaça foram desencadeados. As novas ameaças<sup>6</sup> foram incorporadas às tradicionais, bem como novos e distintos atores passaram a ser relevantes para essa nova configuração da segurança internacional.

Com isso, a necessidade de ampliar o conceito de segurança passou a ser analisada, eis que se tornou necessário considerar os novos objetos de referência para a segurança. Ou seja, a definição restrita de segurança em termos

---

<sup>3</sup> Steinert em ensaio (A decisão em matéria de política externa. Ensaio sobre a utilização das teorias) anexo à Duroselle (2000, p. 452), ao analisar a tomada de decisão em política externa, aponta o Estado como ator privilegiado do sistema e assevera que, em grande parte, o seu comportamento depende de como o sistema está estruturado (seja unipolar, bipolar ou multipolar); de qual o lugar que este ocupa no sistema (como superpotência, grande, média ou pequena); se este Estado pertence a um bloco ou aliança e, ainda, da questão específica a ser resolvida (ou seja, um assunto pode dizer respeito à esfera regional ou global, não sendo possível, normalmente, uma resposta igual em um ou outro caso).

<sup>4</sup> Shultz, Godson e Quester (1997) observam que se seguiu um período de euforia após o término da Guerra Fria no qual se acreditava no declínio – ou mesmo desaparecimento – do poder militar como um instrumento de política, mas isso não se confirmou como, aliás, já não havia ocorrido em outras duas vezes no século XX: após as duas Guerras Mundiais. Dessa maneira, como se mostrou que o poder militar e o uso da força continuariam sendo utilizados como ferramentas de resolução de conflitos, tornou-se necessário debater quais seriam as novas fronteiras dos estudos de segurança, sendo que muitos analistas consideravam a necessidade de sua ampliação para incluir muito mais do que apenas os assuntos político-militares.

<sup>5</sup> Os termos segurança estatal e segurança nacional se equivalem, pois ambos fazem referência ao conceito moderno de Estado de base territorial. Contudo, muitas vezes o último é associado a uma prática política autoritária, especialmente nos países do Cone Sul.

<sup>6</sup> As chamadas novas ameaças já existiam em sua grande maioria mesmo no período da bipolaridade, contudo, não faziam parte da agenda de segurança que estava centrada no conflito Leste-Oeste, com o campo militar e o Estado como atores e objetos centrais do estudo tradicional da segurança. Tais questões eram então securitizadas no âmbito internacional.

vestfalianos - segundo a qual as ameaças provêm de um Estado soberano contra outro Estado nessa mesma condição e são respondidas preponderantemente pelo emprego das forças militares - não é suficiente para incluir as fontes de ameaça que não são necessariamente de natureza militar e podem ter origens outras que não os Estados nacionais.

Assim sendo, por considerar que a definição empregada durante a Guerra Fria era restritiva, pois pensava apenas o Estado e as questões militares como relacionadas à segurança, passou-se a discutir acerca da redefinição do conceito de segurança. São três as escolas implicadas no debate sobre quais as ameaças ou assuntos de segurança devem ser considerados como tal: a corrente tradicionalista (*Traditional Security Studies – TSS*); os que defendem um novo ou “abrangente” parâmetro de análise (*wideners*, Escola de Copenhague) e a perspectiva crítica (*Critical Security Studies – CSS*).

Para a corrente tradicionalista, os estudos da área devem considerar o Estado como unidade básica de análise, devem abordar os conflitos intra-estados e assuntos da guerra e da paz - ou seja, a segurança nacional (estatal) detém a primazia das relações de segurança. Por sua vez, a corrente abrangente assevera que os estudos de segurança devem ser ampliados para incluir, além do Estado, atores não-estatais e ameaças tanto aos Estados como aos cidadãos<sup>7</sup>. Deve-se também considerar, além das ameaças militares, aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal<sup>8</sup>. E por fim, a perspectiva crítica propõe uma atitude questionadora à estrutura de segurança ao defender que a segurança do indivíduo é mais relevante do que a estatal, que as pesquisas devem colaborar para a emancipação humana, retirando a ênfase no aspecto militar. Sua premissa é de que as ameaças são socialmente construídas, decorrentes das interações entre as pessoas e os grupos.

---

<sup>7</sup> Para seus críticos, essa abordagem implica em um campo mais complicado e, por vezes, um foco menos preciso; porém, o campo pode ser suficientemente delimitado ao focar nas questões que merecem uma resposta emergencial e imediata dos Estados e da sociedade. (BAILEY, 2001).

<sup>8</sup> Essa corrente emprega o termo segurança ‘societal’ diferenciando-o de segurança ‘social’, na medida em que esta se relaciona ao bem-estar social dos indivíduos considerado em termos econômicos. Já aquela, é sobre identidades coletivas e ações produzidas em defesa dessa coletividade. Ou seja, a insegurança ‘societal’ ocorre no momento em que as comunidades - quaisquer que sejam - sentem-se ameaçadas em sua sobrevivência enquanto comunidade. (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 119-120).

O debate cresceu em virtude da insatisfação com o estreitamento sofrido pelo campo de estudos estratégicos decorrente da obsessão pelas questões estratégicas e militares<sup>9</sup> da Guerra Fria (BUZAN, 1997; BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). O descontentamento com a limitação proveniente do enfoque tradicionalista<sup>10</sup> foi estimulado pelo crescimento, no cenário internacional, das agendas econômica e ambiental<sup>11</sup>, durante os anos 1970 e 1980, passando para o aumento das preocupações relativas às identidades nacionais e aos crimes transnacionais nos anos 1990 - demandas que demonstravam a incapacidade do enfoque tradicionalista de gerar explicações convenientes para esses fenômenos.

Entretanto, com a Guerra Fria em curso, era muito difícil considerar questões outras como a degradação ambiental e o crescimento demográfico, por exemplo, como relacionados à segurança estatal. Com o término da bipolaridade, estes temas emergem com mais força no estabelecimento de assuntos de segurança mais abrangentes, em que despontam ameaças como a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas e drogas, e o terrorismo.

As transformações desencadeadas nas relações internacionais a partir dos anos 1990 confrontam a teoria com as novas realidades. Dessa forma, as discussões<sup>12</sup> acerca da atualidade e abrangência do conceito de segurança estatal servem para demonstrar aos Estados a necessidade de compreender os novos

---

<sup>9</sup> As questões referentes à ameaça nuclear predominaram durante a Guerra Fria, engessando os estudos de segurança, mas com a perda do poderio soviético, “com a confrontação ideológica consignada à história, as forças nucleares repentinamente tinham pouco a deter, e as forças convencionais pouco a conter”. (BUZAN, 1997, p. 8, tradução nossa).

<sup>10</sup> Ao considerar a agenda restrita defendida pelos tradicionalistas parece mais fácil identificar as questões de segurança por referirem-se ao uso da força no setor militar. Em contrapartida, o estabelecimento da segurança para além do escopo militar não é tão simples, na medida em que se corre o risco de implicar qualquer coisa como ameaça potencial à segurança do indivíduo.

<sup>11</sup> Nos anos 1960, inicialmente, configuraram-se as preocupações com os pesticidas, após ampliaram-se para um espectro maior de assuntos conectados, tais como, mudança climática, biodiversidade e poluição. Em relação às questões econômicas, nos anos 1970 aumentou a liberalização da economia mundial deixando as economias nacionais mais expostas à competição de outros agentes (corporações transnacionais mais poderosas e mercados financeiros), como decorrência do mercado global.

<sup>12</sup> Knudsen (2001, p. 355-356), argumenta que, após a disputa sobre vários pontos durante os anos 1990, o debate sobre estudos de segurança diminuiu, bem como a comunicação entre as escolas, gerando um afastamento entre as mesmas. Ele refere a necessidade de estudar a segurança em seu contexto regional, como desenvolvido nos estudos de Buzan, Wæver e Wilde, bem como evoca a importância de manter a discussão e defende a inclusão de alguns pontos, como a preservação do elemento de urgência na noção de ameaça e o foco no Estado, como ator coletivo que as processa. O autor ressalta que, de seu ponto de vista, deve ocorrer o retorno para a política de segurança em sua essência e do seu papel em moldar as relações fundamentais entre sociedades, grupos e Estados.

aspectos, como o da segurança humana, a fim de enquadrá-los nas suas ações de política externa, sem que se tenha de abandonar as dinâmicas estatais de segurança.

Os Estados mantêm-se como objeto central na análise de segurança para boa parte dos teóricos, embora não sejam únicos atores a serem considerados nas análises das relações internacionais. O sistema de Estados, como concebido a partir de Vestfália, passou por um período de questionamento quanto à sua validade na análise das relações internacionais, pois se considerava a falência do Estado (neste sentido, passou-se a atribuir a alguns Estados da periferia a condição de pré-modernos ou “falidos”, os quais representariam uma ameaça para a segurança internacional). Contudo, não nos parece que os Estados tenham perdido a sua condição de ator proeminente nas relações internacionais, por isso, não questionamos a sua validade na análise de segurança, no entanto, consideramos que a agenda de segurança não pode se ater à análise do Estado para compreender as relações de segurança no cenário internacional atual.

Para os realistas, o Estado é necessário à sobrevivência dos grupos de indivíduos no sistema internacional anárquico, a sua existência é, dessa forma, “condição necessária para a realização de qualquer valor individual ou coletivo num sistema internacional caracterizado pela anarquia” (CEPIK, 2001, p. 7). Em que pese a segurança nacional ser central, uma vez que os Estados dominam as principais condições que determinam a segurança dos outros níveis, é necessário considerar que todos os distintos níveis de análise influenciam as relações de segurança. Dessa forma, não há como separá-los ou desconsiderá-los, uma vez que se influenciam mutuamente e seus efeitos tendem a ser interligados.

Ao examinar os diferentes níveis de análise Buzan (1991, p. 39), assevera que não é possível separar a segurança dos indivíduos daquela do Estado, pois são irremediavelmente conectadas, assim como as ameaças aos objetos referentes de segurança não se originam unicamente de ameaças militares, uma vez que também podem emanar de ameaças não-militares. O que os Estados devem observar, portanto, é o desafio que se lhes apresenta de mensurá-las a fim de evitar a

securitização<sup>13</sup> de todos os temas e, por outro lado, encontrar respostas e ações de política externa em um contexto internacional que se mostra mais complexo.

Para os tradicionalistas, o estudo da segurança é feito com base nas ameaças objetivas; mas para Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 29-31), a segurança é determinada pelos atores, por isso, é subjetiva. A prática da securitização se caracteriza por ser um processo intersubjetivo e socialmente construído. Dessa forma, uma abordagem objetiva da segurança somente pode se configurar em se tratando de uma ameaça imediata e inequívoca, como ocorre no caso de tanques hostis cruzando uma fronteira. Contudo, mesmo essa condição de “hostil”, é uma relação construída socialmente, não sendo, dessa maneira, um atributo do veículo em si, que pode representar, por exemplo, parte de uma operação de paz.

Não se pode construir segurança absoluta em um sistema anárquico, não há como estabelecer uma condição na qual se está totalmente protegido<sup>14</sup> contra qualquer situação e contra quaisquer fontes de ameaça, por isso, a segurança vai ser sempre relativa. Como produto do comportamento dos atores, a segurança não é objetiva, é uma condição relativa de proteção na qual não há exposição a riscos ou ameaças.

Conceito elaborado pela ONU em 1990 define a segurança como “uma condição pela qual os Estados consideram que não existe perigo de uma agressão militar, pressões políticas ou coerção econômica, de maneira que podem dedicar-se livremente a seu próprio desenvolvimento e progresso”. Deve-se destacar que a segurança pode ser enfocada considerando-se o indivíduo, a sociedade ou o Estado. Com efeito, distintas perspectivas decorrem das definições que se apresentam conforme os diferentes objetos considerados (segurança individual, societal ou estatal).

---

<sup>13</sup> Como se verá mais detalhadamente adiante, a securitização ocorre quando se refere à existência da ameaça, fazendo com que sejam necessárias medidas de emergência fora das restrições normais do processo político.

<sup>14</sup> Duroselle (2000, p. 135-136), por sua vez, analisando o interesse nacional que se consubstancia no Estado (este como aglutinador do interesse dos homens que se propõem a viver em conjunto), indica que a segurança - objetivo comum a todos os Estados – pode ser *relativa* ou *absoluta*. Aquela ocorre quando se formam alianças ou outras ações que sejam capazes de assegurar a independência e a integridade territorial do Estado mesmo que para isso ele tenha que pagar o preço de uma guerra defensiva. Já a segunda forma, consistiria em “se sentir a salvo não apenas da amputação territorial ou da perda da independência, como também a salvo de uma guerra indesejada”.

Ao produzir um debate sobre a segurança pública como principal preocupação nas Américas Bailey (2001), argumenta que a segurança é a proteção de bens vitais – para os quais se atribui um valor particularmente alto – de ameaças que são vistas como significantes. Assim sendo, no debate sobre segurança devem ser consideradas três questões: quais bens são significantes para a segurança; o que constitui significantes ameaças, e como estas ameaças podem ser administradas.

De acordo com os autores da vertente abrangente, a segurança está relacionada à sobrevivência. Uma questão será tratada como de segurança quando for apresentada uma ameaça existencial a um determinado objeto referente. Esse objeto referente tem sido, tradicionalmente, mas não necessariamente, o Estado<sup>15</sup>, incorporando governo, território e sociedade. Esta corrente de pensamento propõe uma agenda diversa de segurança na qual a análise nem sempre está centrada no Estado, por isso, não mantém a distinção rígida entre o internacional e o interno.

Dada a natureza especial das ameaças, justifica-se o emprego de medidas extraordinárias como resposta, por isso, a invocação da segurança desencadeia a legitimação do uso da força, dessa forma, o Estado pode se mobilizar ou invocar poderes especiais com o intuito de responder a esta. Ao invocar a segurança, o Estado declara uma condição emergencial e, com o intuito de debelá-la, reivindica o direito de usar todos os meios que sejam necessários para impedir o desenvolvimento da mesma. Entretanto, para o enfoque abrangente de segurança, as ameaças existenciais e as medidas de emergência não podem ser baseadas em um padrão único, uma vez que elas podem variar, considerando-se os diferentes setores e níveis de análise (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 21-22).

Dessa maneira, cada setor possui particularidades e objetos referentes específicos; assim, no setor militar, o Estado é o objeto referente por excelência, sendo função precípua das forças armadas exercerem a defesa daquele, por isso, tradicionalmente, esse setor é reconhecido pelas relações de força. No setor político,

---

<sup>15</sup> Alsina Jr. (2006, p. 28), embasado no esquema proposto por Buzan, refere que todos os Estados possuem três componentes que se somam à soberania e à existência de um território, “uma idéia do Estado, uma base física e uma expressão institucional”. A base física do Estado – qual seja, população, território, recursos naturais e riquezas derivadas do trabalho humano - é o que possui materialidade mais evidente em termos de segurança, pois sendo esta ameaçada, o Estado pode vir concretamente a desaparecer. Assim sendo, “é a percepção de ameaça a essa última que justificará o processo de securitização institucionalizada, refletindo na manutenção das Forças Armadas nacionais”.

por sua vez, as ameaças existenciais configuram-se em relação à soberania que pode ser ameaçada, tanto no que diz respeito ao seu reconhecimento, a sua legitimidade, ou mesmo à autoridade governamental.

Em relação ao setor econômico, que se caracteriza pelas relações de comércio, produção e finanças, as ameaças existenciais às economias nacionais são difíceis de caracterizar. Elas somente se constituiriam como tal no caso de colocar a sobrevivência da população em risco. Já relativamente a objetos referentes supranacionais, como o mercado global, este pode ser ameaçado por questões que modifiquem suas regras, normas ou mesmo suas instituições que o compõe. Já no setor societal, os objetos referentes seriam as identidades coletivas que não dependem do Estado para funcionar, tais como a nação e a religião. No setor ambiental, por outro lado, existem vários tipos possíveis de objetos referentes, podendo abranger assuntos globais como o clima e a biosfera, ou locais como a sobrevivência de espécies individuais ou tipos de habitat.

Ao focalizar as ameaças, observa-se que elas variam conforme o objeto considerado, assim, diferentes setores e níveis de análise apresentam distintas questões a serem percebidas como geradoras de insegurança; portanto, aquilo que constitui uma ameaça existencial para um setor, pode não ser para outro. Dessa forma, os objetos referentes de segurança, ou seja, todas as instituições que podem sofrer ameaça à sua segurança, vão ter lógicas e regras específicas conforme o setor considerado.

A segurança nacional, por sua vez, tem como objeto de proteção o Estado e suas instituições formadoras. Ela se refere à preservação da soberania e da integridade territorial, afastando da coletividade e dos indivíduos ameaças à existência e à autonomia dentro do Estado soberano. As ameaças aos Estados podem ser externas, quando decorrem de Estados e suas agências de defesa, inteligência e diplomacia, por meio de agressão militar, espionagem, bloqueio econômico; e internas, se oriundas de dentro do próprio Estado, mediante o apoio às ameaças externas e pela subversão.

Por outro lado, desde o final do século XX, os Estados estão sujeitos a um novo tipo de ameaças – as ameaças transnacionais – decorrentes do crime organizado, do terrorismo e do narcotráfico. Estas são difusas e se originam de atores não-estatais que não respeitam fronteiras físicas, dessa forma, são questões

que não se referem a um Estado apenas, mas afetam mais de um concomitantemente e requerem soluções conjuntas para afastá-las. Pela utilização dos instrumentos do Estado como a diplomacia, a inteligência e o aparato militar, é que serão construídas as respostas às ameaças à segurança nacional, podendo incluir construção de coalizões entre Estados e uso das organizações internacionais.

Outra variante a ser mencionada é a segurança humana, que surgiu nos anos 1990. Por meio dela, é possível pensar sobre a segurança internacional como algo mais do que a defesa militar dos interesses do Estado, conforme ressalta Paris (2001). O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano da ONU, “Novas Dimensões da Segurança Humana” produzido em 1994, representa um esforço inicial ao estabelecer parâmetros conceituais, salientando que a segurança humana abrange uma soma de sete dimensões de segurança: econômica, alimentar, saúde, meio ambiente, pessoal, comunitária e política. Portanto, o seu objeto de proteção é a suficiência econômica; a integridade física e emocional; os direitos humanos, políticos e civis; e a identidade cultural.

A segurança humana está centrada na pessoa, quer dizer, enfoca o indivíduo e não as ameaças. A idéia é que ela deve ser preventiva, não resultando da aplicação de um conjunto de procedimentos administrativos, mas sim, da condição de um efetivo ambiente político, econômico, social, cultural e natural. Assim sendo, os principais fatores de ameaça à segurança humana provêm da corrupção; violência; imigração/emigração; poluição; desastres naturais; escassez de recursos naturais; degradação ambiental; movimentos populacionais e, sobretudo, de instituições internas fracas.

Muitos dos novos temas de segurança passaram a ser vistos como problemas de segurança humana, eis que vinculados a cenários conflitivos interestatais e intra-estatais, geradores de crises humanitárias e de violação de direitos humanos ultrapassando, portanto, o âmbito estatal, pois se refere a condições mais gerais do desenvolvimento humano e seus fatores históricos, políticos, econômicos, sociológicos e culturais (HIRST, 2003, p. 52).

Essa nova realidade também desencadeou reflexos na região latino-americana, que buscou se adequar aos novos fatos. Em decorrência desse novo desafio, a região, por meio de seus mecanismos institucionais de segurança coletiva, incorporou uma nova concepção de segurança com alcance

multidimensional, na medida em que incluiu as novas ameaças além das tradicionais, bem como a noção de segurança humana.

Essa concepção de alcance multidimensional<sup>16</sup> foi adotada inicialmente pela Declaração de Bridgetown em 2002 e, posteriormente, enfatizada na Declaração de Quito, elaborada na VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, realizada em novembro de 2004 e reafirmada em Manágua, em 2006. A Declaração de Quito destaca:

A segurança constitui uma condição multidimensional do desenvolvimento e do progresso de nossas nações. A segurança se fortalece quando aprofundamos sua dimensão humana. As condições da segurança humana melhoram graças ao pleno respeito da dignidade, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das pessoas, dentro do marco do estado de direito, assim como também mediante a promoção do desenvolvimento econômico e social, a educação e a luta contra a pobreza, as doenças e a fome.

Assim sendo, os Estados latino-americanos incluíram no seu enfoque e nas suas organizações de segurança a idéia de segurança humana, que se consubstancia nesse conceito mais amplo – mesmo que entre os Estados existam entendimentos distintos acerca do que seria enquadrado nessa conceituação.

O uso do conceito de segurança humana é controvertido, aqueles que defendem sua validade consideram que a sua utilização pode ser válida para os estudos que se concentram nas ameaças aos indivíduos ao considerarem, sobretudo, as ameaças não-militares (PARIS, 2001), diferindo daqueles focados na proeminência das ameaças externas. Por outro lado, considera-se que a noção de segurança humana possui alcance limitado, eis que protege apenas alguns aspectos da dimensão humana, como os direitos humanos fundamentais ou as capacidades básicas.

Essa denominação sofre ainda a crítica de que não se pode utilizá-la para substituir a segurança estatal, sob pena de securitizar temas que não podem ser vistos como de segurança, mas sim, tratados em seus contextos específicos, por não se referirem ao uso potencial da força, como por exemplo, questões de educação e saúde. Por isso, não tem sido simples a construção do entendimento em

---

<sup>16</sup> As Américas não desenvolveram uma visão comum relativamente à segurança em decorrência da grande heterogeneidade em relação às mesmas, como consequência de condições internas distintas. Isto posto, esse conceito finalmente acordado se caracteriza por ser amplamente inclusivo e que deixa em aberto a possibilidade de cada país priorizar as suas questões de segurança e defesa.

relação a quais questões seriam de segurança humana. Muitas temáticas têm sido enquadradas neste campo, ampliando assim seu escopo e dificultando o estabelecimento do que pode ser problematizado como um tema de segurança humana.

Tomando-se por base tal apreciação, não se torna difícil compreender as divergências em relação a esse tema, inclusive entre os países latino-americanos, uma vez que muitos temem um processo de securitização, que ampliaria aquelas questões enquadradas como de segurança. Da mesma forma, acrescenta-se a essa dificuldade, o tratamento atribuído à questão do emprego das forças armadas para lidar com as questões de segurança. Há um desacordo importante acerca de quais deveriam ser as atribuições das forças militares, levando-se em conta os novos temas de segurança.

Se para países da região como Colômbia e Chile – que seguem o pensamento dos Estados Unidos nessa questão – é possível que estas venham a se ocupar das novas temáticas de segurança, Argentina e Brasil compartilham o entendimento de que não é adequado dar-se tratamento militar a tais questões. Com efeito, o Brasil tem sustentado que os novos temas de segurança são questões a serem combatidas com políticas públicas e por meio de ação policial, mantendo-se a cargo das forças armadas apenas às suas atribuições tradicionais.

Ao propor esse tema impõem-se uma necessária referência à defesa que, como objetivo do Estado, é atribuição das forças armadas. Esta se caracteriza pelo emprego de ações e meios eficazes para garantir a soberania do Estado que, em última análise, promovem o alcance da segurança nacional. A preponderância do Estado como ator nas relações internacionais torna proeminente o pensamento da defesa relacionado às ameaças externas provenientes de outros Estados nacionais, em que os meios militares são empregados para combatê-las, mediante a utilização das burocracias especializadas normalmente mantidas pelo Estado, como as forças armadas e os serviços secretos.

No entanto, essa proteção contra ataques pode também incluir as ameaças internas à segurança do Estado, que, neste caso, envolvem a manutenção da paz e do aparato governamental, e da integridade territorial, quando ameaçados por movimentos separatistas ou revolucionários oriundos dos próprios cidadãos. Nessa situação, as forças armadas somente subsidiariamente seriam responsáveis

– considerando-se o contexto de Estados democráticos – uma vez que o problema está mais bem definido como segurança pública do que propriamente como defesa. Assumida, portanto, como questão de segurança pública, a competência seria das polícias civis e militares.

Essa idéia também está assente na Política de Defesa Nacional brasileira, publicada em 2005, segundo a qual a defesa nacional “é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra as ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

É importante destacar, como mencionam Lake e Morgan (1997, p. 3-4), que a Guerra Fria teve um efeito duplo nos conflitos regionais, por um lado, promoveu a internacionalização de muitos conflitos locais que ficavam subsumidos à competição entre as superpotências. Estas assistiam às potências locais e ambas temiam que a ajuda feita pela outra acabasse gerando uma vantagem política. De outro lado, as superpotências restringiam os conflitos locais de uma possível ampliação, uma vez que temiam fornecer oportunidades para a intervenção da outra na sua esfera de influência. Não apenas os movimentos de uma potência eram estudados pela outra, mas também os efetuados pelos demais Estados que estavam naquela órbita, como medida de precaução em relação às conseqüências que daí poderiam advir.

Atualmente, por sua vez, as tensões se espalharam para várias partes do mundo, o que também requer a necessidade de administração dos conflitos e promoção da cooperação. Portanto, no cenário mais complexo que se apresenta após o fim da Guerra Fria, impõe-se considerar, nas análises de segurança não apenas o aspecto estratégico-militar, mas também, as questões econômicas, sociais, políticas e ambientais. Observar as novas dimensões, ao estabelecer uma definição de segurança, permite considerar questões transnacionais que surgem na agenda de segurança do pós-Guerra Fria e que, em sendo observadas, impedem a desconsideração de aspectos importantes da realidade internacional.

Contudo, não pode ser ignorado que as novas ameaças não se estabelecem com a mesma intensidade para todos os países, porém, essa configuração não impediu o debate entre os países do continente americano acerca da necessidade de uma abordagem mais ampla para as questões de segurança e

uma adequação da agenda regional<sup>17</sup> ao novo cenário internacional. Com isso, em face das preocupações e desafios, a região adotou uma conceituação multidimensional de segurança que abrange as ameaças tradicionais e as novas ameaças, conforme referido.

As discussões e as alterações descritas relativas aos conceitos e suas possibilidades explicativas, decorrem do esforço de compreender a realidade internacional e de adaptar-se a ela. Em razão disso, entende-se como oportuna e mais consistente a conceituação proposta por Buzan, que mantém aberta a agenda de segurança para tipos diferentes de ameaças e que considera que os objetos referentes tanto podem ser militares quanto não-militares. Quer dizer, a segurança não necessariamente é estatal e nem limitada ao setor militar, na medida em que o conceito é ampliado para englobar além deste, os setores político, econômico, ecológico e societal.

Ao considerar a idéia de um conceito ampliado de segurança para além das esferas político-militar convém tratar de outros pontos importantes da contribuição da Escola de Copenhague<sup>18</sup> para os estudos de segurança<sup>19</sup>.

### **2.1.1 Securitização, dessecuritização e as unidades de análise**

Duas importantes questões que permeiam o assunto serão colocadas nessa seção como parte da discussão. Nas obras de Wæver (1995) e Buzan; Wæver e Wilde (1998), os autores questionam o que realmente torna uma questão

---

<sup>17</sup> A agenda regional tem se caracterizado por refletir as demandas dos Estados Unidos em detrimento daquela almejada pelos demais Estados, tanto é assim que o conceito de segurança multidimensional elaborado no cerne da Organização dos Estados Americanos é amplo e extremamente aberto para englobar todas as percepções de ameaças entre os países latino-americanos.

<sup>18</sup> As principais obras utilizadas como referência teórica neste estudo são compostas por: Wæver (1995); Buzan (1991); Buzan (1997); Buzan, Wæver e Wilde (1998); Buzan e Wæver (2003), todas produzidas no âmbito do COPRI - Conflict and Peace Research Institute, na chamada Escola de Copenhague.

<sup>19</sup> Hough (2004, p. 8), ressalta que a ampliação proposta pela Escola de Copenhague representa uma importante mudança em relação à concepção tradicional, uma vez que considera que os assuntos podem ser reputados como questões de segurança mesmo que eles não ameacem Estados. Uma importante influência neste pensamento decorreu do ressurgimento do nacionalismo – imprevisto em grande parte – que teve lugar no leste europeu, particularmente na Iugoslávia, terminada a Guerra Fria. Pois a desintegração do Estado não resultou do dilema de segurança estatal, mas porque o dilema de segurança social interno estimulou uma tentativa de incorporar subgrupos na análise de segurança.

como um problema de segurança e, afinal, o que seria segurança. Como resposta, referem o processo de securitização (*securitizing move*) e o “*speech act*”, ou ‘ato de fala’, que é o próprio processo de securitização onde a própria declaração é o ato.

Wæver (1995) enfatiza que os problemas de segurança minam a ordem política, à medida que ameaçam a soberania ou a independência dos Estados de forma rápida, fazendo com que este perca a capacidade de administração. Para contrapor-se a essa ameaça o Estado mobilizar-se-á com o máximo de seu esforço possível. Dessa forma, a segurança coloca a política além das regras do jogo estabelecidas e enquadra o assunto como um tipo especial de política ou acima dela<sup>20</sup>.

Esse processo denomina-se securitização (*securitization*), que pode ser entendido como uma versão mais extrema da politização, na medida em que qualquer assunto ou questão pública pode se localizar no espectro, que vai do não-politizado (significando que o Estado não lida com o assunto, bem como não é questão de debate público) ao politizado (é parte das políticas públicas, requerendo decisão governamental e alocação de recursos) e, por fim, ao securitizado (existência de uma ameaça, necessitando medidas de emergência fora das restrições normais do processo político).

Em geral, os assuntos podem acabar em qualquer uma das partes do espectro, variando de um Estado para outro e também dentro de um mesmo Estado, em função do momento no qual se analisa a questão. Assim, muitos assuntos que fazem parte da vida privada, como a religião, podem ser considerados em algumas sociedades (como as muçulmanas) uma questão da esfera pública.

Esse mesmo processo político, pelo qual as coletividades designam quais bens seriam verdadeiramente vitais, como eles podem ser protegidos e quais ameaças seriam mais significantes, é sublinhado por Bailey (2001, p. 4). A securitização é um processo dinâmico, quer dizer, a percepção em relação às fontes de ameaça pode mudar, assim como a forma de respondê-las.

---

<sup>20</sup> Em artigo produzido em 1998 acerca do liberalismo e segurança, Buzan e Wæver, ressaltam que a segurança se destaca por ser um tipo de política onde existem ameaças existenciais a valores centrais das coletividades humanas, por isso, não é sinônimo de questões militares. Porém, para designar um assunto como de segurança, torna-se necessário adotar medidas excepcionais, que não são apenas atribuir prioridade ao assunto, mas inclusive, quebrando as regras normais da política mediante o uso da força ou medidas sigilosas.

A securitização “é constituída pelo estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com proeminência suficiente para ter efeitos políticos substanciais” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 25, tradução nossa). Esse conceito se constitui em importante ferramenta que permite mapear as alterações regionais e considera que a agenda de segurança varia, ela não é a mesma, eis que engloba padrões diferentes em distintas regiões. Assim, os atores não necessariamente são os mesmos, bem como os setores apresentam importância diversa.

O discurso de segurança, com sua estrutura retórica específica, tem um peso importante para o entendimento da securitização (sobrevivência, prioridade de ação), pois se o problema não é administrado no momento em que se manifesta, posteriormente, pode não ser possível uma solução. A existência da ameaça, a necessidade de ação urgente e os efeitos nas relações entre as unidades pelas regras terem sido quebradas, são os três elementos que compõem uma securitização exitosa<sup>21</sup>.

Nesse sentido, um assunto não se torna uma questão de segurança (ou é securitizado) necessariamente porque existe uma ameaça, mas porque é apresentado como tal. Indo além, não basta apenas indicar uma ameaça a um objeto referente, pois a securitização passa pela necessária aceitação como tal, sendo sempre uma escolha política securitizar ou aceitar a securitização. Dessa forma, um discurso que apresenta uma ameaça a um objeto referente não institui, por ele mesmo, a securitização.

Esse processo é um *movimento de securitização*, pois um assunto somente é securitizado se e quando o público o aceitar como tal. Essa aceitação vai ser construída, observando-se limites estabelecidos acerca do que pode ser considerado como questão de segurança. Wæver (1995) afirma que o ato de declarar uma questão como de segurança conduz a um desenvolvimento em uma área específica que vai permitir a utilização de quaisquer meios que sejam necessários para impedir seu avanço ou sua consolidação.

---

<sup>21</sup> No plano ideal, a política deveria ser suficiente ou capaz de lidar com os assuntos de maneira que não fosse necessário elevar os assuntos ao nível da securitização, porém, às vezes esta é inevitável.

Assim sendo, o processo de securitização é chamado um “*speech act*”<sup>22</sup> (ou “ato de fala”) à medida que a sua declaração por si só basta para colocar o assunto em questão na esfera da segurança. Discorrendo acerca da ampliação da abordagem de segurança Hough (2004, p. 16), destaca que aceitar que assuntos não-militares sejam considerados na esfera da segurança e tratá-los como parte da ‘segurança nacional’ não implica deixar de lado a lógica do interesse nacional e a priorização da ‘high politics’. Para o autor, o passo adiante foi dado justamente pelo uso da metodologia do “*speech act*”, que enfatiza a urgência decorrente da ameaça militar ou não-militar.

Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 31), afirmam que o sucesso da securitização é decidido por aqueles que recebem o discurso, na medida em que tais questões não são decididas de forma individual, mas construídas socialmente. No processo de securitização não é necessário fazer referência à palavra segurança, pois o que importa é que parte significativa do público aceite a construção da ameaça, implicando medidas especiais e urgentes. A lógica do raciocínio é que, ao fazer referência à defesa, tem-se subentendida a segurança e a prioridade daí decorrente.

A securitização se opõe à politização no sentido de que, no nível internacional, securitizar significa apresentar um assunto cujo tratamento deva ser prioritário, mas, diferentemente da política, não pode ser aberto à discussão e às barganhas normais deste jogo<sup>23</sup>. A segurança internacional seria, em essência, como as coletividades humanas relacionam-se umas com as outras em termos de ameaças e vulnerabilidades, em função disso, deveria ser estudada em um contexto mais amplo eis que objetos isolados apresentam um interesse menor.

A busca pela sobrevivência diante das ameaças acarreta conseqüências no sentido de que a forma de agir será diferente do que ela seria caso a

---

<sup>22</sup> O conceito de “*speech act*” aqui utilizado é oriundo da filosofia da linguagem. A teoria dos atos de fala surgiu nos anos 1960, formulada por John L. Austin referindo que a linguagem é uma forma de ação, neste sentido, assume-se a idéia de que todo dizer é um fazer. Austin vai além da construção corrente de que a língua seria descritiva à medida que certas afirmações não servem para descrever nada, mas sim, para realizar ações. Assim, o discurso de segurança seria um enunciado performativo uma vez que, a conseqüência de proferi-lo, é a ocorrência da ação. Disponível em: <<http://www.filologia.org.br/viiiifelin/41.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2007.

<sup>23</sup> Esse mesmo processo não necessariamente ocorre na esfera doméstica, que pode ter a exploração de tais ameaças com fins domésticos, no sentido de poder tratar de tais questões sem os constrangimentos e com menos controle democrático do que os assuntos na esfera política impõem.

securitização não ocorresse. Neste sentido, nem tudo o que legitima a securitização em uma dada sociedade, pode ser o que legitima em outra. Ou seja, a interpretação acerca do que é uma ameaça à segurança pode ser distinta conforme a comunidade considerada, por isso, se não houver o compartilhamento do entendimento, essa diferença de percepções pode gerar um processo de securitização, que de outra maneira não ocorreria.

Em termos gerais, a dessecuritização<sup>24</sup> seria o ideal, contudo, isso nem sempre se faz possível. Por vezes, não existem as condições para ocorrer tal processo, uma vez que a segurança nacional precisa levar em conta o sistema de Estados, em conseqüência, deve-se atentar para o que os demais atores estão considerando como ameaça. Como mencionado anteriormente, a percepção comum acerca das ameaças contribui para que os assuntos da política normal não sejam ‘empurrados’ para o domínio da segurança.

O processo de securitização não é desencadeado apenas se e quando a palavra “segurança” é proferida. Por vezes ela o é, mas não quer dizer que se constitua, necessariamente, em um ato de segurança. Da mesma forma, não é o analista que designa o que deve ser tratado como ameaça existencial, mas sim, o ator político. Dessa maneira, três tipos de unidades compõem o processo de securitização: *referent objects*, *securitizing actors* e *functional actors*.

Conforme definem Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 35-42), os *referent objects* da segurança são os que sofrem a ameaça e que legitimamente reivindicam sua sobrevivência. Tradicionalmente, *referent objects* da segurança têm sido os Estados e, de certa forma, as nações. Para aqueles, a soberania é o objeto de proteção, para esta, a sobrevivência refere-se à identidade. Com efeito, tamanho ou escala são importantes para determinar o que constitui com sucesso um objeto referente de segurança. O nível intermediário ou das coletividades limitadas, como Estados e nações, tem tido mais sucesso em indicar objetos referentes duráveis do que o nível individual ou de pequenos grupos.

Por sua vez, *securitizing actors* são aqueles que securitizam questões por declarar que objetos referentes estão ameaçados. Esses atores podem ser líderes políticos, burocratas, representantes governamentais e de grupos de pressão. Eles

---

<sup>24</sup> O processo de dessecuritização mais característico se constituiu na Europa Ocidental, possibilitando a formação da União Européia.

não falam em defesa de sua própria sobrevivência quando indicam a necessidade de proteção a um determinado objeto referente, normalmente, eles apontam para a necessidade de defender a segurança de um Estado, uma nação ou uma comunidade. No caso do Estado – que estabelece regras sobre quem pode falar em seu nome – quando um representante governamental se manifesta, o faz representando este Estado. No setor militar, por sua vez, *securitizing actors* pode ser o Estado – que também pode ser o objeto referente.

E por fim, figuram os *functional actors*, que são aqueles que afetam a dinâmica dos setores. Estes influenciam as decisões na esfera da segurança, em que pese não serem *referent objects* e nem *securitizing actors* que reivindicam a securitização de um *referent objects*. Por exemplo, no setor ambiental, uma empresa poluidora pode ser um ator central, apesar de não se caracterizar como *referent object* e nem como *securitizing actor*, à medida que sua atuação impacta nas dinâmicas do setor.

O setor militar, por sua vez, apresenta diversos *functional actors* que podem influenciar as decisões, pois “o setor militar é repleto de atores que influenciam as dinâmicas do setor sem que sejam *referent objects* ou *securitizing actors*” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 56, tradução nossa). Estes são distribuídos em três grupos:

- as agências de força, que incluem desde companhias mercenárias, burocracias de defesa, até as forças armadas;
- os provedores dos instrumentos de força, como a indústria armamentista;
- agências governamentais, como ministério da Defesa, Finanças e Relações Exteriores, como atores chaves que exercem influência nas decisões do setor militar.

Não se caracteriza como uma oposição maniqueísta o binômio segurança-insegurança, porque aquela indica uma situação em que se configura um problema para o qual está sendo dada uma resposta, enquanto a insegurança se caracteriza por ser uma situação com um problema de segurança sem resposta. A definição da securitização desenvolvida pela corrente abrangente pode funcionar como uma ferramenta para encontrar atores e fenômenos de segurança em outros setores, que não o tradicional político-militar.

Na securitização, os atores se manifestam e agem em nome dos *referent objects*. Muitas vezes, especialmente no caso dos Estados, *referent objects* respondem por eles mesmos, pois detêm a autorização de representação do Estado, porém, em outros casos, *securitizing actors* se diferem dos *referent objects*. Então, quem poderia securitizar em nome do quê? A abordagem abrangente permite que não somente os Estados sejam analisados, mas também outros tipos de unidades.

Com efeito, a segurança não se configura isoladamente, ela é um fenômeno relacional e, por isso, pode gerar padrões regionais de relacionamento, em face da intensidade das relações. Para interpretar tais padrões Buzan, constrói a idéia dos complexos regionais de segurança, mediante os quais considera o nível de interdependência – inicialmente entre os Estados – para analisar as relações de segurança. Tais dinâmicas se estruturam em um nível intermediário de análise entre o indivíduo e o nível sistêmico, caracterizadas como subsistemas, dos quais trata a seção a seguir.

## 2.2 RELAÇÕES DE SEGURANÇA: INTENSIDADE DOS PADRÕES REGIONAIS

A segurança não se configura isoladamente, para entendê-la é necessário considerar as relações de interdependência que caracterizam a interação entre os diversos níveis de análise<sup>25</sup>. Uma vez que a segurança é um fenômeno relacional, não se pode entender a segurança nacional de um determinado Estado sem entender o padrão internacional de interdependência no qual ele estiver inserido. O problema é que, de tal lógica, decorre que se a segurança de cada parte é

---

<sup>25</sup> Os níveis de análise são utilizados para situar os atores, objetos referentes e as dinâmicas de interação que operam relativamente à segurança. Eles determinam onde as coisas acontecem. As análises de um nível a outro podem ser efetuadas no sentido *top down*, segundo decorrem do nível sistêmico para a unidade, ou em *bottom up*, da natureza humana ao comportamento das coletividades humanas, sejam empresas ou Estados. Assim, se classificam em: sistema internacional (mais amplo conglomerado de unidades interdependentes sem outro nível acima dele); subsistemas internacionais (grupos de unidades no interior do sistema internacional distinguidas do sistema como um todo por sua natureza particular ou intensidade das suas interações, como por exemplo, a ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático – constituindo, neste caso, um subsistema regional por ser territorialmente coerente, ou então a OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo – sem a caracterização regional); a unidade (são atores compostos por vários subgrupos, suficientemente coesos e interdependentes para serem diferenciados, por exemplo, os Estados, as nações ou as empresas transnacionais); subunidades (representam grupos organizados de indivíduos nas unidades que agem na tentativa de afetar o comportamento da unidade, como os lobbies e as burocracias); e, por fim, os indivíduos.

relacionada com a de todos, conseqüentemente, em última análise, nada pode ser plenamente entendido sem compreender o todo.

Para muitos, a promoção da cooperação e a administração dos conflitos no pós-Guerra Fria deveria ser feita no nível global, por meio do Conselho de Segurança das Nações Unidas, CSNU, ou então, mediante uma espécie de concerto de grandes potências. No entanto, é pouco provável que a ONU exerça algum tipo de imposição consistente e vigorosa, além do fortalecimento de suas atividades humanitárias e de *peacekeeping*, pois é improvável que se consiga forçar um maior desenvolvimento da administração das capacidades globais, em virtude da natureza mesma de tais conflitos regionais (LAKE; MORGAN, 1997, p. 5).

Dado o fato de que a interdependência de segurança é inevitável, Buzan (1991, p. 187) aponta que só é possível estudar certo tópico mediante o uso de uma hierarquia dos níveis analíticos dentro do sistema internacional. Cada nível deve identificar, na questão de segurança, características duráveis, significantes e independentes, ou seja, o problema permanece mesmo sem a interferência de outros atores. Mas, nenhum nível, por ele mesmo, será adequado para entender o problema de segurança como um todo, dessa forma, o completo significado de cada um somente será claro na medida em que for observado em relação aos outros.

Os complexos de segurança<sup>26</sup> são então utilizados para entender essa lógica relacional à medida que se considera que, diante do padrão regional, o qual se configura tanto pela distribuição de poder quanto pelas relações históricas de amizade (expectativa de proteção e apoio) e inimizade (relacionamento estabelecido por suspeita e medo), um Estado não pode analisar e resolver seus problemas de segurança nacional de maneira separada dos outros Estados da região. O nível de interdependência daí decorrente é variável em conseqüência da projeção de poder dos Estados. No caso de a região apresentar um Estado-potência que domine as dinâmicas de segurança, o mesmo projetará o seu poder a ponto de causar a sobreposição (fenômeno chamado *overlay*) sobre as demais dinâmicas desta região.

Os dilemas de segurança não repercutem ou afetam os Estados da mesma forma e nem os fatores de ameaça são comuns dentro do sistema

---

<sup>26</sup> Os complexos regionais de segurança são uma das importantes contribuições efetuadas pelos estudos de segurança desenvolvidos na Escola de Copenhague. Outros autores utilizaram essa construção como referência aos seus estudos de segurança, dentre eles, Lake e Morgan (1997).

internacional; normalmente eles são distribuídos de maneira semelhante para determinados grupos dentro do sistema, por isso a relação de segurança entre os Estados seria então mais intensa no âmbito regional em razão da proximidade física. Para Buzan e Wæver (2003, p. 27), o fato de que a abordagem regionalista traça um nível de análise distinto localizado entre o global e o local é o que dá aos complexos de segurança poder analítico.

Como todos os Estados fazem parte da uma teia global de interdependência de segurança, uma análise mais ampla deveria preocupar-se em investigar o nível regional para possibilitar a compreensão das relações interestatais, bem como entre os Estados e as grandes potências, assim também a intermediação regional na interação entre os Estados e o sistema internacional como um todo, visto que é em nível regional que a maior parte das ações acontece e é também onde a segurança global e a nacional interagem.

Deve-se observar que não se pode reputar a qualquer grupo de Estados ou entidades que os mesmos fazem parte de um complexo regional de segurança, pois, para tanto, a interação de segurança entre eles deve ser de tal modo importante, de maneira a considerá-los um único grupo, por isso mesmo, diferenciado das demais demandas de segurança que os cercam.

A ênfase nos aspectos regionais de segurança efetuados pela teoria clássica de complexo de segurança (RSCT, na sigla em inglês) desencadeou a sofisticação da análise das relações de segurança internacional “pois tornou necessárias investigações sobre a relação entre as variáveis domésticas e regionais e sobre a relação entre as variáveis regionais e internacionais.” (TANNO, 2003, p. 69).

A teoria foi inicialmente desenvolvida por Buzan no livro “*People, States and Fear*”, no qual unicamente o Estado era apontado como objeto referente nos complexos de segurança, cingindo-se à aplicação aos setores político e militar. Posteriormente no livro “*Security: a new framework for analysis*” de 1998, este escrito por Buzan, Wæver e Wilde, procede-se a clarificação do conceito de complexo de segurança para incluir diferentes atores e outros setores de segurança, redefinindo um conceito mais abrangente.

Sob essa nova ótica, o Estado deixa de ser considerado como o único objeto de referência, à medida que o conceito atenta para os novos atores, destacando-se então a referência à 'unidades'. A análise mantém o nível estatal com status privilegiado, contudo, justifica que não se pode mais compreender a segurança atentando-se unicamente para o nível estatal. Faz-se necessário considerar as distintas dinâmicas e os diferentes processos políticos que ocorrem tanto no nível individual quanto no internacional.

Ao se ampliar a análise para outros setores além do político-militar, pode-se manter o Estado como o objeto de referência da análise ou, de outra forma, ampliar os atores para além dos Estados. No primeiro caso, (*homogeneous complexes*), o olhar sobre as dinâmicas de segurança é lançado a partir do Estado como a unidade básica de análise, para setores específicos que podem ser examinados isoladamente (como o econômico, o societal). O foco é o Estado, mas a análise da ameaça não se limita àquela proveniente do setor político-militar.

De outra forma, no caso da ampliação dos atores considerados (*heterogeneous complexes*), teríamos uma análise que considera que diferentes tipos de atores podem interagir por intermédio de dois ou mais setores. Nesse sentido, Estados + nações + firmas interagem tanto no setor econômico, quanto político ou social. Ambas as alternativas não se excluem, devendo-se observar qual a melhor forma de fazê-lo considerando o caso em estudo.

A concepção abrangente especificou unidades de análise de segurança (*referent objects, securitizing actors e functional actors*), níveis de análise (individual, estatal e internacional) e uma abordagem multi-setorial de segurança (setores político, militar, ambiental, econômico e societal). Os autores compreendem a preocupação dos partidários da visão tradicional de que a ampliação dos estudos de segurança poderia provocar uma incoerência intelectual, porém, essa incoerência – em ela existindo – não seria sanada por deixar a segurança restrita ao setor militar e nem que a agenda ampliada retiraria a lógica deste campo de estudos. Portanto, percebem que

A necessidade é construir uma conceitualização de segurança que signifique algo muito mais específico do que somente qualquer ameaça ou problema. Ameaças e vulnerabilidades podem surgir em muitas áreas diferentes, militar e não-militar, mas para que sejam consideradas como assunto de segurança elas precisam estar de acordo com critérios estritamente definidos que as diferencia do

andamento normal do meramente político. Elas precisam ser consideradas ameaças para um *referent object* por um *securitizing actor* o qual conseqüentemente gera endosso de medidas emergenciais, além das regras que de outra forma as vincularia. (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 5, tradução nossa)

A teoria dos complexos regionais proporciona o estudo da segurança considerando quatro níveis e sua interação. O primeiro seria composto pela esfera doméstica dos Estados que compõem a região, observando-se, especialmente, as vulnerabilidades dos Estados, pois são estas que definirão os temores de segurança dos mesmos. O segundo seria constituído pelas ações recíprocas que geram a região como tal, ou seja, as relações entre Estados. A seguir, deve-se atentar para as relações da região desenvolvidas com as demais regiões próximas, mesmo que este nível supostamente tenha interações relativamente limitadas. Por fim, estaria a interação entre o sistema global e as estruturas de segurança regionais, mediante o papel que desempenham as potências globais na região.

Esses quatro níveis juntos compõem o que os autores identificam como constelações de segurança<sup>27</sup> (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 201; BUZAN; WÆVER, 2003, p. 51). A idéia decorrente é a de que se deve pensar as relações de segurança não somente considerando-se as relações do complexo, mas levando-se em conta a estrutura completa da qual o mesmo é parte. Daí decorre que no sistema internacional níveis diferentes podem dominar e mesmo determinar as questões de segurança.

A teoria dos complexos de segurança ressalta que o nível regional é sempre importante e, por vezes, dominante em muitos processos, em que pese não necessariamente ser preponderante em todos os casos. Atentar aos fenômenos produzidos por esses quatro níveis, permite que sejam traçadas todas as possíveis relações de segurança, seja em relação à sua localização ou considerando-se se tais processos derivam de dinâmicas regionais, subsistêmicas – que se formam no nível regional, mas não geograficamente coerentes – ou globais.

Com efeito, os autores definem um complexo regional de segurança como “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização,

---

<sup>27</sup> Essa construção serve para indicar que não é por meio das unidades consideradas em seu sentido unitário, estático, que se tem a noção do todo, precisa-se observar as ações e as relações políticas que as unidades constroem para que se tenha o padrão das relações entre elas.

dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos independentemente um do outro” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 201). Portanto, não apenas o Estado sofre ameaça à sua segurança, mas também outros objetos referentes, por isso, a importância em identificá-los em cada setor. Embora algumas questões sejam comuns entre os diversos setores, cada um deles se constituiu por seus próprios atores, objetos referentes, dinâmicas e contradições que precisam ser entendidas em seus termos específicos.

Pode haver duas situações impeditivas à constituição dos complexos de segurança, quais sejam, no caso de *overlay*, em que uma potência dominante exerce tanta influência que as dinâmicas regionais são sobrepujadas e, no caso de Estados que detêm uma parcela muito pequena de poder, a ponto de suas interações serem insuficientes para formar um complexo de segurança.

*Overlay* é muito mais do que a situação na qual os interesses da grande potência penetram na região, ele ocorre quando os interesses da potência dominam tão intensamente a região que as relações de segurança locais deixam de acontecer. Neste caso, as potências externas definem as dinâmicas regionais de segurança. Essa condição se constitui normalmente quando existem forças militares da potência estacionadas na região, assim, o *overlay* pode ser imposto pela força, mediante invasão ou ocupação, ou então, os Estados locais podem concordar e aceitar as forças em seu território. Em alguns momentos estas situações foram bem características, como por exemplo, durante o colonialismo na África, Ásia e Américas, e na Europa durante a Guerra Fria.

Não se requer que os atores pensem em termos de definir um complexo de segurança, que vai ser caracterizado quando houver uma especificidade histórica e a possibilidade de modificar uma situação determinada que foi gerada pelas práticas dos atores de interdependências de segurança, ou seja, ele vai funcionar independente de os atores envolvidos reconhecerem essa situação ou não. Porém, os Estados devem reconhecer, em linhas particulares, a ameaça a qual sustenta o complexo sob pena de invalidar a idéia toda do mesmo.

Os autores consideram que enquanto os Estados territoriais soberanos estruturarem a vida política, a predisposição à regionalização será mantida. Permanecerá de forma mais intensa especialmente em setores como o político, o

militar e o societal, onde as relações de segurança são mais fortemente mediadas pela distância; da mesma maneira, enquanto as questões econômicas e ambientais reforçarem as dinâmicas regionais, em decorrência das suas causas e efeitos locais<sup>28</sup> (como por exemplo, as questões de divisão da água no Oriente Médio), os complexos de segurança permanecerão como instrumentos analíticos válidos para análise regional da segurança.

Como os dilemas de segurança não afetam do mesmo modo todos os Estados e nem os fatores de ameaça são comuns dentro do sistema internacional, eles são, em face dessa formação, distribuídos igualmente para determinados grupos dentro do sistema. A interdependência de segurança no sistema internacional como um todo não é uniforme, uma vez que, normalmente, as inseguranças estão associadas com a proximidade, sendo que, para a maior parte dos Estados os seus maiores receios recaem mais sobre seus vizinhos do que nas potências distantes, a maior parte das ameaças pode mais facilmente ser percebida em curtas distâncias. Buzan e Wæver (2003, p. 41, tradução nossa), enfatizam que

As regiões de segurança formam subsistemas nos quais a maior parte das interações de segurança é interna; estados temem seus vizinhos e se aliam com outros atores regionais, e mais freqüentemente as fronteiras entre as regiões são – habitualmente determinadas geograficamente – zonas de fraca interação, ou são ocupadas por um *insulator*.

Considerando-se que as regiões são um tipo especial de subsistema que justificam a sua análise por si só, pois os Estados e outras unidades tendem a formar grupos regionais, e que a interdependência de segurança não é uniforme em todo o sistema, a importância dos subsistemas definidos territorialmente não pode ser desprezada. Pois mesmo que relações não-territoriais passem a ocupar espaço no intrincado jogo das dinâmicas de segurança – especialmente nos setores econômico e ambiental – a lógica territorial mantém-se importante nas questões de segurança.

---

<sup>28</sup> Nem sempre as causas e efeitos para o processo de securitização estão claramente localizados em um determinado nível, por vezes as causas podem ocorrer em um nível e os efeitos em outro. Dessa maneira, podem haver causas locais e efeitos globais. Nesse sentido, uma questão será claramente global quando tiver causas e efeitos globais (aumento do nível do mar); e local, quando tiver causas e efeitos locais (poluição da água por resíduos industriais).

O termo região é concebido a partir da definição política de Estado, portanto, este compõe a estrutura basilar do conceito<sup>29</sup>. Assim, a região constitui-se de um coerente espaço territorial composto por dois ou mais Estados, sendo a sub-região uma parte daquela onde não estão considerados todos os Estados ou parte deles que a compõe. Dessa forma, o subsistema regional se caracteriza por apresentar distintas e significativas relações de segurança que existem entre um grupo de Estados cujo destino está determinado pela proximidade geográfica uns dos outros.

No nível do subsistema pode haver dois possíveis padrões: os complexos regionais, nos casos em que existe continuidade geográfica, e os subsistemas não-regionais, nos casos em que não se configura a coerência territorial. Os subsistemas não-regionais são formados por unidades que não são contíguas, mas que possuem interesses comuns. Esse tipo de subsistema não se forma comumente nos setores político e militar, uma vez que para eles a distância é um fator relevante, portanto, a interdependência de segurança ocorre, de maneira preponderante, entre vizinhos.

Por outro lado, nos setores econômico e ambiental, a distância é menos importante, por isso, há mais espaço para formações de segurança não-regionais, em que não há relação de contigüidade, mas sim, interesses comuns. Há, por exemplo, um assunto comum específico, como nos casos dos pequenos Estados-ilha que constituem um subsistema de potenciais Estados vítimas do aumento do nível do mar, em decorrência do aquecimento global. Porém, normalmente inexistem algum outro ponto em comum entre os membros do subsistema não-regional, diferentemente do que incide nos subsistemas regionais.

Alguns complexos regionais podem conter subcomplexos, estes apresentam padrões de segurança distintos daqueles que definem o complexo regional, no entanto, as suas interdependências de segurança fazem parte do todo maior do complexo. A tendência é que ocorram em complexos compostos por grande número de Estados. O complexo da América do Sul, por exemplo, tem em seu interior a formação de dois subcomplexos, o Andino e o Cone Sul. Enquanto o primeiro apresenta um padrão de rivalidade, no segundo as tensões foram

---

<sup>29</sup> O Estado é escolhido como unidade de análise porque, independente do setor considerado, ele está presente com a mesma significação. Diferentemente, por exemplo, de nação – que pode ser uma unidade importante no setor societal – mas que nem sempre tem o mesmo significado em todos os setores considerados.

arrefecidas e houve o aumento da integração e da confiança mútua, caminhando, conforme consideram alguns autores, para a formação de uma comunidade de segurança. O Brasil faria parte dos dois subcomplexos, de forma que é visto como o elo entre os mesmos na composição do complexo regional<sup>30</sup>.

Os padrões de amizade/inimizade que formam os complexos de segurança variam em intensidade, conforme suas características: formações conflituais; regimes de segurança e comunidades de segurança. A primeira forma denota o lado extremo da inimizade, enquanto a última se distingue pelo outro extremo, o das relações de proximidade, amizade. Por sua vez, a configuração dos regimes de segurança indica a situação entre aqueles dois extremos: o intermediário entre a amizade e a inimizade, onde um grupo de Estados coopera para evitar a guerra e resolver suas disputas, reduzindo a intensidade do dilema de segurança (BUZAN, 1991, p. 218; BUZAN; WÆVER, 2003, p. 53-54).

Para se constituir em um complexo, o temor que dois ou mais Estados sentem mutuamente deve ser intenso. Por isso, a intensidade da interdependência de segurança entre os diferentes Estados é fundamental para identificar a formação do complexo. Os Estados dentro do complexo têm relações de segurança mais intensas entre eles do que aquelas que eles possuem com outros, por isso, um complexo de segurança pode existir e funcionar independente de os atores envolvidos o reconhecerem como tal. Contudo, é necessário que eles reconheçam o que os ameaça, pois, em não reconhecendo, a idéia toda de complexo de segurança pode ser nula (BUZAN, 1998, p. 192). Sendo compostos por grupos locais de Estados – considerando-se os complexos de segurança clássicos – eles desempenham um papel central nas relações entre seus membros, bem como em relação a se e como as potências mais fortes interferem nas regiões.

Por vezes, o complexo pode ser redefinido em razão de alterações que ocorrem na sua estrutura essencial, ou seja, mudanças que incidem nos padrões de amizade/inimizade ou na distribuição de poder entre os principais Estados. A redefinição pode decorrer tanto de fatores internos quanto externos ao complexo, todavia, para que ela aconteça, é necessário que as mudanças sejam intensas a ponto de afetar sua estrutura. Por isso, situações como a desintegração de Estados

---

<sup>30</sup> Emprega-se neste trabalho o termo 'região' em referência à América do Sul e 'sub-região' quando indicar os espaços andino/amazônico e/ou Cone Sul.

(Áustria-Hungria) ou a emergência de outros (Itália e Alemanha unificadas), bem como diferenças consideráveis nos níveis de crescimento que podem ser desencadeadas, por exemplo, mediante o alcance de uma nova tecnologia militar (aquisição de mísseis nucleares), são fatores internos que podem desencadear a redefinição do complexo.

Atores externos também podem contribuir para produzir alterações de poder no complexo, por meio do fornecimento de armas ou auxílio às forças armadas, bem como mediante auxílio econômico a ponto de alterar o processo de desenvolvimento. Podem, de outra maneira, mudar a estrutura do complexo ao produzir alianças, desde que o ator externo seja membro de outro com mais poder, ou então pelo afastamento do ator externo do complexo. Em última análise, atores externos podem impor sua presença de tal forma no complexo a ponto de alterar a estrutura de poder ou a sua distribuição interna, ocasionando *overlay*.

Os padrões de amizade e inimizade nos complexos são relevantes, pois os alinhamentos serão estabelecidos segundo a distribuição de poder em seu interior. Dessa maneira, um complexo que se estrutura pela inimizade pode alterar esse padrão mediante a resolução de uma disputa anterior (Cone Sul cujo padrão histórico era de rivalidade entre Brasil e Argentina; também na Europa Ocidental com França e Alemanha) ou porque novas rivalidades se desenvolveram.

Os complexos<sup>31</sup> são duráveis e por isso conformam suas estruturas de modo que as mesmas possam atentar às situações de continuidade ou de desafio à formação do mesmo. Assim, se fatores internos e externos podem influenciar os complexos de segurança, seja por alterações no poder ou nas relações de amizade e inimizade, tais impactos podem: manter o *status quo*, provocar transformações internas ou ainda externas.

A primeira situação resulta de que, ao invés da interação entre os fatores que poderiam mudar o complexo produzirem alteração, o resultado foi o de sustentação à estrutura que já existia. A estrutura de distribuição de poder e o seu

---

<sup>31</sup> A configuração dos onze complexos atuais estaria assim definida: América do Norte e América do Sul (ambos complexos não foram alterados com o final da bipolaridade); na Europa emergiram dois: Europa e Pós-URSS. Além disso, configuram-se um no Oriente Médio; quatro na África (África Ocidental, África Central, Chifre da África e África Austral) e dois na Ásia: Leste Asiático e Sul da Ásia (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 445-446).

padrão de hostilidade permanecem intactos, não se desintegrando pela a ação dos fatores externos. Quer dizer, não há mudanças significativas na estrutura essencial.

As transformações internas, por sua vez, são produzidas pela modificação na distribuição de poder ou mesmo nos padrões de hostilidade dentro dos complexos locais, e quanto mais reduzido for o número de atores principais, mais significantes tornam-se as mudanças. Assim, a redução de três para duas potências é mais significativa do que no caso de multipolaridade. Quando se está tratando de um complexo multipolar, as mudanças tanto podem ser para reduzir o número de atores importantes, quanto para aumentar.

Somente são consideradas como transformações externas aquelas que afetam a estrutura essencial do complexo de maneira significativa, por isso, uma vez que o complexo é estabelecido, as transformações externas serão infreqüentes e, em ocorrendo, marcam relevantes alterações nas dinâmicas regionais de segurança. O complexo pode expandir ou contrair em decorrência de uma transformação externa; pode ainda alterar seus membros ou mesmo modificar a sua estrutura, seja pela convergência de dois complexos em um, ou a separação de um em dois. Assim sendo, simples ajustes não são suficientes para serem considerados transformações externas<sup>32</sup>.

Com o fim da Guerra Fria, ganhou força a idéia de que as relações internacionais teriam um caráter mais regionalizado em vista do término da rigidez bipolar. Tanto organizações regionais já existentes (como a Organização dos Estados Americanos – OEA ou a Organização da Unidade Africana – OUA) quanto novas organizações surgiram para indicar o fortalecimento dos mecanismos regionais.

Assistiu-se então a um aumento na complexidade das relações internacionais, bem como à globalização econômica. Contudo, em que pese a globalização tender à unificação, o regionalismo tem avançado e se constituído em bases outras daquelas que formavam a onda regionalista da década de 1960. Nesse

---

<sup>32</sup> Lake e Morgan (1997, p. 10), consideram que a região é um sistema aberto, dessa forma, não necessariamente, os sistemas com propriedades idênticas produzem os mesmos comportamentos, assim, fatores externos devem ser incorporados nas teorias de relações internacionais.

sentido, Vizontini<sup>33</sup> aponta que “o fenômeno da globalização passa, cada vez mais, pela regionalização, isto é, pela formação de pólos econômicos apoiados na integração supranacional em escala regional”. Com a fragmentação dos grandes blocos de poder e a pressão em face da globalização econômica, tais organizações possibilitam aos países menos influentes do sistema um espaço para promoção de seus interesses. Essas organizações se constituem em diferentes campos, mas destacam-se no político, no de segurança e no econômico.

Enquanto Hurrell (1995, p. 25) enfatiza que “a proximidade e a contigüidade geográficas servem para distinguir o regionalismo de outras formas de organização ‘menos que global’” porque “sem certos limites geográficos, o termo ‘regionalismo’ torna-se difuso e incontrolável”. Väyrynen (2003, p. 27), por sua vez, menciona que o estudo das regiões não se dá apenas em termos de *região física* na qual se destacam as dimensões territorial, militar e econômica, que são controladas pelos Estados, mas também, aquelas *funcionais* que são definidas por fatores não-territoriais (como a cultura) e que são freqüentemente espaço de atores não-estatais.

O estudo das *regiões físicas* considera a noção de anarquia, sendo que os Estados buscam controlar um território específico e visam formar complexos regionais de segurança. Desse modo, formam clusters onde a lógica da anarquia é facilitada positiva ou negativamente gerando, com isso, uma maior dependência entre os Estados. De outra maneira, o estudo das *regiões funcionais* decorre da interação entre os processos subnacionais ou transnacionais da economia, do meio ambiente e da cultura, onde somente parcialmente o Estado pode controlá-los.

Não apenas o aspecto territorial deve ser observado a fim de constatar as alterações nas relações de segurança mas, como os complexos regionais tendem a evoluir para sistemas cooperativos, deve-se analisar as transformações internas e as mudanças em relação às fronteiras por meio das identidades, redes e externalidades e não apenas pelas características territoriais. A regionalização, portanto, é um processo multidimensional que não engloba apenas a economia, mas também a segurança e o meio ambiente. Por isso, provoca interdependência em

---

<sup>33</sup> VIZENTINI, Paulo. “O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais”, artigo publicado na internet no site do NERINT – Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, sem referência de data. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/php/artigos.php>>. Acesso em: 05 set. 2008.

termos econômicos, produz arranjos político-institucionais, necessita e gera confiança política, além da idéia de identidade, ou 'pertencimento' em termos culturais.

Observe-se que, com o arrefecimento das rivalidades ideológicas a potência remanescente tem menos motivação e tem demonstrado menos incentivos para se engajar politicamente em termos globais, exceto em ocasiões em que os seus próprios interesses sejam imediata e fortemente afetados. Não apenas a superpotência remanescente se mostra menos engajada globalmente, mas também as outras grandes potências como China, Japão, Rússia e União Européia.

As grandes potências estão relutando em aceitar o fardo de administrar os conflitos em áreas mais distantes e, por vezes, rejeitam mesmo os custos limitados de exercê-lo em áreas que tradicionalmente faziam. Conforme Lake e Morgan (1997, p. 5, tradução nossa) "o desejo em Washington, Bonn, Moscou, ou Tóquio de evitar maiores engajamentos mesmo em "suas" partes do mundo é palpável. A resposta tardia ao colapso da Iugoslávia é um claro exemplo".

Para Buzan e Segal (1996, p. 5, tradução nossa) "o retorno ao regionalismo reflete a evolução das grandes potências e é compatível com sua inclinação de fazer menos em relação à política mundial". Neste mesmo sentido, Freedman (1998, p. 54) argumenta que, uma vez tendo disposto dos seus impérios, as principais potências não estão mais interessadas em conquistas locais.

O enfraquecimento da liderança no nível global com a conseqüente redução da motivação para engajamento militar e competição estratégica, deixa aos demais Estados e às sociedades mais espaço para se ocupar de suas próprias relações político-militares, com menos interferência das grandes potências, em decorrência de uma maior autonomia que não havia na rígida estrutura bipolar (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998; ARDILA; CARDONA; RAMÍREZ, 2005; BUZAN; WÆVER, 2003).

Ocorre que o fim da Guerra Fria reduziu os efeitos do sistema global nas dinâmicas de segurança regionais e nas decisões nacionais (VÄYRYNEN, 2003, p. 28). A tendência de maior autonomia seria reforçada por meio do aumento das capacidades de poder em muitas partes do mundo, na medida em que há a

dispersão das capacidades industrial, militar e política para um número maior de atores.

Conforme afirma Pecequillo (2003, p. 14)

Apesar da centralidade dos Estados Unidos como a única superpotência restante e da possível permanência de sua liderança por mais algumas décadas, já se pode observar uma reordenação da posição das potências do sistema – aí incluídos os próprios norte-americanos – em direção ao estabelecimento de uma nova hierarquia, refletindo a importância de países como Alemanha (ou União Européia), Japão, Rússia e China. Além disso, alteraram-se os fundamentos do poder e o peso relativo de seus componentes na implementação de estratégias, dependendo da situação e dos objetivos envolvidos, com um equilíbrio diferenciado entre suas formas *hard* e *soft/co-optive*.

Ainda em relação à importância do regionalismo no pós-Guerra Fria, Oliveira e Onuki (2000, p. 108-109), bem como Sennes, Onuki e Oliveira (2004, p. 4-8), mencionam que os países com recursos de poder para liderar a região ganham relevância. Assim, países como Brasil, Índia e África do Sul, que não tem excedente de poder para determinar o nível internacional, porém, possuem capacidade para “organizar” o espaço da sub-região, assumem o status de líderes regionais.

Por isso, acordos regionais firmados por eles, como o Mercosul, a SADC (Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral) e a SAARC (Área de Cooperação Regional do Sul da Ásia), ganham espaço em termos de diplomacia mundial. Neste sentido, o avanço nos processos de integração sub-regional permitiu a ampliação das possibilidades de cooperação. uma vez que a integração contribui para uma região mais estável.

Seguindo-se a hipótese de que o regionalismo surge como efeito da globalização, seria uma postura reativa na busca de uma maior competitividade, na medida em que a reunião em grupo permitiria diminuir as vulnerabilidades externas a que estão submetidos os países em face da globalização: “A política e a economia passam, então, a se organizarem segundo esquemas regionais porque dessa maneira permitem uma resposta mais eficaz à competição global” (LIMA; COUTINHO, 2005, p. 3-4). Segundo os autores, essa demanda por regiões - que foi econômica nos anos 1990 e é política nos anos 2000 – teve sua origem nas nações do Norte e com motivação relacionada à segurança internacional. Dessa forma, caberia a alguns países, com proeminente papel econômico e político, assumir uma

maior responsabilidade nas suas respectivas áreas geográficas, propiciando o estabelecimento de uma nova divisão mundial de tarefas políticas.

Com efeito, o Brasil pensa a sua inserção internacional considerando a sub-região sul-americana como seu principal espaço de atuação, bem como busca uma inserção que privilegia o multilateral, seja em relação às questões econômicas e comerciais, ou mesmo em relação à segurança internacional. Neste sentido, o Mercosul é importante para o Brasil à medida que promove a estabilidade da sub-região e propicia a cooperação com os vizinhos, uma vez que essa aproximação proporcionou a alteração no padrão de relacionamento, que era motivado pela rivalidade, para uma atual relação de amizade, permitindo, dessa forma, a implementação de medidas de fortalecimento da confiança - inclusive em relação à questão nuclear, então importante ponto de divergência entre Brasil e Argentina.

Alguns autores enfatizam que o Mercosul<sup>34</sup> é o arranjo que permite ao Brasil desempenhar da melhor forma o papel de liderança e de potência regional. Deve-se considerar que, quando do retorno ao regime democrático, a cooperação e a integração sul-americana – como decorrência daquela, pode-se dizer – assumem lugar de destaque na inserção estratégica brasileira. A ênfase no regional consubstancia uma política que rejeita o alinhamento automático com os Estados Unidos, assim, a aproximação permitiria agregar forças em nível regional para que, desta maneira, os países alcançassem uma maior capacidade negociadora.

Se em determinadas relações a existência de uma potência hegemônica na região pode dificultar ou mesmo impedir a efetivação de instrumentos regionais, na América do Sul agrupamentos sub-regionais, como o Grupo de Contadora, o Grupo do Rio e o Mercosul, “não podem ser entendidos a não ser no contexto do balanço do poder regional e das políticas da potência regionalmente dominante e/ou ameaçadora” (HURRELL, 1995, p. 34). Dessa forma, a regionalização e a cooperação, portanto, surgem como alternativa à crescente marginalização latino-americana no sistema internacional, e como uma busca por equilibrar o poder em relação ao Estado hegemônico na região.

Os instrumentos de cooperação entre Estados podem se dar por meio de acordos ou regimes interestatais ou intergovernamentais, e podem consistir em uma

---

<sup>34</sup> Além de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, conta com seis associados – Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela.

resposta a desafios externos e à necessidade de coordenar posições regionais em fóruns de negociação, até para assegurar ganhos ou promover valores comuns. No campo da segurança, Hurrell (1995, p. 28) afirma que a cooperação pode ocorrer para estabilizar um equilíbrio de poder regional (caso do Mercosul) ou mesmo para institucionalizar medidas de construção da confiança ou um regime de segurança.

O regionalismo estaria estruturado, dessa forma, como uma importante dimensão da segurança internacional, visto que as prioridades, antes determinadas em nível global, assumiriam uma dimensão mais regional. Haveria, portanto, uma tendência a um padrão de regionalização<sup>35</sup> dos focos de instabilidade que, conforme Vaz (2005, p. 8, tradução nossa)

Explica-se não somente pelas contingências geográficas, mas também pela presença de vetores de internacionalização e de transnacionalização que se expressam e incidem, de maneira mais direta, no entorno imediato de seus lugares de origem.

Assim, para importantes questões de segurança, o foco se situa na valorização de perspectivas e mecanismos regionais. Contudo, as dinâmicas de securitização decorrem de processos nos distintos níveis de análise, assim, não se pode dizer que elas somente se originam no nível regional eis que importantes relações de segurança continuam constituindo-se a partir do nível global. Assim, por conseguinte, as preocupações com a proliferação nuclear se estruturam no nível global, portanto, não se pode considerar a regionalização da segurança como uma tendência universal.

Os autores Lake e Morgan (1997, p. 6 e seguintes), apresentam alguns argumentos que ajudariam a entender melhor o que eles chamam “ordens de segurança regionais”<sup>36</sup>. O primeiro é o de que as regiões são agora mais relevantes na política internacional, de forma que a tendência é a de que os conflitos regionais permaneçam na região, quando esta arcaria com as circunstâncias individuais daí decorrentes. Outra designação é a de que há novas possibilidades para ordens

---

<sup>35</sup> O autor comenta que nos anos seguintes ao fim da Guerra Fria alguns conflitos expandiram-se para além de sua expressão original, definindo focos de instabilidade regional. Ele destaca situações de crises nacionais que tiveram importantes repercussões regionais em praticamente todas as regiões do planeta, exceto América do Norte, Oceania e Europa Ocidental, dentre elas: conflitos na África (Central, Norte, Ocidental e Sul); no Oriente Médio (entre Israel e Palestina, que continua sendo um importante foco de tensão e a instabilidade do Golfo Pérsico); na Europa (Balcãs e Cáucaso); e na América Latina, a crise do Haiti e o conflito colombiano (VAZ, 2005, p. 7-8).

<sup>36</sup> Para os autores, não há uma única ordem mundial, mas uma variedade de novas ordens regionais.

regionais mais cooperativas, nas quais os Estados locais têm mais responsabilidade em administrar seus próprios conflitos.

Como terceiro argumento, alega que as regiões não são simplesmente sistemas internacionais em miniatura, portanto, as dinâmicas associadas a estes não são puramente reproduzidas na região. Para interpretá-las, são necessárias teorias que incorporam as relações regionais. Por fim, é indispensável adaptar as políticas externas das grandes potências às circunstâncias individuais de diferentes regiões porque as ordens regionais diferem umas das outras, porém cabe às políticas acomodar tais diferenças.

Compreender as dinâmicas regionais permite entender os diversos efeitos nas diferentes regiões que as causas globais de securitização provocam. Quer dizer, mesmo que as ameaças sejam definidas no nível global, os seus efeitos não são uniformes, podendo, por vezes, gerar fragmentação e conflito ou cooperação. O contexto mais amplo, ou seja, o nível global<sup>37</sup>, é favorável para estudar as grandes potências e os objetos referentes sistêmicos, como o meio ambiente global e a sociedade internacional. Buzan (1998, p. 11) acrescenta que na forma tradicional de análise de segurança, qual seja, a político-militar, a segurança global é insuficientemente integrada para ser compreensível para a maior parte das unidades, quer dizer, as dinâmicas de segurança de um país podem mudar sem que venham a afetar às dos outros.

Assim, a *rationale* por trás da teoria clássica dos complexos de segurança é que para a maior parte dos atores considerados isoladamente, ou seja, no nível unitário, a segurança político-militar se configura por dividir em regiões ou em grupos. Por isso, a importância do ambiente regional que, conforme Vaz (2005, p. 9, tradução nossa), “configura o espaço imediato e principal em que repercutem e se expressam, de forma mais direta e evidente, os desafios de segurança conseqüentes da interação entre atores, forças e dinâmicas internas e globais”. O

---

<sup>37</sup> Analisando-se historicamente a segurança regional, Buzan e Wæver (2003, p. 15) destacam que o nível global era proeminente nas relações de segurança até 1945 quando o sistema internacional europeu tinha se expandido a ponto de tornar-se global. A segurança, muito mais do que pela interdependência entre as unidades locais, era definida pelas rivalidades globais entre as potências européias, crescidas de Japão e Estados Unidos no final deste período. Não havia espaço para dinâmicas regionais de segurança independentes, pois para as potências imperiais européias, o mundo era sua região. As exceções ficavam por conta de alguns Estados, como Japão e China, que retinham alguma capacidade de ação independente e por Estados, como as Américas, que se tornaram independentes da Europa e de seu *overlay*.

nível regional tem se destacado contemporaneamente como um espaço em que é possível administrar de forma mais efetiva os conflitos.

Considerando-se o contexto regional no qual se insere o Brasil, essa mesma lógica pode ser claramente percebida. Também para esta região, o término da Guerra Fria apresentou novas e diversas ameaças para diferentes atores, sendo assim, as percepções compartilhadas deixaram de existir, assinalando a emergência de temas e conteúdos de importância distinta para os atores relevantes latino-americanos. Por isso, em razão das situações de segurança díspares que se apresentam, não tem sido possível desenvolver uma política regional comum para enfrentá-las.

### 2.3 SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO: IMPLICAÇÕES PARA AS RELAÇÕES DE SEGURANÇA

A desconcentração das capacidades materiais entre um maior número de Estados somada à queda da União Soviética como superpotência, no final dos anos 1980 e início dos 1990, trouxe um problema para a anterior designação de polaridades empregada pelo realismo, na qual o número de grandes potências determinava se o sistema seria unipolar, bipolar ou multipolar, tomando por base a estrutura político-militar. O status de superpotência dos Estados Unidos manteve-se após o término da bipolaridade, mas no período pós-Guerra Fria não parece tão simples enquadrar os Estados em uma das categorias tradicionalmente oferecidas pelo realismo – segundo a qual os Estados classificam-se em grandes potências, potências médias e pequenas – eis que existe um grupo de países para os quais essa classificação não é a mais apropriada.

Com efeito, Buzan e Wæver (2003, p.28-39) entendem que essa definição ignora aquelas potências que são estruturalmente significantes no nível regional, de forma que propõem repensar a polaridade ao identificar os Estados como superpotências e grandes potências e, no nível regional, os líderes regionais ou potências regionais. As primeiras ocupam o topo da escala em termos de poder, já as grandes potências estariam na escala intermediária entre aquelas e os líderes regionais.

Os Estados que possuem a mais elevada capacidade política e militar, além das condições econômicas para suportá-las em todo o sistema internacional, se caracterizariam como superpotências. Inglaterra, Estados Unidos e União Soviética detinham essa condição após a Primeira Guerra Mundial; no pós-Segunda Guerra Mundial, apenas os últimos dois mantinham tal status e, no pós-Guerra Fria, unicamente os Estados Unidos se enquadrariam nesta posição. A superpotência atua como *player* global, agindo de forma ativa nos processos de securitização e dessecuritização – seja como ameaça, garantidora, aliada ou interventora – se não em todas as regiões do sistema, pelo menos na maior parte delas.

As grandes potências, por sua vez, ultrapassam a escala regional de influência, porém, não necessariamente, desempenham o papel de global *players* em todos os setores, assim, não estão presentes em todos os processos de securitização. Países como China, Japão, Rússia e a União Européia são classificados como grandes potências, à medida que têm significativo papel em nível global em alguns setores, mas não em todos. Justamente neste fator reside a diferença entre as superpotências e as grandes potências, visto que aquelas operam globalmente ao passo que estas apenas atuam de forma global apenas de maneira ocasional.

De outro lado, os líderes regionais são atores importantes nos complexos regionais do qual fazem parte, contudo, as suas capacidades não ultrapassam notadamente tais complexos. África do Sul, Brasil, Israel, Irã, Índia, Paquistão e Turquia, podem ser considerados potências regionais. Esses atores (Brasil, África do Sul, por exemplo) são excluídos dos cálculos de poder em nível global, entretanto, podem ser considerados em situações específicas quando, por exemplo, a administração do conflito na região sair do controle e influenciar nas disputas entre as superpotências. Apesar de seu status regional não os habilitar a um status global, tais atores determinam os padrões de segurança da região e a polaridade do complexo de segurança regional.

A assertiva de que o sistema internacional no pós-Guerra Fria estaria estruturado de maneira unimultipolar ou 1 + 4, ou seja, 1 superpotência (Estados Unidos) e 4 grandes potências (União Européia, Rússia, China e Japão), revela que a maneira de elas interagirem afeta e repercute no sistema. No entanto, para entender essa co-relação e seus efeitos, não basta ater-se a análise ao nível global,

é preciso avaliar as dinâmicas regionais nas quais esses Estados estão inseridos. Pois somente se for considerado também o que acontece na região, será possível compreender as dinâmicas de segurança contemporâneas.

Nas palavras de Buzan e Wæver (2003, p.39, tradução nossa) quando, o sistema internacional for composto por superpotências e grandes potências

o ponto de partida para analisar como as superpotências e as grandes potências se relacionam entre si, como cada categoria se relaciona com o nível regional, e também como o nexos entre as duas categorias, formando o nível global como um todo, se relaciona com o regional. Em outras palavras, necessita-se levar em conta a constelação de segurança como um todo (i.e., todos os níveis de análise e suas inter-relações).

Considerando-se a premissa de que o sistema internacional contemporâneo estaria estruturado com uma superpotência e algumas grandes potências, cabe analisar como as dinâmicas de segurança no nível global interagem com as produzidas no regional. Por vezes, as potências globais podem atuar em ambos os níveis, dessa maneira, torna-se difícil conformar os limites entre eles. Do ponto de vista da distribuição de poder, os complexos podem ser tipificados como padrão (*standard*) ou centrados (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 54-61).

Nos complexos do tipo padrão, são as potências regionais que determinam a polaridade. Eles se estruturam, predominantemente, por meio da agenda político-militar e tanto podem se originar da interdependência da rivalidade ou do compartilhamento de interesses. Da mesma maneira, são anárquicos em sua estrutura e podem variar de unipolar (África do Sul, no complexo regional de segurança da África Austral), a multipolar (Índia e Paquistão no Sul da Ásia).

Nos centrados, por sua vez, a polaridade é definida pelas grandes potências ou pelas superpotências, dessa forma, como o nível global domina a região, resta insuficiente poder relativo para as potências regionais (como Canadá e México) estabelecerem outro pólo. Nestes casos, os complexos podem ser: unipolar, com o poder centrado em uma superpotência (como a América do Norte, cujo ator dominante é os Estados Unidos); ou unipolar centrado em uma grande potência (como a Rússia pós-União Soviética); ou ainda quando a região se integra por meio de instituições ao invés de fazê-lo por meio de uma potência.

A União Européia é a formação mais acabada desta última forma. A dessecuritização ocorre na medida em que a constituição de instituições se fez possível, pois a anterior formação de conflito deu lugar a que, mediante integração e cooperação, pudesse ser formada uma comunidade de segurança. Contudo, esse processo de alterar o padrão de ver o outro como ameaça à segurança e passar a tratá-lo como amigo, em que pese ter avançado muito na União Européia, ainda não permitiu a completa dessecuritização.

O sistema internacional contemporâneo é resultado das mudanças desencadeadas com o fim da Guerra Fria, que produziram diferentes reflexos entre Estados e regiões. Se, no início dos anos 1990, a agenda pautou-se pela busca de uma nova configuração das organizações econômicas – para permitir aos Estados uma posição melhor para enfrentar essas transformações – e, num primeiro momento, o multilateralismo parecia emergir; posteriormente, o unilateralismo dos Estados Unidos, nas ações relativas às questões de segurança internacional<sup>38</sup>, passou a colocar em cheque a utilidade dos regimes internacionais de segurança. Depois desse início, quando as transformações internacionais e regionais estavam centradas na economia, seguindo o viés de liberalização do mercado e globalização, com os atentados de 11 de setembro, os problemas de segurança passaram a dominar a agenda do continente.

Essas demandas de segurança são objeto de preocupação dos Estados que tradicionalmente se ocuparam de questões militares, nas quais a ameaça provinha de outro Estado e era dirigida ao objeto de proteção do mesmo, qual seja, a soberania. Porém, no pós-Guerra Fria as ameaças à segurança vão muito além do Estado e do setor militar, as chamadas novas ameaças decorrem de outros atores que, como tal, precisam ser analisados. O Estado não é considerado como a única unidade de análise e nem o setor militar como o único destinatário possível em uma análise de segurança, dessa forma, o objeto da securitização pode ser uma nação, um Estado, a ordem econômica internacional liberal ou mesmo as florestas.

Handel (2001, p. 403) apresenta uma estrutura em que identifica as diferentes demandas estratégicas atuais. Esta é representada por dois círculos que

---

<sup>38</sup> O fim da bipolaridade só parcialmente alterou o pensamento de segurança dos EUA, por exemplo, continuam mantendo forças militares convencionais em larga escala, apesar do recuo das ameaças convencionais (BAILEY et al., 2001).

se interligam, se relacionam por meio de um ponto de interseção. Um dos círculos engloba as ameaças para as quais a resposta se dá mediante o uso da força militar, que são as questões tradicionais, no qual se incluem a defesa contra forças externas invasoras, a ocupação do território, a guerra que acontece entre exércitos de nações distintas. No outro oposto, há outro círculo que abrange as questões que não tem uma solução militar e não são de natureza militar, como, o combate à corrupção, problemas demográficos e ecológicos, poluição, problemas políticos e caos social.

Entre os dois círculos há a zona de interseção que se caracteriza por representar problemas que têm soluções militares apenas parcialmente, ou estas não são efetivas ou mesmo extremamente custosas. Caracterizam-se como sendo uma situação intermediária na qual são empregados os meios militares somente enquanto se prepara a solução definitiva como, por exemplo, no caso do Vietnã, no qual o uso da força teria apenas efeito transitório.

A figura construída por Handel pode ser assim representada:



Figura 1 - Demandas atuais em termos de ameaças

Fonte: Handel (2001).

Covarrubias (2007, p. 74) utiliza-se do quadro proposto por Handel para situar as demandas regionais, especialmente o caso da Colômbia. Assim, as operações de estabilização iniciadas pelos Estados Unidos estariam enquadradas na situação intermediária, que se origina do conflito provocado pela ameaça, bem como dos múltiplos fatores que colaboram no agravamento da situação.

As regiões vão responder de formas distintas a esse cenário 1 + 4, assim, o potencial para as transformações internas pode ser avaliado observando-se, de um lado, as condições materiais que possibilitariam mudanças na polaridade e, de

outro, as condições discursivas que refletem as relações de amizade e inimizade. Já em relação às transformações externas, o potencial de mudança pode ser examinado a partir das intensidades das dinâmicas inter-regionais de segurança.

Para traçar um possível cenário na América do Sul, deve-se considerar o Mercosul, tanto para sua agenda econômica, quanto política e de segurança. Os setores predominantes em cada região também precisam ser levados em conta quando se delinea prováveis cenários. Assim, enquanto o Oriente Médio e todas as regiões da Ásia são dominados pelas relações de segurança direcionadas pelo eixo político-militar, nas relações das Américas e da Europa preponderam outros setores.

Foge ao escopo deste estudo esmiuçar as configurações possíveis geradas pelas interações entre superpotência e grandes potências, demonstrando os possíveis cenários para os quais o sistema internacional pode inclinar-se. Os textos de Buzan (2002); Buzan e Wæver (2003); e Buzan (2004), explicitam essa discussão e elencam prováveis configurações dos pólos de poder. Aqui, o intento é o de valer-se da ferramenta teórica que ofereça uma estrutura analítica para esta área de pesquisa e que permita compreender melhor o papel do Brasil no contexto da América do Sul. Por isso, a utilização do conceito de potência regional, que permite uma mais clara diferenciação das potências globais, sem retirar a possibilidade de análise de países que exercem fundamental influência em sua região e que, portanto, são levados em conta nos cálculos de poder a ela relacionados.

#### 2.4 PONTOS E CONTRAPONTOS: CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E CRÍTICAS À TEORIA

As contribuições da Escola de Copenhague aos estudos das relações regionais foram muito debatidas, por vezes destacadas e, por outras, contestadas. Outros estudos sobre o subsistema regional compartilham as premissas teóricas com a teoria dos complexos regionais de segurança. Tanto a vertente tradicionalista dos estudos de segurança, quanto a dos teóricos críticos, endereçaram contestações à corrente abrangente. Esta seção irá abordar relevantes manifestações neste sentido à produção do grupo de Copenhague e as respostas apresentadas às mesmas.

Lake e Morgan (1997, p. 12) se valem da concepção de complexos regionais de segurança elaborada pela Escola de Copenhague para estudar regiões definidas em termos de segurança, no entanto, em suas análises a proximidade geográfica não é uma condição necessária para que um Estado seja membro de um complexo regionalmente orientado. A importância geográfica somente diz respeito à fixação da área onde irradiam as externalidades de segurança, não implicando na definição dos Estados-membros do complexo regional. Portanto, a proximidade não seria condição necessária para que um Estado se qualifique como membro de um complexo. Assim sendo, na compreensão dos autores, os Estados Unidos seria membro tanto dos complexos de segurança da Europa quanto do Oriente Médio.

A concepção dos complexos regionais de segurança, por sua vez, alega que as potências externas à região ameaçam-na mediante a interação com os Estados locais ou pelo *overlay* (quando o interesse da grande potência vai além da mera penetração, moldando as principais dinâmicas de segurança da região). Neste sentido, elas não se configuram como membros enquanto tal do complexo. Parece-nos que a grande contribuição de Buzan et al. está em, justamente, fornecer uma ferramenta interessante, por meio dos níveis de análise. Assim, considerando-se a posição de Lake e Morgan (1997), essa ferramenta deixaria de existir pois, uma vez que eles consideram que as grandes potências externas participam da região como membros, não se torna mais possível diferenciar os níveis global e os regionais. Contudo, ao estabelecer-se essa distinção e trabalhar com essa possibilidade, é possível observar as dinâmicas e as interações entre os níveis.

Ao incluir a potência externa na região, desconsidera-se a opção de a mesma poder afastar-se ou mesmo de ser excluída da situação. Ou seja, de acordo com Buzan e Wæver (2003, p. 81), o fato de considerar a potência externa como membro da região, elimina dela a possibilidade de retirar-se do complexo. Tal opção, por sua vez, não pode ser exercida por aqueles atores que realmente são parte da região, e que têm ali as suas bases físicas. Assim, embora os Estados Unidos possam estar na Europa ou Leste da Ásia de uma maneira que perdura no tempo, sempre é possível a opção de retirar-se da região, diferentemente das situações que se colocam quando observamos que China e Japão como membros da região, independentemente de sua opção, não podem se retirar dela.

O debate em estudos de segurança no pós-Guerra Fria tem direcionado algumas críticas à corrente abrangente, seja endereçadas a não limitação dos estudos de segurança ao aspecto militar, ou direcionadas ao uso da análise multi-setorial, ou dirigidas ao conceito de securitização. Os tradicionalistas acusam-na de ampliarem em demasia o alcance da segurança, tornando o conceito incoerente. Para os realistas, os Estados, independentemente das mudanças nas políticas domésticas e práticas econômicas ocorridas com o término da bipolaridade, estão sujeitos aos mesmos imperativos estratégicos em relação à nova agenda de segurança. Junto com o muro de Berlim desmoronou a agenda de segurança da Guerra Fria, conforme aponta Freedman (1998, p. 48), isso não quer dizer que o objeto tornou-se obsoleto, mas que deve ser remodelado de maneira que possa refletir a nova natureza do conflito. Assim, se antes o foco estava no balanço nuclear, agora o horizonte das dinâmicas se amplia à medida que se torna necessário considerar o uso da força em diferentes regiões como África, Ásia, Oriente Médio, Leste da Europa. Com efeito, de tal configuração podem surgir respostas não convencionais.

A segurança internacional, tradicionalmente, se ocupou dos assuntos da guerra e da paz e do uso da força (como reconhecer, resistir ou eventualmente ameaçar), mas quando a preocupação com a prevenção de uma guerra nuclear entre as superpotências foi colocada de lado, houve um período de desorientação das análises de segurança, na medida em que o foco na estratégia de análise militar podia ser suplantado por novos tópicos de formulação mais geral (BUZAN, 1997, p. 9; BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 2). Para os tradicionalistas, ao ampliar os estudos de segurança para além da ameaça ou uso da força, coloca-se em risco a coerência intelectual da segurança, uma vez que incluir tantos temas descaracteriza o seu significado essencial.

Enquanto para os tradicionalistas todas as questões militares se relacionam intrinsecamente com a segurança, a vertente abrangente pondera que não necessariamente é assim, pois forças armadas de democracias avançadas podem ser treinadas para operações de paz ou intervenções humanitárias, mesmo que não relacionadas a bens ameaçados de seus Estados, portanto, a defesa do Estado seria apenas uma parte das funções destas.

A teoria crítica dos estudos de segurança questiona a aplicação do conceito de securitização pela corrente abrangente; esta rebate, salientando que não é o analista por ele mesmo que cria a securitização ou que inclui assuntos como tal, são os discursos que o fazem. Com efeito, a teoria toma como base esses discursos e os inclui nas análises de segurança; assim, para dar conta de abranger a gama atual de questões relacionadas à segurança, a teoria passou a incorporar a análise multi-setorial.

Mesmo que a construção social seja uma premissa compartilhada entre ambas as perspectivas, ela é aplicada de forma diversa por uma e por outra. A perspectiva crítica considera que as mudanças são possíveis porque a segurança é socialmente construída e questiona os discursos estabelecidos em seu nome, ao fazê-lo destaca outros problemas, tais como pobreza e desemprego, como mais importantes.

De outro lado, enquanto a maior parte da perspectiva crítica considera o indivíduo como referência de segurança e, assim sendo, enfoca na segurança humana, a abrangente dá maior ênfase à coletividade e à manutenção da segurança como uma construção política. A relação entre atores e analistas em definir e entender a agenda de segurança se dá de forma diferente entre as duas perspectivas. Para a corrente crítica, o analista pode imputar ou não o problema como de segurança, questionar construções de segurança existentes e considerar outros problemas de segurança mais relevantes; em última análise, pode caracterizar a segurança. Por sua vez, a corrente abrangente entende que a segurança sempre é politicamente construída, por isso o emprego do conceito de securitização impede que, desta maneira, todas e quaisquer coisas sejam tratadas como questões de segurança.

Enquanto para a abordagem multi-setorial a segurança é uma construção política, como referido acima, a vertente tradicionalista tem uma visão objetivista das ameaças, na qual busca definir quais seriam as ameaças reais, avalia qual seria a melhor forma de lidar com elas e como os atores administram as políticas de segurança. Conforme Buzan (1997, p. 20), apenas metodologicamente ambas as abordagens são incompatíveis, contudo, compartilham a concepção de que o nível individual não pode ser tratado como o mais importante objeto de referência da segurança. Considerando-se tal compatibilidade entre as abordagens, o autor afirma

que os estudos tradicionais podem ser contidos dentro da estrutura da escola de Copenhague, apenas com uma moldura mais restrita.

Considerando-se que a segurança não pode ser vista como uma condição desejável em direção à qual todas as relações devem se mover, a sua ocorrência mobiliza o Estado para condições emergenciais, a fim de que seja possível atenuar uma relação conflituosa. Desse modo, é importante que se evite uma escalada da securitização ou o seu excesso, de forma a potencializar o dilema de segurança com os vizinhos. Para a Escola de Copenhague, o importante é promover a dessecuritização, pois, se a segurança nas relações pode ser melhor do que a insegurança (quer dizer, as ameaças contra as quais não há contra-medidas adequadas disponíveis), em uma relação securitizada, sérios conflitos ainda persistem (BUZAN, 1997, p. 11).

A prática adotada pela corrente tradicionalista de que as questões de segurança estavam relacionadas ao setor militar, praticamente impedia que os termos do discurso fossem redefinidos. Porém, em se valendo da ferramenta da securitização, se estabelece um novo parâmetro na conformação dos problemas de segurança, uma vez que retira da característica objetiva, definida anteriormente, a fixação dos assuntos em termos de segurança ou dessecuritização. Assim, é uma escolha expressar-se em termos de segurança (para os analistas ou agentes políticos) que, de qualquer forma, precisa ser justificada pela relevância e pelo conseqüente êxito em securitizar ou dessecuritizar um assunto.

No sistema internacional contemporâneo, as rivalidades militares entre as grandes potências têm se mostrado reduzidas e as demandas de segurança dizem respeito aos Estados em geral, tanto para as maiores potências quanto para os mais fracos, pois decorrem de interações que se estabelecem em um sistema internacional mais aberto. Para os autores, isso fica muito claro em se tratando da economia internacional, na qual os países são expostos a uma série de riscos como a instabilidade financeira do sistema, o aumento de atividades ilegais de comércio (drogas, armas) e os efeitos da economia internacional nas questões domésticas. Dessa forma, no pós-Guerra Fria se impõe uma agenda de segurança mais ampla, tendo em vista a ampliação dos novos problemas de segurança que somente podem ser tratados com uma estrutura multi-setorial.

### **3 AS RELAÇÕES DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL**

A perda da importância da América Latina, em termos estratégicos, para a agenda de segurança dos Estados Unidos, permite um maior espaço para a construção de regimes sub-regionais que atendam às demandas específicas, a despeito da necessidade de considerar-se a dificuldade que a região tem para estabelecer um arranjo sem a presença dos Estados Unidos.

As crescentes diferenças entre os objetivos e as prioridades das diversas sub-regiões latino-americanas, provocaram uma perda de funcionalidade para a definição de América Latina. Além disso, considerando-se o Brasil, a América do Sul torna-se um espaço destacado de atuação, a partir de sua ênfase na integração regional para assegurar um entorno estável.

Assim, este capítulo trata, em sua primeira seção, a América do Sul como unidade de análise considerada neste estudo em detrimento de América Latina, usualmente mais empregada, por entender-se que as distintas percepções de segurança não permitem considerar o continente como um todo, em termos de análise de segurança. Além disso, a América do Sul possui dinâmicas próprias que a caracterizam como uma sub-região de segurança.

Na seqüência, são apresentadas as interações de segurança da outra região de segurança do continente, a América do Norte – incluindo também a América Central e o Caribe. Dessa forma, será possível traçar um panorama da influência dos Estados Unidos nas dinâmicas daquela área com o propósito de auxiliar na compreensão das configurações de segurança na sub-região sul-americana. Por fim, analisa-se a evolução das relações de segurança na América do Sul a partir dos mecanismos cooperativos interamericanos, a fim de que se possa refletir acerca dos avanços e dificuldades para a construção de um arranjo institucional na região.

#### **3.1 A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO SUL-AMERICANO**

Embora os países do hemisfério americano tenham estabelecido, ao longo do tempo, instituições multilaterais e bilaterais, o continente não pode ser visto

como uma região unificada em termos de segurança, pois possui uma heterogeneidade estrutural: com o final da Guerra Fria os países posicionaram-se de forma distinta em relação ao que é considerado como ameaça à segurança. Soma-se a isso o fato de que existem diferenças substanciais, conforme se observa nas dinâmicas que ocorrem na América do Norte e as que têm lugar na América do Sul, assim, os Estados não têm tido efetividade suficiente na organização de respostas regionais permanentes e conjuntas. Os resultados produzidos são pouco significativos, sobretudo porque a coordenação de posições e objetivos assaz distintos tem sido muito difícil, senão impossível, em termos hemisféricos.

Com efeito, com o término da Guerra Fria, o foco de análise passa a ser direcionado para a região, pois é a área em que se avançou na integração. A política externa brasileira tornou-se mais assertiva em relação ao espaço sul-americano, além disso, foi em termos sub-regionais que foi possível estabelecer acordos de cooperação no pós-Guerra Fria. Por isso, em termos analíticos, a região ganha destaque.

Normalmente, no que diz respeito às questões relativas aos países do continente americano, o enfoque mais comumente utilizado para analisar suas relações é o que os define como “latino-americanos”. Esta conceituação surgiu perante o crescente expansionismo dos Estados Unidos e, em decorrência, da necessidade de diferenciação entre o que seria uma América de origem latina, com relação à América anglo-saxã.

Esta definição remonta ao século XIX – momento da incorporação dessas nações à economia e ao sistema político-mundiais (HEREDIA, 1998, p. 125) – porém, consolidou-se apenas no pós-Segunda Guerra. Durante o referido período, as menções à região podiam dar-se também de outras formas, assim, por vezes utilizou-se apenas América em outras, América do Sul. Deve-se observar, contudo, que em diferentes momentos a região foi definida em outros termos, neste sentido, conforme Santos (2005, p. 2):

Os países do continente valeram-se, ao longo dos quase dois séculos de história independente, de múltiplas fontes de identidade internacional [...] Imediatamente após sua separação da coroa espanhola, as repúblicas hispânicas do continente propuseram uma identidade americana que excluía o Brasil e os Estados Unidos e que depois evoluiu para a invenção, em meados do século XIX, do conceito de América Latina, idéia que se consolidou apenas após a

Segunda Guerra Mundial – em especial depois da criação da CEPAL.

Questões culturais e históricas forjaram a identidade latino-americana: países de religião católica e de idioma derivado do latim constituiriam a parte do continente americano de predomínio da civilização latina, em oposição àquela anglo-saxônica e protestante. Com a formação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em 1948, consolida-se a identidade latino-americana. A partir de então, as identidades no continente se construíram entre Estados Unidos e América Latina, esta em contraposição àquela. Com a CEPAL, materializa-se o reconhecimento da região enquanto unidade nas negociações internacionais, inicialmente, na ajuda ao desenvolvimento.

Nesse sentido, Heredia (1998, p. 123) assinala que

[...] são questionáveis outros nomes, como América Latina, de cujos povos muitos falam línguas que não derivam do latim ou portam costumes que não são remontáveis à imagem que recebemos da velha Europa clássica, berço daquela cultura e civilização latinas; não obstante é inquestionável que esses povos têm uma história comum e compartilhada [...]. Quando o objeto adquiriu uma personalidade indiscutível, já não é o nome que o identifica, senão, aquele a este.

Considerando esta referência comum, os países do continente estabeleceram organizações internacionais multilaterais, por meio das quais aglutinavam seus objetivos semelhantes. Isso possibilitaria que a voz nos foros internacionais passasse a ser uma só: a da região latino-americana. Em decorrência, a unidade traria maior peso e melhor capacidade de pressão nas questões internacionais que eram, muitas vezes, compartilhadas entre estes atores.

A inserção internacional passa também a ser tratada em termos regionais, mesmo que nem sempre este tenha sido um processo tranquilo e livre de oposições. Em diversas questões estabeleceu-se o conflito entre a identidade latino-americana e a americana, esta última capitaneada pelos Estados Unidos. A origem comum e os arranjos regionais não foram sinônimos de confiança e de ausência de conflito, muitas vezes, o aceno dos Estados Unidos e o poder de atração de suas políticas falaram mais alto e provocaram desconfianças entre aqueles que eram semelhantes entre si, mas vistos como “o outro”, perante os EUA.

Ainda assim, tentativas de integração foram promovidas esbarrando em uma série de questões, como a ausência de mecanismos efetivos de cooperação. A falta de vontade política, além da desconfiança entre vizinhos – muitas vezes decorrentes de problemas de fronteiras, que geraram importantes demandas de segurança continental – dificultaram ou impediram respostas comuns efetivas à questões compartilhadas.

A partir dos anos 1960 houve o reconhecimento, pelos setores dirigentes e de opinião, de que a região estava unida por uma história similar e que havia alicerçado projetos de inserção internacional mais ou menos semelhantes, por isso, desde então se aceitou a designação como América Latina para o conjunto de nações da região (HEREDIA, 1998, p. 126).

O Brasil foi muitas vezes visto pelos demais países latino-americanos com desconfiança, tendo em vista o temor construído acerca de uma possível investida hegemônica. Essa desconfiança era comumente desmentida por sua diplomacia que fazia questão de ressaltar que o país não almejava nenhum tipo de superioridade na região. No entanto, em que pese a negação à pretensa busca por hegemonia, o receio da supremacia brasileira ou mesmo de o país ser um emissário dos Estados Unidos na região, esteve na construção da imagem brasileira pelos vizinhos.

O lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) em 1958, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), visava conectar o Brasil com seus vizinhos latino-americanos<sup>39</sup>, à medida que destacava a busca pelo desenvolvimento para superar o atraso em que se encontravam os países da América Latina. O Brasil deixa de lado o alinhamento com os Estados Unidos e desenvolve relações multilaterais, no âmbito do sistema interamericano, com várias ações<sup>40</sup>, dentre elas, a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID. Neste momento, a identidade internacional brasileira passou daquela que tentava se diferenciar dos vizinhos hispano-americanos ao construir uma relação especial com os Estados Unidos, qual seja, a identidade americana, para uma que se identificava latino-

---

<sup>39</sup> O contexto pós-Segunda Guerra frustra o Brasil que esperava receber tratamento especial por parte dos Estados Unidos em razão de seu auxílio no esforço de guerra. A falta da ajuda econômica esperada - apesar dos EUA terem assegurado a segurança estratégico-militar do continente - faz com que o Brasil, já no governo Vargas, adotasse um discurso em que se reconhece como latino-americano.

<sup>40</sup> Além disso, a participação brasileira na CEPAL, na OEA, no CIES e na criação da ALALC, é ampliada.

americana e, por isso, se contrapunha – sem significar conflito – aos Estados Unidos, de forma que, pela primeira vez, os países hispano-americanos deixaram de ser o “outro” na definição dos contornos da identidade brasileira (SANTOS, 2005, p 62).

Enquanto os anos 1960 são marcados pela existência de governos autoritários na região, os anos 1980 caracterizam-se pelo retorno aos regimes democráticos de governo. Acerca da alteração na conjuntura internacional do final da década de 80, Bandeira (2003, p. 474) destaca que as condições políticas da América Latina também se modificaram, pois “a exaustão das ditaduras militares, que exprimiram, como subprodutos da guerra fria, o estado em contra-revolução permanente, facilitara o restabelecimento da democracia política praticamente em quase todos os países da América do Sul”.

Além disso, alguns fatores que ocorreram neste período contribuíram para a união latino-americana:

- a crise da dívida externa (que assolou a maior parte dos países da região);
- a questão das Malvinas (Argentina x Inglaterra, quando, em detrimento dos preceitos do TIAR, os EUA apóiam os ingleses<sup>41</sup>);
- o enfraquecimento do diálogo Norte-Sul<sup>42</sup>.

Essa união dos países latino-americanos permitiu o surgimento de importantes mecanismos diplomáticos, um deles, o Consenso de Cartagena – iniciativa que propunha uma posição convergente em relação à dívida externa latino-americana. Outro importante mecanismo é o Grupo do Rio (Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe), estabelecido em

---

<sup>41</sup> Segundo Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 238), “os militares argentinos tardiamente descobriram que os laços que uniam os dois Estados da OTAN [EUA e Inglaterra] estavam acima de quaisquer contingenciais identificações com países do hemisfério sul. Ademais, tornou-se evidente também que os instrumentos jurídicos, políticos e militares que comprometiam os Estados Unidos com a América Latina (TIAR e OEA) eram inoperantes contra potências que não se encaixavam no perfil desenhado por seus signatários, em 1947 e 1948. Isto é, com a exclusão de um ataque da parte da União Soviética e de seus aliados, a segurança coletiva do continente ficava inteiramente à mercê das conveniências políticas norte-americanas”.

<sup>42</sup> Se na década de 1970 havia condições favoráveis a este diálogo, na década de 80 os países do Primeiro Mundo endurecem a negociação com a periferia. Como resultado, as decisões tomadas na reunião de Cúpula ocorrida em Cancún em 1981 (sobre cooperação e desenvolvimento) não foram implementadas em face dos problemas econômicos que assolavam a periferia, com isso, o diálogo Norte-Sul foi interrompido. Não apenas questões econômicas serviram para pôr fim a esta instância de negociações, mas também políticas, como uma maior articulação entre o G7.

1986, entre Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela. Como ressalta o seu documento de formação, os países se unem para fortalecer a concertação política de seus governos “a partir da experiência de vários anos derivada de nossa ação conjunta nos Grupos de Contadora e de Apoio”. Sua formação objetivava instituir um foro para concertação de posições latino-americanas e caribenhas em questões regionais e internacionais<sup>43</sup>, no momento em que a democracia retornava à região<sup>44</sup>. Ele se constitui como resposta regional à vontade dos EUA de promover uma intervenção armada para a resolução das crises na América Central.

Para tanto, sua Declaração constitutiva observa que o ressurgimento da democracia na América Latina permite que ocorra um intenso diálogo político, pelo qual se reafirma a importância na conjugação de esforços e potencialidades a fim de encontrar soluções próprias para as dificuldades desta área, bem como para impulsionar o seu desenvolvimento autônomo e sustentado. O fortalecimento da democracia<sup>45</sup>, a partir de um vigoroso desenvolvimento econômico e social da região, baseado em um crescente processo de cooperação e integração na América Latina, é o ponto de união.

A formação de mecanismos latino-americanos consolidou o entendimento do pertencimento à América Latina por parte do Brasil, ensejando a construção das bases para uma integração regional. Até esse período, o Brasil tinha pouca participação nas questões latino-americanas e, por conseqüência, nos foros regionais; por outro lado, notabilizava-se como importante interlocutor nos foros multilaterais globais. O início da normalização das relações com a Argentina, com o

---

<sup>43</sup> Os objetivos do Grupo do Rio variavam segundo as demandas mais importantes da região, assim, inicialmente, a prioridade era alcançar um acordo pacífico para o conflito da América Central (instabilidade na região), posteriormente, a consolidação da democracia no hemisfério e, na década de 90, a união de esforços para uma melhor inserção na economia mundial (MILET, 2003, p. 118).

<sup>44</sup> Para Ayerbe (2002, p. 210), esta transição se deve ao “desdobramento da crise econômica que se agudiza a partir do segundo choque do petróleo, da fase recessiva que acompanha essa década e da crise geral na sociedade e no sistema político da maior parte dos países latino-americanos, dada a incapacidade dos regimes militares em apresentar soluções que contemplem a maioria do espectro social”.

<sup>45</sup> Acerca do destaque atribuído ao retorno dos regimes democráticos na região, Benítez Manaut (1999, p. 67, tradução nossa) indica que só democracia não basta, pois a sua força “se relativiza devido a debilidade das estruturas econômicas, sociais e políticas na América Latina. A democracia não se pode sustentar apenas com instituições políticas. É um conceito global: necessita economias vigorosas, sociedades igualitárias e modernas estruturas estatais. Isso fará possível a equação de democracia com estabilidade e governabilidade”.

rompimento do ciclo histórico de desconfiança que remontava a décadas<sup>46</sup>, estabelece as bases dessa construção que o país, inclusive, menciona na Constituição Federal: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (CF/88, artigo 4, § único). Contudo, a adesão a uma agenda comum latino-americana que se estabeleceu na década de 1980, começa a perder efeito já no final da década. Dessa forma, esse destaque à “comunidade latino-americana” adotado pela Constituição de 1988, se mostrou incerto – e talvez mesmo inviável – já naquele momento<sup>47</sup>.

Apesar de a crise da dívida ter afetado os principais países da região e, de certa forma, contribuído para aproximá-los, não houve articulação suficiente para sua negociação conjunta. Além disso, o término da Guerra Fria acrescentou outro ingrediente nas relações internacionais por meio do ressurgimento dos regionalismos.

As relações no continente também passaram por alterações. Os Estados Unidos ampliaram sua influência sobre a América Central e o Caribe, tornando-os profundamente dependentes de suas ações. O México, por sua vez, passou a fazer parte do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, NAFTA, no início dos anos 1990. A inclusão do México no acordo de livre comércio que existia entre Canadá e Estados Unidos conecta, de maneira definitiva, o México com a América do Norte, pois atrela sua economia à dos Estados Unidos.

Este processo de integração econômica – que se pretendia alargado para todo o hemisfério com o lançamento do projeto de constituição de uma área de livre comércio das Américas – queria construir a imagem de um modelo de sucesso, pela qual um país subdesenvolvido havia alcançado o grau de país desenvolvido por meio de sua adesão às regras da nova política americana.

---

<sup>46</sup> A rivalidade entre ambos os países remonta ao período colonial, contudo, a década de 70 do século XX é especialmente marcada pelas hostilidades decorrentes da decisão do aproveitamento dos recursos hídricos limítrofes. O acordo Tripartite Itaipu-Corpus (Argentina, Brasil e Paraguai), assinado em 1979, coloca fim a essa disputa e enseja uma nova etapa nas relações Brasil-Argentina. Esta fase propicia o estabelecimento de acordos visando à integração regional.

<sup>47</sup> O conceito de América do Sul representa de forma mais consistente os reais interesses econômicos e políticos brasileiros que sempre estiveram ligados, sobretudo, aos países do Prata, ao passo que a noção de América Latina é demasiado genérica e tampouco representa efetivamente os seus interesses econômicos e políticos (BANDEIRA, 2003b, p.144).

Não apenas em termos econômicos a concertação hemisférica mostrou mecanismos inoperantes, mas também em termos políticos e de segurança. O Consenso de Cartagena não logrou construir uma unidade na questão da dívida externa, assim também a OEA mostrou-se ineficaz quando da guerra das Malvinas, pois ficou clara a inviabilidade em utilizar-se o TIAR para os fins que se propunha, ou seja, como elemento da solidariedade continental, para ser empregado quando esta fosse colocada em risco por um inimigo externo comum. A inconsistência interna do sistema interamericano, que se tornou visível com a crise das Malvinas, tem menos importância pelo TIAR ter perdido sua eficácia e mais pelas realidades que exprime (JAGUARIBE, 1986, p. 213). Essa situação demonstra que a formatação institucional vigente não se coaduna com os interesses díspares da região. Com isso, a identidade latino-americana foi perdendo operacionalidade.

Mesmo com demandas estruturais partilhadas e realidades tão próximas, os países da América Latina não conseguiram a convergência necessária para estabelecer respostas políticas que possibilitassem a construção de um projeto conjunto. Para Costa (1989, p. 62), a idéia de “América Latina” se constitui mais como uma constatação de justaposição geográfica, inclusive quanto à segurança internacional, do que uma comunhão de iniciativas políticas ou mesmo unidade. Em consequência, a eficácia em continuar valendo-se da unidade latino-americana como referência era duvidosa em termos de resultados, pois se questionava a que o conceito se referia, eis que nem mesmo os seus membros compartilhavam-no.

### **3.1.1 As relações do Brasil com a região**

Diferentemente da configuração das relações latino-americanas, Brasil e Argentina encontravam-se em um período de relações promissoras. A alteração no relacionamento de segurança sub-regional se dá mediante a redução de tensões em decorrência da resolução do conflito Itaipu-Corpus<sup>48</sup>. O arrefecimento da rivalidade enseja também a construção de medidas de fomento da confiança que se iniciam com o estabelecimento em 1980 do Acordo de Cooperação Nuclear<sup>49</sup>. O avanço da

---

<sup>48</sup> A controvérsia a propósito de Itaipu tem início em 1966 quando Brasil e Paraguai acordam a exploração conjunta do potencial hidrelétrico do rio Paraná (LIMA, 1990, p. 23).

<sup>49</sup> Outros acordos relativos às questões nucleares seguiram-se a este primeiro com o intuito de regular a utilização da energia nuclear apenas para fins pacíficos.

cooperação permitiu que a díade estabelecesse políticas de integração sub-regional, que tiveram início ainda durante os regimes militares, contudo, seriam aprofundadas com a redemocratização.

A partir de 1985 anuncia-se a busca recíproca por aproximação, enfatizando as relações comerciais, pois a percepção destacada dos atores brasileiros era de que as relações com o país vizinho não deveriam mais ser pautadas por premissas geopolíticas, mas sim, definidas em face da economia política (HIRST; LIMA, 1990, p. 74). Neste sentido, os presidentes José Sarney e Raul Alfonsín assinam, em 30 de novembro de 1985, a Declaração de Iguazu<sup>50</sup> - importante passo político que declara a vontade em coordenar esforços na busca por uma maior integração, seja em questões de infra-estrutura física, ou comerciais e econômicas.

A busca por uma maior simetria é ainda evidenciada pela assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988, o qual destaca o objetivo de formar um mercado comum, conjuntamente com outros países da região. O novo patamar de entendimento alcançado pela celebração deste tratado é assinalado por Lafer (2004, p. 59):

a sua moldura mais abrangente, de natureza política, compreendia a consolidação de valores democráticos e o respeito aos direitos humanos, passando por *confidence building measures* destinadas a reduzir tensões na área estratégico-militar, em especial no campo militar. Sobre esta base, o Tratado procurou estimular o desenvolvimento na difícil década econômica para a América Latina que foram os anos 80<sup>51</sup>.

Este processo de aproximação resulta no estabelecimento do Mercado Comum do Sul – Mercosul<sup>52</sup>, quando, em março de 1991, Uruguai e Paraguai se

---

<sup>50</sup> A assinatura da Ata de Iguazu foi precedida da inauguração da Ponte Internacional Presidente Tancredo Neves que se reveste de extrema importância para o processo de integração física, pois, por muito tempo, o receio em relação ao vizinho impedia o investimento na infra-estrutura das zonas de fronteira.

<sup>51</sup> Tokatlian (2001) ressalta que três foram as “décadas perdidas” no século XX para a América Latina: os anos 1970, em termos políticos (inúmeros regimes autoritários que provocaram um enfraquecimento institucional); a de 80, economicamente (volatilidade financeira, grandes níveis de endividamento) e a de 90, no plano social (deterioração da saúde e educação, altas taxas de desemprego e aumento da desigualdade).

<sup>52</sup> Seu objetivo é o de estabelecer a livre circulação de bens, pessoas, trabalho e capital, mediante a formação de um mercado comum. Posteriormente, novos países são incorporados ao Tratado como membros associados. Uma cronologia detalhada do Mercosul pode ser encontrada no Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP), a partir de <<http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/>>.

unem ao processo de integração em curso entre Brasil e Argentina, por meio do Tratado de Assunção<sup>53</sup>. Este mecanismo sub-regional conforma então uma nova referência para a inserção internacional brasileira. O Mercosul é um importante arranjo que congrega em um esquema de integração países vizinhos que, historicamente, desenvolveram um clima de rivalidade, inclusive com possibilidade de emprego da força na resolução dos conflitos.

Com efeito, o Mercosul foi constituído para ser mais do que um arranjo de promoção da integração econômica. Neste sentido, o processo de transformação do papel das fronteiras na América do Sul é dado pelo Mercosul, na medida em que promove a reestruturação estratégica do relacionamento entre Brasil e Argentina (LAFER, 2004, p. 58). A sua importância para uma inserção internacional mais autônoma é inegável, considerando-se a vontade de que este espaço permita a diversificação e o equilíbrio nas relações econômicas exteriores entre a América do Norte, Europa, Ásia, África e mesmo América Latina.

Este se tornou o pólo mais importante em termos de desenvolvimento soberano e dinâmico da América Latina (BOERSNER, 1996, p. 274). Tem sido o instrumento pelo qual o Brasil busca mais fortemente a consolidação da identidade sul-americana, apesar de os seus avanços não terem sido tão consideráveis depois de um início promissor<sup>54</sup>. Nas palavras do Ministro Celso Amorim, quando da sessão inaugural do Parlamento do Mercosul em 2007, “o Mercosul se impõe como uma realidade geopolítica e geoeconômica no contexto internacional” (AMORIM, 2007).

O destaque ao regionalismo na política externa brasileira fica consubstanciado na formação do Mercosul e, sobretudo, na proposição do país à criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA, em 1993, pelo governo de Itamar Franco<sup>55</sup>. A partir da década de 90, os governos brasileiros passaram a considerar a América do Sul como um dos elementos-chave na formulação da

---

<sup>53</sup> Ao analisar as condições estruturais da formação do Mercosul, Ginesta (1999, p. 89) infere que “na declaração conjunta da reunião de setembro de 1990 em Buenos Aires, entre outras coisas aponta-se a Iniciativa para as Américas, apresentada pelo Presidente Bush, o que prova que o sistema elaborado pelos quatro era uma espécie de resposta a ofensiva política e diplomática norte-americana para a formação de uma zona de livre comércio continental”.

<sup>54</sup> O aprofundamento do Mercosul sofreu os efeitos da crise econômica que afetou a região no final da década de 90.

<sup>55</sup> Segundo Bernal-Meza (2002, p. 39), a proposta de criação da ALCSA, na prática, uma extensão do Mercosul, era uma proposição alternativa à ALCA e refletia a sensação de que as relações com os EUA se aprofundava negativamente.

política externa do país. Oliveira, H. (2005, p. 233) afirma que se retoma a “perspectiva de que a área básica de atuação da política externa brasileira é a América do Sul, sendo um espaço que procura *organizar* (apesar de toda preocupação para que não seja entendido como *liderar*)”.

O Brasil buscou criar uma nova realidade regional, mediante a integração com os vizinhos, para incrementar sua participação e de seus parceiros internacionalmente, pois as relações com outras regiões do mundo não estavam mais tão profícuas, eis que

o protecionismo crescente e as novas realidades internacionais tornaram as relações com a Comunidade Européia e com o Japão mais difíceis, enquanto a crise do Campo Soviético e do Terceiro Mundo inviabilizaram, ao menos temporariamente, a manutenção de vínculos privilegiados com essas regiões. Da mesma forma, a ordem regional estabelecida no Oriente Médio após a Segunda Guerra do Golfo encerrou as possibilidades de relações estratégicas com esta área (VIZENTINI, 1999, p. 122).

No entanto, a formação do NAFTA, na medida em que agregou o México à economia da América do Norte, afastou-o das questões latino-americanas, tendo sido o ponto final na conformação de uma identificação enquanto América Latina. Assim, congregando os interesses sub-regionais figura como uma importante alternativa de inserção internacional para o Brasil. Neste sentido, essa postura assertiva em criar um espaço de integração sul-americano é prioritária tanto no governo de Fernando Henrique, quanto no de Lula, assumindo neste uma ênfase ainda maior.

Em 1994, na Cúpula de Miami, os Estados Unidos propõem a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que seria a união continental – do Alasca à Terra do Fogo – em um bloco de livre comércio. Proposta em um momento em que o Brasil fortalecia sua influência na América do Sul e avançava o projeto de integração via Mercosul. Em que pese a constatação de que, naquele momento, o cenário internacional parecia estar se configurando em uma divisão em grandes blocos econômicos, o Brasil não tinha interesse em aliar-se à proposta dos Estados Unidos.

É inegável a influência que os Estados Unidos exercem sobre a América Central e Caribe e que, de certa forma, avança em direção ao norte da América do Sul (região andina); contudo, o Brasil não estava disposto a se colocar sob a

hegemonia norte-americana, uma vez conformada a ALCA. Nesse sentido, Lessa (1998, p.38) evidencia a cautela com a qual o Brasil deveria considerar esse “novo interesse” dos Estados Unidos pela América Latina, não deixando de levar-se em conta outras opções que poderiam ser traçadas em face do “potencial de irradiação global que têm o Brasil e o Mercosul”.

O Brasil manteve a prioridade de sua política externa voltada à dimensão sub-regional. Esse destaque não é dado somente ao Cone Sul, mas também à sub-região andina, pois, conforme a relação com a Argentina se estrutura em termos de cooperação, o Brasil percebe que sua atenção deve voltar-se para a região andino/amazônica, como o verdadeiro foco regional de tensões, em termos de segurança, no final da Guerra Fria<sup>56</sup>. Com os países da sua fronteira norte conforma então a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)<sup>57</sup> em 1998, visando ampliar a integração para toda a região.

A busca por tornar a América do Sul uma região livre de conflitos de maneira a conformar um espaço de paz e prosperidade, manteve a ênfase da política externa brasileira na região. A importância da América do Sul é destacada por Guimarães (1999, p. 146) ao assinalar que ela é “a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira”. Efetivamente, pode-se trabalhar uma agenda específica da sub-região, eis que esta possui identidade estratégica própria, a qual não se confunde com a América do Norte (AMORIM, 2004, p.150).

Em decorrência, o Brasil tem se preocupado, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, em colocar-se como mediador político, especialmente em Estados menos eficazes, em que tanto pode agir na prevenção dos conflitos quanto como “bombeiro” na América Latina. Essa atuação regional brasileira pode ser vista na resolução pacífica da questão fronteiriça entre Equador e Peru em

---

<sup>56</sup> O então Ministro da Defesa Viegas Filho afirmou por ocasião da abertura do Ciclo de Debates sobre o pensamento brasileiro acerca de defesa e segurança, em 2003, que os conflitos militares de natureza interestatal estão ausentes no cenário sul-americano. São de outra natureza, portanto, as ameaças com as quais a região precisa se preocupar: estão especialmente no “arco amazônico” e se caracterizam como atividades ilegais, ligadas, sobretudo, ao narcotráfico e crime organizado.

<sup>57</sup> Formada por 8 países, sendo 5 simultaneamente andinos e amazônicos: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (integrantes da CAN e da OTCA), Brasil, Suriname e Guiana (que também fazem parte do CARICOM).

1995<sup>58</sup>; na mediação das sucessivas crises políticas de Bolívia e Paraguai; bem como quando exerceu papel moderador frente à Venezuela (GRATIUS, 2007, p. 1).

O conceito de América do Sul é mais uma vez valorizado quando o Brasil propõe a I Reunião de Presidentes da América do Sul que ocorre em Brasília, entre 31 de agosto e 1 de setembro de 2000, em um momento em que parte do empresariado brasileiro estava receoso quanto à consistência do Mercosul, que passava por dificuldades em decorrência da desvalorização do real<sup>59</sup> em 1999 e pelo temor ante a proposta da ALCA (BANDEIRA, 2003b, p. 149).

O Presidente brasileiro ressalta a importância desse momento histórico, visto que “será a primeira vez em que se reunirão os presidentes dos 12 países da América do Sul” (CARDOSO, 2000), bem como enfatiza a vocação da região em ser um espaço econômico integrado. Para esta efetividade, ele menciona a importância de um acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina e destaca ainda a ênfase ao aprofundamento da integração física<sup>60</sup>. No “Comunicado de Brasília” adotou-se a cláusula democrática para a América do Sul (a partir das já estabelecidas no Mercosul e na Comunidade Andina), além da proposição de se criar uma Zona de Paz Sul-Americana.

A proposição do Brasil em avançar na cooperação sul-americana continuou com a II Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida entre 26 e 27 de julho de 2002, em Guayaquil, Equador. Ocasão em que foram assinadas duas declarações, uma delas para conformar uma Zona de Paz Sul-Americana (conforme compromisso assumido quando do Comunicado de Brasília, em 2000) e outra referente à integração, segurança e infra-estrutura para o desenvolvimento, reafirmando a importância em termos estratégicos da IIRSA.

---

<sup>58</sup> A participação brasileira foi fundamental na resolução do conflito, especialmente o empenho pessoal do presidente FHC. A Missão de Observadores Militares Equador-Peru/1995-1999, MOMEPE, é uma iniciativa regional no processo de paz, demonstrando a vontade política da região em construir uma área estável. Conforme Biato (1999, p. 247), esta primeira missão de observadores militares na América do Sul contribuiu para uma maior colaboração militar na região, especialmente ao considerar o contexto do surgimento das novas ameaças.

<sup>59</sup> A desvalorização ao tempo em que propiciou o questionamento por parte da Argentina da conveniência em aprofundar a relação com o Brasil, não afetou os avanços na área da defesa e segurança.

<sup>60</sup> Nesta reunião foi também criada a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), cujo objetivo de longo prazo é integrar fisicamente a região.

Já por ocasião da III Reunião de Cúpula dos Presidentes da América do Sul, ocorrida em 8 de dezembro de 2004, em Cuzco, Peru, estabeleceu-se a Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA, da qual participam todos os 12 países sul-americanos, por meio da união do Mercosul, Comunidade Andina de Nações, além de Chile (que não faz parte desta última), Guiana e Suriname. Além disso, propôs-se um plano de ação para a IIRSA para os próximos anos, a fim de colocar em prática vários projetos de integração física.

No discurso de abertura da I Reunião de Cúpula da CASA, ocorrida em Brasília em 2005, o Presidente Lula destacou a necessidade de “menos retórica e mais ação” e que as “iniciativas internacionais, sobretudo aquelas em nosso entorno regional, são fundamentais para os destinos de nossos países. E o Brasil decidiu associar o seu destino ao futuro e ao destino da América do Sul”.

Para o governo brasileiro, faz-se necessária uma parceria com os demais países da região para articular arranjos conjuntos eficientes, além disso, considera a importância da união sul-americana na busca por uma inserção internacional dos países em desenvolvimento, ciente de que as condições são mais propícias para uma articulação por meio destes parceiros. Como o Presidente Lula pronunciou, em maio de 2007, na cerimônia de formatura do Instituto Rio Branco: “pouco a pouco vamos criando uma identidade para o continente sul-americano, que favorece a projeção de uma nova imagem para a nossa região em todo o mundo” (SILVA, 2007a).

Conforme o Presidente:

A construção de uma infra-estrutura comum e uma forte integração econômico-comercial são os alicerces para realizarmos nosso sonho de uma Comunidade de Nações Sul-americana, um Continente mais integrado, mais próspero e mais unido. Esse projeto é parte de um esforço mais amplo de ampliação da presença dos produtos dos países em desenvolvimento no comércio internacional (SILVA, 2004).

Essa estratégia de inserção internacional que o Brasil está fortemente trabalhando – em sendo compartilhada com determinação política pelos demais países da sub-região – permitiria avançar conjuntamente. Entretanto, nem sempre os países estão dispostos a construir regionalmente a concertação, por vezes, dependendo da circunstância, parece-lhes mais favorável voltar-se para oportunidades advindas de atores extra-regionais. Por isso, não basta a

contingência geográfica para estabelecer objetivos comuns – é bem verdade que muito se avançou, mas muito ainda precisa ser feito. Segundo Hirst (2003, p. 28), “a principal dificuldade que enfrenta a América do Sul para afirmar sua identidade estratégica se relaciona com sua própria condição geopolítica, sua inserção como esfera de influência dos Estados Unidos”.

O anseio por maior integração também apresenta seus custos relativamente às questões regionais de segurança. Se o caminho para a América do Sul é o da “construção de um espaço econômico, político e social integrado”, também será preciso um engajamento na busca por soluções conjuntas para os conflitos de segurança da região.

Em termos de segurança, a América do Sul apresenta situações diversas, por um lado, a sub-região andina é marcada por processos de securitização e militarização, por outro lado, o Cone Sul tem estabelecido dinâmicas de aproximação e redução dos conflitos, conseqüentemente, fortalecendo as relações antes conflitivas. Como se percebe, a região está longe de ser homogênea e, apesar da baixa incidência de guerras interestatais no século XX e de não deparar-se atualmente com inimigos externos ou mesmo disputas intensamente securitizadas<sup>61</sup>, os países sul-americanos precisam ainda construir uma região segura.

O interesse do governo brasileiro em aprofundar sua projeção na América do Sul teve, no governo Lula, uma importante linha de ação<sup>62</sup>, no sentido de evitar a conformação pretendida pelos Estados Unidos de uma visão “securitizada” da política sul-americana (HIRST, 2006, p. 134). Apesar da crítica brasileira à militarização do conflito colombiano em decorrência do Plano Colômbia, o fato de o Brasil manter-se afastado da resolução do embate e do protagonismo norte-americano nesta situação, demonstra os limites do país em agir além do Mercosul<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Conforme Pastore (2007, p. 11), se o século XX não foi de paz na América Latina, pelo menos foi menos belicoso que o anterior. Com um mínimo de harmonia, foi possível construir processos de integração como a ALALC, ALADI, Pacto Andino, MERCOSUL, Comunidades Econômicas do Caribe e da América Central.

<sup>62</sup> A autora destaca três linhas de ação combinadas no governo Lula a partir de 2003: a insistência em uma via democrática para resolução das crises institucionais; uma leitura alternativa àquelas políticas neoliberais já implementadas anteriormente, e evitar que se “securitize” a política sul-americana (HIRST, 2006, p. 134).

<sup>63</sup> A mediação brasileira na crise entre Equador e Peru no início dos anos 1990, e o envolvimento na missão de paz no Haiti (MINUSTAH), desde 2004, são importantes participações do Brasil nos conflitos da região. Porém, não se tem trabalhado uma proposta alternativa para o conflito colombiano, deixando a questão ser tratada bilateralmente.

O papel desempenhado pelo Brasil é extremamente importante na definição do futuro das relações regionais. Neste sentido, o reforço da cooperação direciona a análise novamente para o Brasil, uma vez que sua política em relação ao aprofundamento da integração irá influenciar fortemente o destino da América do Sul. Mas, a priorização sul-americana encontra dificuldades para a política externa brasileira, desde as turbulências internas, como as crises de governabilidade nos países andinos que “demonstraram uma fragilidade institucional que apenas poderia ser superada no médio e longo prazo”, até a falta de apoio dos países vizinhos em relação aos cargos que o Brasil pleiteou em organismos multilaterais (HIRST, 2006, p. 134-135).

Por outro lado, a falta de uma estrutura de concertação efetiva, impede que a região avance para a integração, nesses termos, a busca por uma unificação sub-regional, como o Brasil almeja com o Mercosul, permite que se avance no estabelecimento de vínculos regionais em termos econômicos, políticos, culturais, sociais, tecnológicos e de segurança.

### 3.2 AS RELAÇÕES DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO NORTE

A presença dos Estados Unidos na região, atuando como importante ator global, evidentemente não pode ser desconsiderada nas análises das relações do continente americano. Assim sendo, nos cálculos estratégicos dos países da América Latina precisa-se levar em conta o papel dos Estados Unidos, pois, desde o início do século XIX, as relações de poder no plano regional têm se caracterizado pela relação de poder real entre este e os demais países latino-americanos<sup>64</sup>.

Contudo, esta influência ocorre diferentemente conforme a sub-região considerada, assim, as dinâmicas de segurança sul-americanas são orientadas

---

<sup>64</sup> Pode-se dividir em quatro fases o relacionamento entre Estados Unidos e América Latina a partir de 1823, quando se estabeleceu esta liderança na região por meio da Doutrina Monroe (A América para os Americanos): 1) 1823 a 1889, período marcado pelo aprofundamento da esfera regional, com a consolidação do poder econômico e militar dos Estados Unidos; 2) 1889 a 1945, fase em que se iniciam as Conferências Pan-Americanas, a política da boa-vizinhança e se evidencia a transição da política externa dos EUA com a consolidação de uma posição relativa de poder em escala mundial; 3) Guerra Fria, quando a ameaça comunista modelou a política norte-americana para a América Latina, por meio da doutrina da contenção e a “segurança nacional” assume o principal lugar na agenda dos EUA; 4) de 1989 até os dias atuais, quando, mesmo tendo ocorrido um rearranjo na distribuição do poder em relação aos conflitos, permanece a supremacia norte-americana na região.

regionalmente e não pela influência norte-americana – que desempenha um papel de importante ator externo. A América Central e o Caribe<sup>65</sup>, por sua vez, são influenciados diretamente pela presença dos Estados Unidos a ponto de suas dinâmicas de segurança submeterem-se às daquele.

Por isso, segundo Hurrell (1998b, p. 531), é muito difícil para a América Latina estabelecer um complexo de segurança desconsiderando a presença dos Estados Unidos que, de uma forma ou de outra, sempre reagiu aos desafios de segurança da região, seja apoiando e incentivando o uso da força ou promovendo arranjos multilaterais de segurança, sem que isso signifique, necessariamente, investir na sua institucionalização. As relações do continente americano são historicamente assimétricas, além disso, trata-se de uma área afastada dos principais cenários estratégicos mundiais e em relativo isolamento de outros envolvimento externos.

Tanto a América Central quanto o Caribe possuem Estados com capacidade limitada de poder, o que se soma à ingerência dos Estados Unidos que penetra fortemente na região, de modo a impedir a emergência de dinâmicas independentes de segurança. Tanto a América Central quanto o Caribe, foram gradualmente sofrendo os efeitos da ampliação do império e hegemonia dos Estados Unidos, a ponto de constituir uma sobreposição ou *overlay* na região.

O continente americano pode ser considerado como exemplo de um complexo de segurança do Terceiro Mundo. Além da formação conflitiva, limitadas capacidades e barreiras físicas, está sob a influência de uma potência externa que exerce seu poder<sup>66</sup> na região, por meio de sua penetração na busca tanto por influência política como por acesso a recursos e mercados (Buzan; Wæver, 2003, p. 265).

Esta potência externa desenvolveu, historicamente, uma política mais ativa com relação à América Latina, em contraposição a uma maior ameaça de

---

<sup>65</sup> Neste trabalho quando se trata das dinâmicas de segurança relativas ao Caribe faz-se referência a região insular entre a América Central e a do Sul, não se considerando nesta definição países como México, Panamá, Colômbia e Venezuela que têm identidade cultural semelhante ao Caribe e que, por isso, são considerados como tal muitas vezes; porém, considera-se que as questões de segurança mexicanas são relacionadas à América do Norte; as do Panamá, por sua vez, à América Central; enquanto as de Colômbia e Venezuela, à América do Sul.

<sup>66</sup> Em análise acerca do exercício do poder pelas potências regionais Gratius (2007, p. 7), infere que a existência de potências globais nas regiões – como os EUA para o Brasil – limita a ação das potências regionais.

países não-hemisféricos. Por outro lado, quando o sentimento de ameaça era menos intenso, as questões que diziam respeito à estabilidade e segurança eram descuidadas (ATKINS, 1991, P. 152).

O continente sempre foi considerado ligado à sua segurança nacional, essa premissa foi percebida pela primeira vez com a Doutrina Monroe. Conforme Pecequillo (2003, p. 67),

a correlação segurança/estabilidade/ordem de um determinado sistema e segurança/estabilidade/ordem dos Estados Unidos foi desenvolvida primeiro com relação ao sistema americano e à esfera regional, mostrando-se a importância da preservação de um ambiente internacional favorável aos Estados Unidos.

Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos mantiveram sua influência hegemônica sobre a América do Norte e aumentaram sua penetração na América do Sul – sobretudo em decorrência da política anticomunista partilhada com vários governos sul-americanos<sup>67</sup>. Da mesma maneira, seu predomínio na América Central e Caribe, por sua vez, foi acentuado<sup>68</sup> pelos padrões de ações políticas e intervenções militares. Enquanto a influência exercida na América Central e Caribe foi extremamente intensa, a autonomia da América do Sul enquanto tal sofria restrições, mas não de maneira tão perversa de forma a impedir o desenrolar das relações baseadas regionalmente.

Costa (1989, p. 56) assinala que, na década de 1980, os Estados Unidos redefinem a sua abordagem para o sul do continente promovendo distintas iniciativas para as regiões da América Central e Caribe, e para a América do Sul, valendo-se de diferentes instrumentos diplomáticos e militares, como emprego de forças combatentes, assistência técnica militar ou transferência de material bélico.

---

<sup>67</sup> Estabeleceu-se um grande número de regimes autoritários na América Latina desde os anos 1960 até os anos 1980, estes aplicavam a “doutrina da segurança nacional” contra as ameaças de subversão interna e às lutas revolucionárias. A opção por regimes ditatoriais decorria do entendimento de que eles poderiam agir de forma mais eficiente do que os regimes democráticos contra a ameaça comunista.

<sup>68</sup> Os EUA exerciam sua liderança incontestada na região e por essa razão não a viam como uma zona de risco; contudo, essa percepção tomou um novo rumo quando ocorreu a Revolução Cubana em 1959, demonstrando que poderia haver um aumento da influência russa na região. Então, em 1962 e 1965, os EUA promovem invasões, respectivamente, em Cuba (Baía dos Porcos) e República Dominicana, visando afastar essa potencial ameaça.

O final da Guerra Fria trouxe conseqüências distintas para os diferentes subsistemas: enquanto a América do Norte sofreu efeitos mais intensos<sup>69</sup>, eles foram bem mais limitados e indiretos na América do Sul onde, de maneira geral, as relações entre os países da região melhoraram. Isso é especialmente relevante visto que a América do Sul tem um histórico de dinâmicas conflitivas, como se depreende da análise das relações brasileiro-argentinas, não obstante o número reduzido de guerras ocorridas durante o século XX. As alterações para a América do Sul têm se dado muito mais em decorrência da busca pela integração e concertação política do que pelo final da Guerra Fria, eis que esta não impactou de maneira central nas percepções de ameaça e na definição de segurança da sub-região (ROJAS ARAVENA, 1996, p. 36).

A doutrina da contenção empregada durante a Guerra Fria permitiu que os Estados Unidos frustrassem o avanço do comunismo, tornando possível a expansão e o fortalecimento da sua zona de influência. Considerado em termos de Américas, o fim da estrutura bipolar não significou a perda do poder relativo dos EUA na região, apesar dos rearranjos elaborados, a influência permaneceu sendo exercida de maneira hegemônica no continente. Dessa forma, em que pese as alterações no sistema internacional, a América Latina não logrou êxito na busca por uma inserção mais positiva no cenário internacional.

### **3.2.1 Intervenção e cooperação nas relações com a região**

Após a independência da Inglaterra e ainda enfrentando a resistência dos índios até o século XIX, os Estados Unidos expandiram suas originalmente 13 colônias (território de menos de 1 milhão de km<sup>2</sup> para mais de 8 milhões de km<sup>2</sup>) ao comprar a Louisiana<sup>70</sup>, em 1803, da França; a Flórida<sup>71</sup>, em 1819, e o Texas, em 1845 (cedido definitivamente pelo México com a guerra de 1846). Ainda, após a

<sup>69</sup> Os Estados Unidos escolheram seletivamente os países para os quais a sua política estava disposta a dar atenção. Assim, conforme o aumento da percepção de ameaças extra-hemisféricas, se procedia um acréscimo na preocupação para com os países da região. Dessa forma, os EUA estiveram muito mais atentos em relação ao México e ao Caribe do que à América do Sul.

<sup>70</sup> Para os agricultores e comerciantes do sul, a compra da Louisiana não bastava, era necessário anexar a Flórida em face de suas ricas terras, além disso, sua posse era importante para obter o controle total do Golfo do México (BOERSNER, 1996, p. 52).

<sup>71</sup> Em fevereiro de 1819 a Espanha concorda em assinar o Tratado Adams-Onís (Tratado Transcontinental) em que cede a totalidade do território da Flórida aos Estados Unidos, na tentativa de salvaguardar a integridade do México (que, naquele momento, incluía ainda o Texas).

guerra com o México, em 1846, ficou estabelecido no tratado de paz a atual fronteira sul (Rio Grande) e, por fim, a compra do Alasca junto à Rússia, em 1867.

Na relação com o México<sup>72</sup>, este tem, historicamente, procurado manter limitada a influência norte-americana, de forma que a maior ameaça neste relacionamento provém do temor mexicano de transgressão de sua soberania pelos Estados Unidos, mediante uma ação unilateral em decorrência de sua política antidrogas na fronteira, ou mesmo, em relação à imigração. Neste sentido, Mares (2001, p. 50), afirma que uma possível guerra contra o México não é considerada nem pela opinião pública e nem pelos líderes norte-americanos, contudo, não se descarta que possa ser legítimo utilizar a força militar para pressioná-lo a buscar a solução de problemas que ameaçam a fronteira entre ambos os países, como as drogas e a imigrações.

Até o seu envolvimento nas duas Guerras Mundiais, o foco da política dos Estados Unidos era orientado para o hemisfério<sup>73</sup>, a partir de então esta ênfase é modificada. A orientação de sua política não se dá mais em termos regionais, mas globais, à medida que passou a desempenhar um papel de ator global, situação que se fortaleceu na Guerra Fria. É neste momento que se dá o engajamento definitivo dos Estados Unidos no sistema internacional quando, pela primeira vez, se ocupam da construção da ordem mundial, pois usufruem de sua posição dominante no sistema (PECEQUILO, 2003, p. 20).

---

<sup>72</sup> Apesar das inúmeras contendas que México e EUA travaram até a Segunda Guerra – como a de 1846 que determinou a perda de metade do território mexicano (Texas, Novo México e Califórnia) e as intervenções militares durante a Revolução Mexicana, entre 1914 e 1916 – após o ataque japonês a Pearl Harbor, os mexicanos mostraram-se dispostos a colaborar na defesa do hemisfério. Para isso, permitiram que o exército norte-americano utilizasse seus aeroportos e bases navais para alcançar o Canal do Panamá e também a América do Sul. Após este acordo inicial, o México entra na guerra em maio de 1942 (depois de ter dois de seus petroleiros afundados pela Alemanha) em completo alinhamento aos EUA. A preocupação norte-americana em relação à segurança do México decorria do tamanho do país e de sua proximidade, pois qualquer ameaça poderia resultar em ameaça ao seu território. O que se seguiu foi uma valiosa cooperação mexicana na defesa dos Estados Unidos (CONN; FAIRCHILD, 2000, p. 399-435).

<sup>73</sup> A sua influência começou a ser exercida, primeiramente, na América Central tendo-se expandido para o restante das Américas a partir do século XIX. O processo de independência da América espanhola ensejou o lançamento da Doutrina Monroe, visando afastar a influência dos países europeus sobre a América Latina. O foco de ação dos EUA estava direcionado às questões de segurança do hemisfério e zonas próximas ao mesmo, por meio de uma política isolacionista que não incluía alianças permanentes, pois desejam manter a independência de ação. Mas à medida que sua influência tornou-se completa nos países latino-americanos e que aos seus interesses somou-se a busca por novos mercados para a expansão de sua crescente economia interna, desenvolveu-se a idéia do pan-americanismo.

Já no final do século XIX a América Latina sofria intensamente os efeitos decorrentes da expansão hegemônica norte-americana. Enquanto a América Central e o Caribe foram completamente submetidos às dinâmicas dos Estados Unidos, a América do Sul, por sua vez, também enfrentou as conseqüências da expansão do poderoso império, contudo, isso não significou a condução de suas dinâmicas pelo vizinho do norte. O continente tinha especial relevância na construção do sistema de poder norte-americano, por isso, depois que o Caribe, a América Central e o Pacífico já tinham sido estabelecidos como sua zona de segurança no final do século XIX, a preocupação voltou-se para a América do Sul – especialmente para a “saliência do leste” (o Nordeste brasileiro) – a fim de que esta área também fosse incluída no esquema americano de utilizar estas economias em seu futuro esforço de guerra (VIZENTINI, 1995, p. 34).

Em termos políticos, os Estados Unidos mantinham uma política isolacionista, não assumindo compromissos multilaterais. Contudo, na esfera econômica, crescentemente, foram sendo desenvolvidas políticas de intervenção. Esta ocorria de forma direta no Caribe, enquanto para a América do Sul era realizada por meio de pressões ou então intervenções indiretas. Os interesses econômicos norte-americanos fizeram-no investir largamente na América Central e Caribe, prova disso foi o domínio exercido pela United Fruit Company, primeiramente na Costa Rica e Guatemala e, posteriormente, na economia da América Central como um todo.

Da expansão econômica e financeira norte-americana, decorreu a necessidade de investir no exterior na busca por mercados e também no intuito de obter fontes de matéria-prima. Tal expansão em direção, primeiramente, ao México, América Central e Caribe, foi conduzida por meio de uma política imperialista. As relações com o México eram tensas e precárias, sendo que os Estados Unidos justificavam ações hostis, por entender que seus interesses econômicos eram ameaçados pelas políticas mexicanas. As relações permanecem assim até a mudança da política para relações de cooperação, no governo Roosevelt.

Somados aos interesses econômicos defendidos pelos Estados Unidos, estavam também os relacionados à segurança – como ocorreu no caso do Canal do Panamá (aberto em 1914), considerado um problema ligado à soberania e à integridade nacional norte-americana. O Panamá se desmembrou da Colômbia e

permitiu que os Estados Unidos interviesses nas questões internas, sempre que se fizesse necessário, como medida de proteção ao canal<sup>74</sup>.

A construção do canal era extremamente importante para as pretensões dos Estados Unidos, tendo em vista que, quando da aquisição do Oregon (1846) e da Califórnia (1848) e, a seguir, a ocorrência da corrida do ouro, elevou-se ao máximo a prioridade de ter-se uma comunicação Atlântico-Pacífico, pois esta só era possível circundando a América do Sul. Uma vez alcançado este intento, projetariam seu poder para a região:

Até então, uma ponte através do istmo centro-americano – em Tehuantepec (130 milhas), Nicarágua (188 milhas), ou Panamá (47 milhas) – era a rota mais rápida, fácil e segura entre as costas do Atlântico e do Pacífico dos Estados Unidos. Por esta razão, a América Central tornou-se foco principal da política estrangeira dos EUA nos anos imediatamente anteriores à irrupção da Guerra Civil. (SCHOULTZ, 2000, p. 83)

Assim, os Estados Unidos tornaram-se claramente dominantes na região. Conformaram várias intervenções militares na América Central e Caribe, como na Nicarágua, na República Dominicana, no Haiti, em Cuba, em Honduras e no Panamá. As intervenções objetivavam afastar ou impedir a tomada de poder por governos considerados hostis aos interesses norte-americanos. Por diversas vezes, tropas americanas desembarcaram nestes países. Cuba, por exemplo, era considerada estrategicamente importante para resguardar o acesso ao Golfo do México, por isso, após a independência da Espanha, viu-se nas mãos dos EUA, o qual estabeleceu direito de intervenção, consagrado na Emenda Platt. Portanto, nas primeiras décadas do século XX, os Estados Unidos estabelecem sua hegemonia econômica, de um lado, isolando e cercando o México, de outro, exercendo o

---

<sup>74</sup> O Panamá mantinha-se isolado da Colômbia em face de uma densa selva que tornava muito difícil a construção de estradas. Esse isolamento propiciou uma economia autônoma e uma cultura separatista que era combatida pelo governo colombiano com a ajuda dos fuzileiros norte-americanos. Os Estados Unidos passaram a negociar com a Colômbia um acordo para a construção da passagem, o qual foi rejeitado posteriormente pelo Senado colombiano porque, dentre outras coisas, estipulava o arrendamento aos Estados Unidos de uma parte do território para a administração do canal. Essa negativa colocou os panamenhos temerosos quanto à construção e ensejou o planejamento para a separação do istmo. Com o apoio norte-americano os separatistas declaram a independência em 3 de novembro de 1903, contudo, a contrapartida era o estabelecimento de um tratado tremendamente generoso para o canal. Assim foi que se estabeleceu a transferência aos Estados Unidos de uma faixa de 10 milhas de largura do istmo, com todos os direitos, poder e autoridade dentro da zona, excluindo o Panamá de quaisquer direitos de soberania. Além de os Estados Unidos terem se resguardado o direito de interferir em aspectos da vida nacional panamenha para proteger e guardar a zona do canal. Posteriormente, foi negociado ainda o fim do exército nacional. (SCHOULTZ, 2000, p. 179-202).

controle direto ou semi-direto sobre Nicarágua, Panamá, Haiti, República Dominicana e Cuba, e contando com um *gendarme* (grifo nosso) amigo no empório petrolero venezuelano, de modo que não necessitava temer pela estabilidade do seu domínio na área do Caribe (BOERSNER, 1996, p. 159).

As políticas desenvolvidas em relação à América Central e ao Caribe – seja de intervenção ou cooperação<sup>75</sup> – eram direcionadas para manter afastadas da região as potências estrangeiras. Enquanto, internamente, Roosevelt propunha e implementava o “New Deal”, com o objetivo de reformar a economia norte-americana em decorrência da crise econômica de 1929, para a América Latina apresentava uma política mais democrática, respeitando sua soberania, pregando a não-interferência e não-intervenção. A política da “boa vizinhança” se constituiu em uma política de cooperação e que representou uma importante mudança na política norte-americana para o continente, em face do abandono às intervenções armadas e interferências políticas e econômicas.

O reconhecimento dos Estados Unidos como grande potência, em termos de política mundial, já havia se consolidado. Da mesma forma, a sua influência política e econômica no continente encontrava-se solidificada, portanto, havia espaço para uma política mais flexível. Mas se antes da Guerra Fria os Estados Unidos já eram a potência externa mais ativa na América Latina, durante a bipolaridade a sua influência na região e o papel de ator relevante cresce imensamente, de forma que esta hegemonia condiciona as principais conexões

---

<sup>75</sup> Em nível hemisférico, os Estados Unidos manifestam-se, primeiramente, com a Doutrina Monroe (1823) e depois com a I Conferência Pan-Americana de 1889. Essa Doutrina, em que pese ser intervencionista, não se valia de poder militar. Este passa a ser considerado em 1904, com o Corolário Roosevelt. Por outro lado, com as Conferências Pan-Americanas inicia-se um período de pretensa cooperação em que o comércio hemisférico, inicialmente, e a segurança, posteriormente, são os princípios norteadores. Porém, as Conferências não foram marcadas por uma ampla cooperação entre os Estados Unidos e a América Latina. A idéia de alinhar o continente a sua diplomacia e de ser uma reserva de espaço para os seus produtos, não se coaduna com a percepção de pan-americanismo que os países latino-americanos tinham, na medida em que, para estes, a unificação e a integração almejada deveriam ser promovidas por uma cooperação sem a presença norte-americana. Neste sentido, Vizentini (1995, p. 34) afirma que “o pan-americanismo tem a vantagem, para Washington, de encobrir sua hegemonia, disfarçando-a como cooperação e solidariedade, onde a soberania nacional passa a ser sinônimo de soberania continental”. A política da “boa vizinhança” (1930-1945) deixou o caráter intervencionista (que era justificado tanto pela busca da estabilidade interna quanto pelo afastamento da influência externa) para um parâmetro de tentativa de parceria mediante a cooperação. Mais do que nunca, a não-agressão se fazia necessária, pois, tendo eclodido a Segunda Guerra, os Estados Unidos necessitavam tanto de matérias-primas provenientes da América Latina como da posição geográfica brasileira que era extremamente favorável para alcançar a África. O início da Segunda Guerra serviu para revigorar as relações interamericanas, pois revitalizou o pan-americanismo, mas, após 1945, os EUA retornaram à política desenvolvida antes da década de 1930: intervenção e interferência.

inter-regionais. Em um mundo em que a estruturação do poder se dava de forma bipolar, restava pouco espaço de manobra para empreender estratégias alternativas.

Com sua forte influência ampliando-se para as regiões do Caribe e da América Central, as dinâmicas de segurança dessa área foram absorvidas e incorporadas às da América do Norte. Por outro lado, a sobreposição das dinâmicas de segurança da América do Norte está se estendendo para a região norte da América do Sul (sub-região andina), em consequência do envolvimento norte-americano nas questões relacionadas ao combate ao narcotráfico, um dos principais problemas de segurança da região. O auxílio financeiro promovido pelos Estados Unidos – que se traduz, em grande medida, em assistência militar – acrescido da presença de seus oficiais de inteligência e, em face da utilização das forças armadas no combate ao narcotráfico<sup>76</sup>, militarizou o conflito.

A América Latina continua sendo importante para os Estados Unidos, entretanto, com o término da bipolaridade, o seu tratamento caracterizou-se pela ambigüidade. Quer dizer, por um lado, a supremacia norte-americana manteve-se, de outro – talvez em decorrência mesmo dessa hegemonia – a atenção seletivamente direcionou-se para o México e o Caribe em áreas específicas, como as questões sociais e econômicas. Essa seletividade pode ser entendida ao observar que somente no período pós-Guerra Fria os Estados Unidos deixam de ter rivais – reais ou imaginários – na América Latina (SMITH, 1996, p. 326),

Essa estratégia, contudo, não é desconhecida, pois historicamente a importância da América Latina variou conforme a rivalidade dos Estados Unidos com as demais potências: quando aumentava a sua percepção de ameaças extra-hemisféricas, a preocupação com os países latino-americanos crescia. Inicialmente, o esforço foi para banir as potências européias da região; durante a Guerra Fria, para conter o comunismo; no pós-Guerra Fria não há uma ameaça externa para conter, mas despontam preocupações de origem interna, muitas das quais, atribuídas à fraqueza estatal.

---

<sup>76</sup> A política antidrogas assume a feição de questão de segurança nacional norte-americana nos anos 80. A partir de então “para reduzir os custos políticos internos de uma repressão mais efetiva ao consumo, a ênfase será dada ao lado da oferta do produto” (AYERBE, 2002, p. 214). Essa campanha mostra a sua face à região na invasão ao Panamá em 1989, com o intuito de afastar Noriega do poder por seu apoio ao narcotráfico, apesar de, por muito tempo, ele ter sido aliado dos EUA, permitindo inclusive a utilização do seu país como ponto de apoio nas operações militares contra a Nicarágua e El Salvador.

A diferença em termos de poder é extremamente relevante, assim, este cenário, somado à instabilidade das instituições latino-americanas e a pouca eficiência do Estado, reduz ainda mais a margem de manobra da América Latina, tornando mais difíceis eventuais tentativas de afastar-se da influência dos Estados Unidos.

### 3.3 O CENÁRIO DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL NO PÓS-GUERRA FRIA

No final do século XX ocorreram vários acontecimentos que provocaram alterações nas dinâmicas internacionais e regionais, fenômenos sistêmicos como a queda do muro de Berlim e a derrocada da União Soviética, e outros regionais como o retorno à democracia na América Latina e a implantação de políticas econômicas neoliberais. O término do conflito Leste-Oeste não significou o fim dos conflitos de caráter estatal, além destes, surgiram outros em decorrência da ruptura do monopólio estatal em relação às questões de segurança e “da emergência de um âmbito de segurança global de caráter supra-estatal” (SAIN, 2003, p. 193). Os atentados de 11 de setembro de 2001 perpetrados contra o World Trade Center e o Pentágono configuram-se como parte desse novo cenário de segurança.

#### 3.3.1 Arranjos cooperativos de segurança

Não é mais possível considerar unicamente o Estado como o agente responsável pelas ameaças e riscos à segurança tanto de outros Estados como dos indivíduos. Outros atores, como organizações não-estatais, passaram a ser incluídos no rol de produtores de conflito. Como decorrência, essa nova configuração das relações de segurança desencadeou um período de reestruturação da agenda de segurança internacional. Essa discussão também precisou ser feita em relação à agenda regional uma vez que a agenda tradicional, decorrente da configuração de segurança estadocêntrica, não dava mais conta da nova realidade.

A agenda de segurança internacional foi ampliada para abarcar o que se convencionou denominar de “novas ameaças” por considerar atores de segurança outros que não apenas os Estados e questões além das relacionadas à dimensão

político-militar. A agenda regional, por sua vez, deparou-se com a perda da referência do “inimigo externo” já que não havia mais a ameaça do avanço do comunismo. Com isso, aprofundou-se o questionamento – que já vinha sendo feito – acerca dos acordos e instituições coletivas regionais instituídas. A falta de eficácia e eficiência em relação ao que se propunha colocou para os países latino-americanos a necessidade de discutir a conveniência de estabelecer novas bases e mecanismos de concertação para tratar das novas demandas de segurança.

Com o fim da bipolaridade não tem mais sido possível atribuir à região o compartilhamento de percepções de segurança bem como a idéia de que os países estariam submetidos a ameaças comuns que validariam interesses e preocupações compartilhadas de segurança. A dificuldade em concertar uma posição homogênea é destacada por Rojas Aravena (1999, p. 26) ao indicar que os países se diferenciam cada vez mais, não apenas em termos econômicos onde países como Chile e Colômbia tiveram êxito nos anos de 1980, em contraponto à Argentina, Brasil e Peru; além disso, os países centro-americanos sofreram efeitos econômicos intensos em decorrência da guerra civil. Mas as diferenças vão além, abrangem também graus díspares de governabilidade; capacidade de responder ao processo de globalização; e relativamente a conflitos internos; percepção de ameaças; disputas externas e ameaças não tradicionais.

Esta área tem apresentado um processo de fragmentação na medida em que não se configuram mais percepções de segurança compartilhadas, quer dizer, os Estados não estariam mais submetidos a uma mesma ameaça externa. As divergências tanto podem ocorrer em relação aos graus de apoio às prioridades e ênfases da guerra global antiterror promovida pelos Estados Unidos, quanto à distância conceitual que ficou caracterizada pelo conceito de segurança multidimensional promovido pela região na Conferência Especial de Segurança da OEA, ocorrida em 2003 (CEPIK, 2005, p. 6).

A tentativa de criar um arranjo hemisférico de segurança durante a Guerra Fria em que o TIAR, a JID e a OEA são os principais mecanismos, não foi bem sucedida. Intensificada com o final da rivalidade bipolar, a inconformidade em relação a tais arranjos e as alterações na agenda internacional de segurança, motivaram um debate acerca da nova configuração mundial que se desenhava e,

em decorrência, sobre a eficácia das instituições anteriormente estabelecidas, bem como em relação à maneira de enfrentar os novos desafios à sua segurança.

Dessa maneira, a discussão sobre a revitalização das instituições de regionais se desenvolveu por mais de uma década no âmbito da OEA, até a Conferência Especial de Segurança ocorrida no México, em 2003, cuja declaração indica os consensos que foram possíveis alcançar e a nova configuração da segurança regional. O início desse processo se dá em 1991 com o Compromisso de Santiago com a Democracia pelo qual a Assembléia Geral, mediante a Resolução AG/RES 1080 (XXI-O/91), decidiu iniciar um processo de reflexão conjunta por meio da Comissão de Segurança Hemisférica – CSH, acerca de uma perspectiva atualizada e integrada para a segurança da região, levando-se em conta os novos parâmetros mundiais e regionais.

A falta de consenso acerca das ameaças e em relação aos instrumentos necessários para a prevenção dos conflitos estava evidente no sistema interamericano. Mas havia a expectativa de que as principais fontes de conflito da região pudessem ser eliminadas rapidamente e, assim, quase automaticamente, seriam estabelecidos outros mecanismos internacionais em substituição aos vigentes até então (ROJAS ARAVENA, 1996, p. 35). Posteriormente, porém, constatou-se que não era tão simples em face da emergência de conflitos (guerra na selva do Cenepa<sup>77</sup> entre Equador e Peru em 1995) e outras situações de tensão.

O fato de persistirem situações conflitivas na América do Sul não impediu que fossem estabelecidas importantes medidas de fortalecimento da confiança e controle de armamentos. Foram adotadas em termos regionais e sub-regionais por meio de declarações específicas<sup>78</sup> e passaram a fazer parte da agenda das reuniões dos Ministros de Defesa como parte da disposição em aprofundar a cooperação interamericana para a manutenção da paz e da estabilidade.

---

<sup>77</sup> Esta guerra ocorreu entre Equador e Peru nos meses de janeiro e fevereiro de 1995, na cabeceira do rio Cenepa, território peruano. A questão de demarcação de fronteira que originou este conflito havia sido alvo do Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, de 29 de jan. de 1942, do qual foram garantes Argentina, Brasil, Chile e EUA. Mais tarde, um novo conflito sobre a área foi travado, para o qual se estabeleceu, em 17 fev. 1995, a Declaração de Paz do Itamaraty (em 26 out. 1998, pela Ata Presidencial de Brasília, assinada por Equador e Peru, mais os países garantes, são fixados seis acordos bilaterais que consubstanciam um acordo global de paz).

<sup>78</sup> Declaração da Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, Santiago, 1995; Declaração de San Salvador sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, San Salvador, 1998; Declaração de Miami sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, Miami, 2003.

As medidas de fortalecimento da confiança permitem que o dilema de segurança seja mitigado e que seja reduzida a possibilidade da resposta automática ser a escalada do uso da força. Assim também possibilitam a comunicação e, por isso, a transparência e maior previsibilidade das ações dos atores envolvidos. São, portanto, instrumentos para a manutenção da paz, visto serem empregadas para evitar o conflito, não para resolvê-lo (ROJAS ARAVENA, 1996, p. 44).

O processo de Cúpulas<sup>79</sup> das Américas foi retomado pela região, nestas ocasiões os Chefes de Estado e de Governo se reúnem para discutir idéias acerca da situação política, econômica e social, visando buscar soluções conjuntas para a resolução de seus problemas. Normalmente, os acordos relativos às questões militares da região são estabelecidos de maneira bilateral, por isso, esse mecanismo multilateral proporciona uma pauta geral da política regional, embora suas declarações tenham sido mais de princípios do que indicação de ações pontuais (FRANKO, 2003, p. 160-164).

A I Cúpula de Chefes de Estado e Governo<sup>80</sup> ocorreu em Miami em 1994, por iniciativa dos Estados Unidos, à margem da OEA, sob a alegação de que esta necessitava aprofundar reformas para reorientar seus objetivos estratégicos considerando-se as novas condições vigentes no sistema internacional. A Declaração enfatizou a necessidade de fortalecer as instituições regionais; a democracia, entendendo-a como indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região. Neste encontro foi proposta a criação da ALCA, para promoção da integração econômica e livre comércio.

A II Cúpula das Américas ocorreu em 1998 em Santiago, Chile, e, dentre as 27 iniciativas, destacou a necessidade de promover medidas para o avanço no fomento da confiança e na solução pacífica de controvérsias. A partir da III Cúpula

---

<sup>79</sup> Conforme os temas em questão nas Cúpulas algumas organizações internacionais multilaterais serão responsáveis pela implementação das decisões, principalmente a OEA, a CEPAL, o BID, a OPS e o Banco Mundial, disponível em: <<http://www.summit-americas.org/esp-2002/procesocumbres.htm>>. Acesso em: 05 maio 2007.

<sup>80</sup> Inicialmente, três questões pautaram os encontros: democracia, livre mercado e a necessidade de fortalecer o multilateralismo na região, como resposta ao fenômeno da globalização. A I Cúpula destaca-se por ter a participação, pela primeira vez, do Canadá e ilhas do Caribe, além do fato de que todos os líderes participantes foram eleitos democraticamente em seus países.

das Américas ocorrida em Québec em 2001, a OEA assume este processo e a agenda de discussão<sup>81</sup> é ampliada.

Definiu-se nesse encontro, a adoção da ‘cláusula democrática’, ressaltando o fato de que as ameaças à democracia podem tomar várias formas, sendo que qualquer mudança inconstitucional ou interrupção da ordem democrática em um dos Estados do hemisfério coloca-se como obstáculo insuperável à participação do governo daquele Estado no processo de Cúpulas. Posteriormente, a Assembléia Geral da OEA aprovou em 11 de setembro de 2001 a Carta Democrática Interamericana, consolidando disposições já vigentes em instrumentos sub-regionais e regionais, como uma forma de atualização das normas positivas vigentes na região e do Direito Internacional<sup>82</sup>.

Em 2005, ocorreu em Mar del Plata, Argentina, a IV Cúpula das Américas a qual refletiu as alterações produzidas em face dos atentados de 11 de setembro de 2001<sup>83</sup> e a adoção do conceito de segurança multidimensional<sup>84</sup>, produzido em 2002 na Conferência de Bridgetown. Além das Cúpulas de Chefes de Estado e Governo<sup>85</sup>, ocorreram 7 Conferências com os Ministros de Defesa das Américas<sup>86</sup>,

---

<sup>81</sup> A partir de então, a agenda passou a incluir distintos temas (democracia e direitos humanos; educação; justiça; trabalho; governos locais e descentralização; tele-comunicações; agricultura; equidade de gênero; ciência e tecnologia; cultura; desenvolvimento sustentável; saúde; turismo; comércio; luta contra o terrorismo, corrupção e drogas; defesa; energia; finanças; e transporte) e múltiplos atores (sociedade civil, organismos interamericanos e Banco Mundial, bancos sub-regionais e as agências de cooperação).

<sup>82</sup> A Carta Democrática Interamericana estabelece que, tanto um Estado membro que considere em risco seu processo político institucional quanto qualquer outro Estado ou o Secretário-Geral, podem solicitar, no primeiro caso, assistência para o fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática, e no segundo, a avaliação coletiva da situação para a adoção das decisões convenientes, considerando as gestões diplomáticas, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática. Enquanto persistir a ruptura, o Estado não participará das sessões da Assembléia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, comissões, grupos de trabalho e demais órgãos da OEA, mas a aplicação da cláusula democrática precisa obedecer a critérios graduais na identificação das situações de instabilidade e na resolução das mesmas.

<sup>83</sup> Ponto 68: “tomaremos todas as medidas necessárias para prevenir e combater o terrorismo e seu financiamento”; ponto 69: “Fortaleceremos o intercâmbio oportuno de informações e a mais ampla assistência jurídica mútua para prevenir, combater e eliminar o terrorismo, prevenir o movimento internacional de terroristas e assegurar seu julgamento e, quando for o caso, sua extradição de acordo com a legislação interna e os tratados e convenções pertinentes. Cooperaremos para evitar que toda pessoa que participe no financiamento, planejamento, preparação e cometimento de atos terroristas encontre refúgio em nossos países”.

<sup>84</sup> Ponto 67: “reiteramos nosso compromisso com os objetivos e propósitos constantes da Declaração sobre Segurança nas Américas, fundamentada no conceito multidimensional da segurança”.

<sup>85</sup> A V Cúpula das Américas está prevista para abril de 2009 em Port of Spain, Trinidad e Tobago.

<sup>86</sup> Williamsburg, 1995; Bariloche, 1996; Cartagena, 1998; Manaus, 2000; Santiago, 2002; Quito, 2004; Managuá, 2006, conferências referidas no quadro na parte final deste capítulo.

que são fundamentais no que tange às medidas de confiança, pois se apresentam como foro de debate, contribuindo para a segurança e defesa dos Estados membros e permitindo a ampliação da cooperação.

Na Conferência Especial de Segurança, em 2003, consolidou-se a adoção da noção de segurança multidimensional, na qual são contempladas tanto questões de segurança tradicional quanto as novas ameaças, que podem ser transnacionais. Reforçando o que havia sido reconhecido na Declaração de Bridgetown que “as ameaças, preocupações e outros desafios à segurança no Hemisfério são de natureza diversa e alcance multidimensional e que o conceito e enfoque tradicionais devem ser ampliados para abranger ameaças novas e não-tradicionais, que incluem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais”. A seção II, item 2, refere a adoção da multidimensionalidade:

Nossa nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional.

Ressalta ainda que os Estados consideram diferentes perspectivas relacionadas com as ameaças e prioridades à sua segurança, por isso, para que seja possível responder a elas, a arquitetura de segurança no hemisfério devia ser flexível, de modo a incluir as particularidades de cada sub-região e de cada Estado. Essa arquitetura flexível foi consagrada na V Conferência dos Ministros de Defesa (nov./2002), ao dispor que a globalização marca o início do século XXI e que se manifestam ameaças e desafios diversos aos Estados da região americana, muitos globais e multidimensionais que precisam ser enfrentados de forma integral e multidimensional, com soluções coordenadas. Considera a necessidade de a região transitar, paulatinamente, para um sistema de segurança complexo em que uma rede de antigas e novas instituições e regimes de segurança – tanto coletivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, sub-regional e bilateral – conformariam, na prática, uma *nova arquitetura de segurança flexível* (grifo nosso).

A visão exposta na OEA, portanto, seria a de que a região apresenta um nível crescente de estabilidade e governabilidade em termos de segurança e defesa,

o que permitiria encarar as ameaças tradicionais e o conjunto de riscos e fatores de insegurança que emergiram com a globalização. Contudo, o resultado parece não ser bem esse à medida que o estabelecimento desses mecanismos demonstra a fragmentação de posicionamentos entre os atores relevantes da região e a impossibilidade em se estabelecer um arranjo continental.

As percepções acerca dos desafios que essa área se depara foram destacadas na Declaração da Conferência Especial de Segurança: a intenção de cooperar, por meio dos foros da OEA, no seu enfrentamento; a necessidade de definir os instrumentos e mecanismos aplicáveis a essa nova realidade; a ênfase aos processos de integração sub-regional e regional como contribuintes para a estabilidade e a segurança no hemisfério e aos acordos de cooperação bilaterais e sub-regionais em matérias de segurança e defesa, prevenção de conflitos e solução pacífica de controvérsias. Contudo, em que pese esses compromissos reiterados, a região não estabeleceu um plano de ação cooperativo. Mais uma vez a fragmentação política entre os Estados dificulta a adoção de ações conjuntas.

Os ataques de 11 de setembro foram uns ingredientes a mais nessa difícil tarefa de construir um regime de segurança, pois,

por um lado, a importância prioritária das questões de segurança reduziu o estímulo dos Estados Unidos na ALCA; por outro, o conceito mesmo de segurança hemisférica foi ajustado e reduzido aos objetivos estratégicos imediatos dos Estados Unidos – a luta contra o terrorismo –, Washington tem mostrado um interesse crescente em subordinar as iniciativas de livre comércio às prioridades de segurança (HIRST, 2003, p. 38, tradução nossa).

Embora as discussões que se produziram desde os anos 1990 em relação a construção de uma agenda que responda às demandas específicas, a prioridade continuou sendo conferida às estratégias dos Estados Unidos, que tem pouco interesse na implementação de instituições cooperativas multilaterais, preferindo desempenhar uma política de acordos bilaterais. Os Estados da região têm margem de manobra limitada em face do poder dos EUA na região, além disso, mesmo em nível sub-regional a coordenação e a cooperação encontram dificuldades para serem estabelecidas.

O fato de que os conflitos de natureza clássica entre Estados e as tensões regionais no continente são muito pouco prováveis no atual contexto,

deslocou o foco das atenções para os problemas que se agravaram e que não se relacionam com as questões de segurança tradicional. Considerando-se que as questões clássicas de defesa não são mais a única preocupação dos Estados, também se discutiu acerca da necessidade de redefinir a missão das forças armadas. Mais uma vez as posições foram divergentes.

Se por um lado é consenso que há inúmeras vantagens na integração das forças armadas na região, por outro não é ponto pacífico que as mesmas devam ser envolvidas em tarefas outras que não as suas tradicionais. A polêmica em torno dessa questão se desenha pela resistência de muitos países em aceitar a sua utilização 'ampliada', em detrimento da posição dos Estados Unidos de redefinir a sua missão. Assim sendo, o emprego das forças armadas no combate ao narcotráfico na Colômbia, bem como o emprego na região da Tríplice Fronteira (Brasil-Argentina-Paraguai), conflitua com posições que defendem o uso das forças de segurança pública para tais problemas.

Não apenas o Brasil, mas países como Argentina, Chile, Peru, Uruguai, Venezuela e México, não concordaram em estabelecer outras atribuições para as forças militares, mas esforçaram-se para que prevalecesse regionalmente a disposição de que cada país empregue-as segundo suas próprias especificidades. Assim ficou estabelecido: “*Reafirmamos* que [...] cada Estado americano é livre para determinar seus próprios instrumentos para a defesa, incluindo a missão, o pessoal e as forças armadas e de segurança pública necessárias para a garantia de sua soberania”.

O Ministro Amorim (2004, p. 152) destacou a necessidade do avanço na discussão, pois devem ser “superadas polêmicas estéreis em torno da escolha entre associar ou dissociar as Forças Armadas das tarefas policiais ou de segurança pública. Trata-se, antes, de discutir [...] as modalidades de interação e cooperação que queremos estabelecer”. Também neste tema ficou consubstanciada a dificuldade em formar consensos, e o rechaço à posição adotada pelos Estados Unidos.

Vásquez Ocampo (2005, p. 24), defendendo a possibilidade de a América do Sul adotar uma política comum em termos de segurança, ressalta o compartilhamento sul-americano em relação ao papel das forças armadas. Essa identidade ficou consubstanciada na I Reunião dos Ministros de Defesa do Cone

Sul<sup>87</sup>, ocorrida em Buenos Aires, Argentina, a 13 de setembro de 2004, ao se definir a adoção de uma “política de defesa contrária a imiscuir as forças armadas em questões de segurança interior”.

A segurança pública não se confunde, portanto, com as questões de defesa para a América do Sul. Mesmo que a região conviva em harmonia, não se cogita prescindir de forças armadas, que devem preservar tanto o espaço territorial quanto a população nele contida, sua liberdade e seus bens. As forças então são pensadas para os fins de dissuasão contra eventuais agressões externas de caráter militar-estatal.

A condução da política brasileira tem sido em defesa da democracia, entendendo-se esta, como elemento fundamental, para a manutenção da segurança. Por isso, o Brasil tem apoiado a criação de mecanismos que a garantam. Nesses termos, a construção da ordem sub-regional apresenta para o país fundamental relevância, pois como não possui excedente de poder que o permite alterar a ordem internacional, pode valer-se da potencialidade que detém para organizar o espaço sub-regional e construir, a partir da América do Sul, um pólo de poder relevante no sistema internacional.

O processo de aproximação brasileira com os países do continente, especialmente com os vizinhos do Prata, resultou na alteração substantiva das relações de segurança entre eles, eis que modificaram sobremaneira a atmosfera de desconfiança predominante anteriormente, permitindo, assim, o aprofundamento do nível de proximidade sub-regional. Isso se deu tanto por meio da diminuição dos gastos militares, inicialmente, quanto pela preocupação em consolidar os regimes democráticos. Providências como o relaxamento das tensões, a redução das percepções de ameaça em decorrência da adoção de medidas de aumento da confiança e regimes de controle de armas foram implementadas e seus resultados são importantes na busca por superar as ameaças tradicionais, bem como no enfrentamento das novas ameaças à segurança.

Esforços sub-regionais para a implantação de diversas medidas têm sido feitos, respeitando o contexto estratégico de cada subárea e têm sido um fator

---

<sup>87</sup> A I Reunião dos Ministros de Defesa do Cone Sul ocorreu previamente à VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, que ocorreria em novembro, em Quito, Equador. Os países definiram posições comuns para a Conferência. Posteriormente, ocorreram reuniões anuais dos Ministros de Defesa do Cone Sul, no Uruguai, Chile e, em 2008, no Brasil.

facilitador do diálogo. Com esse objetivo, foram adotadas resoluções de cooperação relativas a diferentes dimensões da segurança regional como a Resolução de Confiança Mútua nas Américas, em junho de 1997; já em relação à limitação e ao controle de armamentos foi estabelecida a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, em junho de 1999. Em relação a esta (que entrou em vigor em novembro de 2002), a análise das ratificações indica que Bolívia, Colômbia e Estados Unidos não a ratificaram (considerando-se os EUA e os países sul-americanos), conforme quadro a seguir.

<b>País</b>	<b>Assinatura</b>	<b>Ratificação</b>	<b>Depósito</b>
Argentina	07/06/1999	02/03/2004	28/04/2004
Bolívia	07/06/1999	-	-
Brasil	07/06/1999	28/11/2006	14/12/2006
Chile	07/06/1999	22/12/2005	30/01/2006
Colômbia	07/06/1999	-	-
Equador	07/06/1999	06/04/2001	21/05/2001
Guiana	-	-	-
Paraguai	07/06/1999	04/10/2002	22/10/2002
Peru	07/06/1999	21/11/2002	25/11/2002
Suriname	-	-	-
Uruguai	07/06/1999	20/06/2001	31/08/2001
Venezuela	07/06/1999	20/06/2001	27/04/2005
Estados Unidos	07/06/1999	-	-

Quadro 1 - Ratificações dos países da América do Sul e EUA da Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, de jun./1999

Fonte: elaborado pela autora, com base nas informações do Departamento de Direito Internacional, da OEA. <<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-64.html>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

Além da Convenção Interamericana acima citada, vários acordos sub-regionais foram estabelecidos: Tratado Marco de Segurança Democrática da América Central<sup>88</sup> de 1995; Compromisso de Mendonça entre Argentina, Chile e Brasil de 1991, posteriormente Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai também aderiram à Declaração<sup>89</sup>; Declaração de Cartagena de 1991<sup>90</sup>; Acordo Quadripartite

<sup>88</sup> Este Tratado destaca a importância do desenvolvimento sustentável para a promoção dos direitos humanos, que somente serão alcançados por meio de uma comunidade jurídica regional que garanta a segurança jurídica. Além disso, em seu artigo 27 estabelece um mecanismo de alerta preventivo ante as ameaças à sub-região, bem como medidas de confiança para a redução de tensões o que permite uma maior cooperação em face das novas questões de segurança.

<sup>89</sup> Essa Declaração sobre a Proibição Completa de Armas Químicas e Biológicas é resultado de várias iniciativas em matéria de segurança que tiveram início com a cooperação nuclear entre Brasil e Argentina nos anos 1980, com a assinatura do Acordo sobre Desenvolvimento e Aplicação dos Usos

entre Brasil, Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)<sup>91</sup>; a Declaração Política do Mercosul, Chile e Bolívia como Zona de Paz (Declaração de Ushuaia)<sup>92</sup> de 1999; o Estudo Metodologia Estandarizada Comum para a medição dos gastos de Defesa; a Carta Andina para a Paz e Segurança, Limitação e Controle dos Gastos destinados a Defesa Externa, assinado em Lima, em junho de 2002<sup>93</sup>; e a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, de julho de 2002<sup>94</sup>.

Disposições relativas ao controle de armamentos são especialmente consideradas pela região, pois há o compartilhamento da preocupação (ainda que não com a mesma intensidade) em relação ao crime organizado transnacional e delitos conexos, como o tráfico ilícito de armas. Com efeito, uma vez que a principal percepção de ameaça não se refere mais à disputa entre Estados, parece ser

---

Pacíficos da Energia Nuclear. Em novembro de 1990, visando o emprego pacífico da energia nuclear, para o desenvolvimento tecnológico, científico e econômico, foi assinada a Declaração sobre Política Comum de Salvaguardas Nucleares; em dezembro de 1991, foi firmado o Acordo de Salvaguardas entre a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e os governos de Brasil e Argentina, permitindo o monitoramento internacional. O avanço nos mecanismos de controle e coordenação permitiu a ratificação por ambos os países do Tratado de Tlatelolco (que havia sido firmado em 1967, mas somente entrou em vigor no Brasil a 30 de maio de 1994, conforme Decreto n. 1.246, de 16 de setembro de 1994, <<http://www2.mre.gov.br/dai/tlatelolco.htm>>; e na Argentina a 18 de janeiro de 1994). E finalmente, em novembro de 1995, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, pela qual foram criados grupos de trabalho sobre o assunto (SAIN, 1999, p. 70-71).

<sup>90</sup> Compromisso assinado entre os países andinos renunciando as armas de destruição em massa.

<sup>91</sup> Embora considerando o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) discriminatório, em 1998 o Brasil adere ao mesmo, bem como ratifica o Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT).

<sup>92</sup> Por meio dessa Declaração os países afastam a desconfiança anterior na medida em que destacam a paz como elemento essencial para o progresso de integração do Mercosul e o estabelecimento da cláusula democrática é uma garantia desta, com isso, ressaltam a importância do Tratado de Tlatelolco para a não-proliferação na região e a busca pelo desarme nuclear, não-proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, bem como o estabelecimento de medidas para aumentar a transparência sub-regional em termos de gastos militares.

<sup>93</sup> A Carta foi assinada na cidade de Lima, na Conferência de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa dos países membros da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), a qual estabeleceu o compromisso com a instauração de uma zona de paz na Comunidade andina com a limitação dos gastos de defesa e controle de armas convencionais a fim de que se destine mais recursos na luta contra a pobreza e em investimentos sociais. Ressalta a proscrição da fabricação, transporte e utilização de armas nucleares, biológicas e químicas, conforme o Tratado de Tlatelolco e indica medidas para a luta contra o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e materiais relacionados, bem como o combate ao terrorismo através da adoção de medidas de alerta preventivo e combate às atividades do crime transnacional conexos com aquele, como as drogas ilícitas, lavagem de dinheiro e tráfico ilícito de armas.

<sup>94</sup> Declaração produzida na II Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em Guaiquil (julho/2002) pelos presidentes de Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, pela qual se estabeleceu a proibição do uso ou ameaça do uso da força entre os Estados da área, bem como o compromisso em erradicar as minas antipessoal e a proibição da utilização, fabricação, posse e teste de armas de destruição em massa. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/daa/declaracao\\_zonadepaz.htm](http://www2.mre.gov.br/daa/declaracao_zonadepaz.htm)>, acesso em: 15 ago. 2006.

fundamental resolver a questão da transferência de armas que pode ocorrer nas situações pós-conflito, a fim de retirar de circulação a maior quantidade de armas possível para que se estabeleça um controle eficaz da oferta (ROJAS ARAVENA, 2005, p. 64).

Embora a adoção dessas medidas e a implementação de vários acordos jurídicos internacionais, a região carece de um arranjo institucionalizado, seja no campo econômico ou da segurança. As Cúpulas não avançaram muito além da reiteração de propósitos difíceis de implementar e de acordos retóricos, dessa forma, os resultados práticos são de efetividade precária e foram insuficientes para o estabelecimento de uma nova arquitetura de segurança regional ou sub-regional.

I Cúpula das Américas, 1994 – Miami, Flórida, USA	<p>→ ênfase no livre comércio (ALCA), erradicação da pobreza e proteção ao meio-ambiente;</p> <p>→ destaque para o fortalecimento da democracia por ser indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região;</p> <p>- promoção dos valores e práticas democráticas, fortalecimento social e econômico dos regimes democráticos já estabelecidos;</p> <p>→ ações para promover o fortalecimento da confiança mútua, em preparação à Conferência sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança (1995).</p>
Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, 1996 – Santa Cruz, Bolívia	<p>→ estabelecer uma visão comum para o futuro de acordo com os conceitos de desenvolvimento sustentável e ratificar os princípios subscritos na Cúpula da Terra, Rio de Janeiro, Brasil, 1992;</p> <p>→ negociações complexas em decorrência de inúmeras posições divergentes quanto ao conceito de desenvolvimento sustentável, mas se negociou a inclusão de elementos econômicos, sociais e ambientais no conceito de desenvolvimento sustentável.</p>
II Cúpula das Américas, 1998 – Santiago, Chile	<p>→ participação de organizações sub-regionais Grupo do Rio e CARICOM;</p> <p>- encarregou a OEA de conduzir o debate no sentido de produzir uma conferência especial sobre segurança, para revitalizar e fortalecer as instituições do sistema interamericano.</p>
III Cúpula das Américas, 2001 – Québec, Canadá	<p>→ adoção da cláusula democrática que estabelece o afastamento do processo de cúpulas do país que alterar ou romper a ordem democrática interna;</p> <p>→ compromisso com uma Carta Democrática Interamericana, para reforçar os instrumentos da OEA destinados à ativa defesa da democracia representativa.</p>
Cúpula Extraordinária das Américas, 2004, Monterrey, México	<p>→ destaque para a implementação de medidas para combater à pobreza, promoção da inclusão social e distribuição equitativa do crescimento econômico e fortalecimento da governabilidade;</p> <p>→ pela Declaração de Nuevo León se deu destaque ao crescimento econômico para reduzir a pobreza; desenvolvimento social; governabilidade democrática.</p>
IV Cúpula das Américas, 2005 – Mar del Plata	<p>→ ênfase na necessidade de criar empregos para enfrentar a pobreza e fortalecer a governabilidade democrática;</p> <p>→ em face do conceito multidimensional de segurança, implementar os compromissos da Declaração de Segurança das Américas por meio de ações concretas nos níveis nacional, sub-regional, hemisférico e mundial.</p>

Quadro 2 - Cúpulas das Américas

Fonte: elaborado pela autora, com base nas Declarações produzidas das Cúpulas citadas.

A despeito da grande intensidade de diálogo político de primeiro nível por meio da diplomacia de Cúpulas, é difícil estabelecer um marco conceitual hemisférico, tendo em vista os diferentes propósitos e prioridades entre os Estados considerando-se uma agenda de segurança. Além disso, o papel dos Estados Unidos na região, com o exercício do seu poder para arregimentar outros Estados ao compartilhamento dos mesmos princípios e valores visando atingir um objetivo comum, coloca em lados distintos boa parte dos atores da região.

Por outro lado, os acordos sub-regionais passaram a adquirir maior significado, pois tende a ser mais fácil congregando posições a partir dessa dimensão à medida que, no caso da América do Sul, a potência dominante está mais distante. Contudo, esta área ainda não se valeu, efetivamente, da possibilidade de conformar a sua própria agenda de segurança, com a criação de arranjos cooperativos comuns. Falta, aos principais atores da região, disposição em assumir os custos da institucionalização e a definição acerca do grau de convergência que se quer alcançar.

<p>I Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, Williamsburg, EUA – 1995</p>	<p>→ focos da conferência: medidas de fortalecimento da confiança e segurança; cooperação em matéria de defesa; papel das forças armadas nas democracias do século XXI;</p> <p>→ seis princípios foram estabelecidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a preservação da democracia é a base para assegurar a segurança mútua regional;</li> <li>- as forças armadas desempenham um importante papel na manutenção da soberania dos Estados democráticos;</li> <li>- reafirmar acordos de Miami e Manágua que as forças armadas devem se subordinar ao controle dos governos democráticos, agir nos limites das Constituições dos Estados, respeitar os direitos humanos;</li> <li>- aproximação civil-militar e aumento da transparência em defesa mediante trocas de informações;</li> <li>- estabelecer que as disputas resolver-se-ão de forma pacífica, e que o desenvolvimento da segurança econômica afeta a segurança da região e vice-versa;</li> <li>- cooperação em matéria de defesa em operações de paz e na luta contra o narcoterrorismo.</li> </ul> <p>Nesta Conferência, os EUA enfatizam a necessidade de considerar além do conceito tradicional de segurança e propõem, dentro da nova missão das forças armadas, a sua participação no combate ao narcotráfico na região.</p>
<p>II Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, Bariloche, Argentina – 1996</p>	<p>→ indicada a criação do Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa (CHDS) para capacitação de civis e militares em matérias de segurança e defesa;</p> <p>→ democracia representativa para a segurança hemisférica;</p> <p>→ impacto dos temas econômicos sobre a segurança;</p>

<p>III Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, Cartagena, Colômbia – 1998</p>	<p>→intensificação dos esforços para revitalizar e fortalecer o sistema interamericano de segurança;  → condena todas as formas de terrorismo e apóia a aplicação das recomendações da Conferência Especializada Interamericana de Lima sobre o tema;  → destaca o acordo de paz estabelecido entre Equador e Peru;  → respaldo à iniciativa de paz interna colombiana;  → destaca a preocupação com as vulnerabilidades em decorrência de desastres naturais no Caribe.</p>
<p>IV Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, Manaus, Brasil – 2000</p>	<p>→ as Conferências realizadas consideram interesses dos países participantes: a segurança hemisférica; as medidas de confiança mútua; a cooperação regional para a defesa e o desenvolvimento; o papel das forças armadas na democracia;  → necessidade de definir conceitos de segurança e defesa para facilitar o entendimento;  → as diferenças sub-regionais não são barreiras para a cooperação e intercâmbio.</p>
<p>V Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, Santiago, Chile – 2002</p>	<p>→ destaca-se por ser a primeira grande reunião regional ligada a assuntos de defesa depois do 11 de setembro;  → declaram sua mais enérgica condenação aos atentados terroristas perpetrados em 11 de setembro, e reafirmam o princípio de solidariedade hemisférica;  → reiteram a vontade de fortalecer as instituições das Américas relacionadas com os distintos aspectos da defesa e segurança;  → declaram que cada Estado americano é livre para determinar seus próprios instrumentos para a defesa, incluindo a missão, o pessoal e a composição das forças de defesa e segurança pública necessárias para a garantia de sua soberania de acordo com as cartas da ONU e da OEA.  Expressou-se apoio à “Política de Segurança Democrática” da Colômbia, país que está sendo afetado por atividades terroristas e formas de crime organizado transnacional.</p>
<p>VI Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, Quito, Equador – 2004</p>	<p>→ eixos temáticos: nova arquitetura de segurança hemisférica; a confiança mútua e segurança no sistema de segurança hemisférico; defesa, desenvolvimento e sociedade como possibilidades de cooperação; relações civis-militares e papel das forças armadas.</p>
<p>VII Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, Manágua, Nicarágua – 2006</p>	<p>→ reconhecimento do compartilhamento de preocupações e ameaças que afetam a todas as sub-regiões, mas com intensidades diferentes;  → seu tema principal foi a cooperação hemisférica e sub-regional;  → destaca que os Estados-membros entendem que cada um possui o direito de determinar suas prioridades em matéria de defesa e segurança, respeitando as normas do direito internacional e os princípios das Cartas da ONU e OEA.</p>

Quadro 3 - Conferência dos Ministros de Defesa

Fonte: elaborado pela autora, com base nas Declarações resultado das respectivas Conferências.

#### 4 SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL: PROBLEMAS E ATORES

Considerando-se o quadro contemporâneo de desafios que se apresentam aos países da região, as dificuldades em conciliar objetivos, visões e estratégias entre esses atores, apresentam obstáculos para a configuração de uma agenda de segurança comum, como tratado anteriormente. Porém, por outro lado, também se estabelecem possibilidades de cooperação, dada a superação de inúmeras hipóteses de conflito, o que tem gerado uma intensa “diplomacia militar” nas relações interamericanas.

Convém considerar que a baixa incidência de guerras interestatais na América do Sul, não significa ausência de situações conflitivas, mas sim que os Estados da região tendem a resolver suas disputas por meio da diplomacia, embora exista a ameaça do uso da força, e alguns países tenham retomado um processo de aquisição de material bélico.

A essas circunstâncias somam-se outras dinâmicas que tem seus efeitos potencializados pelas condicionalidades internas desses Estados. Assim, embora importantes medidas coordenadas tenham sido implementadas, não se pode dizer que a América do Sul, e o Mercosul, em particular, caminham para conformar uma comunidade de segurança, pois esta não seria condizente com o fato de muitos países terem retomado o reequipamento e a modernização de seus aparatos militares.

Nesse sentido, este capítulo reflete sobre as dinâmicas conflitivas nas relações regionais, considerando-se, por um lado, as percepções tradicionais de ameaça e os desafios que a sua persistência impõe ao desenvolvimento de relações de cooperação multilateral e, de outro, as decorrentes das novas ameaças, especialmente do fenômeno do terrorismo, consubstanciado como proeminente pela política dos Estados Unidos e incorporado na agenda para a região, tanto em relação ao “narcoterrorismo” na Colômbia, como na Tríplice Fronteira. Essa questão é abordada como um primeiro passo para o tratamento do conflito colombiano no próximo capítulo.

#### 4.1 CONFLITOS E AS AMEAÇAS TRADICIONAIS NA AMÉRICA DO SUL

A América do Sul caracteriza-se pela ocorrência de poucas e curtas guerras<sup>95</sup> interestatais durante o século XX, sendo que no pós-Guerra Fria houve uma única guerra na sub-região protagonizada por Peru e Equador, em 1995. A aproximação ocorrida no final daquele período permitiu a resolução de alguns importantes contenciosos sub-regionais como entre Argentina e Chile<sup>96</sup> e entre Equador e Peru. Porém, isso não quer dizer que a América do Sul possa ser considerada uma comunidade de segurança<sup>97</sup>.

Analisando historicamente este complexo regional de segurança pode-se destacar que, no período subsequente às independências<sup>98</sup>, ocorreram várias guerras<sup>99</sup> entre estes novos Estados motivadas por disputas fronteiriças, como:

- a Guerra Cisplatina da qual resultou a independência do Uruguai, entre 1825 e 1828;
- a Guerra do Paraguai travada por Brasil, Argentina e Uruguai contra o Paraguai, entre 1864 e 1870;
- a Guerra do Pacífico entre Chile e Peru/Bolívia, na qual estes perderam território para o Chile, incluindo a perda pela Bolívia de sua saída para o mar, 1879 e 1883.

Durante o século XX, por outro lado, as guerras interestatais<sup>100</sup> na região, bem como sua intensidade e duração foram reduzidas<sup>101</sup>, embora tenham ocorrido

---

<sup>95</sup> Para Clausewitz, a guerra é um ato de violência destinado a compelir o seu oponente a realizar os seus desejos, por sua vez Mares (2001, p. 3) destaca que a guerra é o conflito que produz pelo menos 1.000 mortos em combate.

<sup>96</sup> Argentina e Chile selaram um acordo em 1984 em relação ao Canal de Beagle, mantendo-o sob soberania chilena, depois do quase conflito armado em 1987; e também acordaram, mediante arbitragem resolvida em 1999, a linha de gelo da divisória continental, Laguna del Desierto.

<sup>97</sup> Numa comunidade de segurança, um grupo de Estados assume entre si a garantia de que seus membros não resolverão suas disputas mediante a guerra, mas as resolverão de alguma outra forma, conforme Karl Deutsch definiu no final dos anos 1950.

<sup>98</sup> O século XIX na América do Sul pode ser caracterizado com padrões de paz e de guerra (já que houve 42 disputas militarizadas), intervenção, disputas territoriais, alianças, corrida armamentista e balanço de poder, como o século XVIII na Europa (HOLSTI, 1996, p. 150-154).

<sup>99</sup> Mares (2001, p. 48) destaca que o período de 1826 e 1889 foi o mais sangrento na América Latina e que os países estabeleceram inúmeros tratados para tentar limitar o uso da força na resolução dos conflitos.

<sup>100</sup> Mas a região foi palco de inúmeras e sangrentas guerras civis, como a violência na Colômbia (1942-1962), que produziu em torno de 140 mil mortos; a repressão aos dissidentes ao regime político no Chile (1973-1990), tendo resultado em mais de 3.000 mortos; a “guerra suja” (o então chamado Processo de Reorganização Nacional iniciado por Jorge Videla) na Argentina (1976-1983),

prolongados e militarizados conflitos de fronteira, ameaças oriundas de potências externas, além de instabilidade política e governos autoritários. (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 304-305; HURRELL, 1998a, p. 228-230). Foram elas:

- a Guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai, tendo este tomado a maior parte do território em litígio, entre 1932 e 1935;
- a Guerra de Letícia entre Peru e Colômbia, em 1932;
- Peru e Equador em três ocasiões: em 1941, 1981 e 1995;
- Guerra das Malvinas entre ingleses e argentinos, em 1982.

Atualmente, mantêm-se algumas possibilidades de conflito interestatal em decorrência de algumas questões de fronteira não completamente resolvidas e que se mantêm como hipóteses de conflito:

- Chile e Bolívia, em que esta continua reivindicando seu direito de saída para o mar;
- Colômbia e Nicarágua discutem a soberania sobre o arquipélago de San Andrés (composto também pelas ilhas de Providência e Santa Catalina);
- Colômbia e Venezuela, em relação a delimitação da plataforma continental do Golfo da Venezuela<sup>102</sup> (ou Golfo de Maracaibo);
- Venezuela e Guiana, acerca da bacia do Rio Esequibo.

---

com o “desaparecimento” de 30.000 pessoas; a guerra contra o Sendero Luminoso no Peru (a partir de 1982, até 2000) que deixou quase 70 mil mortos (o Sendero Luminoso parece estar ressurgindo no Peru, agora combinando insurgência de esquerda ao tráfico e produção de drogas <<http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI3646955-EI8140,00-Peru+teme+que+violencia+na+selva+reaviva+Sendero+Luminoso.html>>); e o conflito armado colombiano (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 305).

<sup>101</sup> Considerando-se o século XX até 1997, os números de guerras entre Estados soberanos catalogados por Mares (2001, p. 36) indicam: 15 na Europa; 19 na Ásia, 4 na África, 9 no Oriente Médio e 6 na América Latina. No pós-Segunda Guerra Mundial, os números da América Latina são muito próximos de regiões como a Europa e o Sudeste da Ásia que registraram 4 cada uma; por outro lado, a América Latina registrou mais guerras do que a África (2), Nordeste da Ásia (1) e América do Norte (0). Somente o Oriente Médio, com 9 guerras supera a América Latina.

<sup>102</sup> A contestação em relação ao Golfo da Venezuela é a mais importante disputa fronteiriça dentre as 34 desavenças de fronteira existentes entre Colômbia e Venezuela, entretanto, outras questões como a imigração ilegal, a transposição da guerrilha colombiana e o aumento do contrabando, bem como a ampliação da capacidade militar, são tensões que estão presentes na relação dos dois países. Embora ambos sejam regimes democráticos e têm trabalhado para aumentar sua integração econômica, o seu relacionamento é um dos mais conflitivos contemporaneamente na América Latina (MARES, 2001, p. 129).

Contudo, uma outra questão foi responsável pelo aumento da tensão na região, em março de 2008, quando a Colômbia promoveu uma ofensiva militar no território do Equador (Operação Fénix). O exército colombiano bombardeou um acampamento das FARC resultando na morte de Raul Reyes, o número dois do comando, além de duas dezenas de outros guerrilheiros. Diante de tal invasão, o Equador e a Venezuela mobilizaram tropas nas suas fronteiras com a Colômbia e cortaram relações diplomáticas. Não apenas a Venezuela demonstrou sua solidariedade para com o Equador, mas também a Nicarágua - que mantém uma contenda territorial com a Colômbia no Caribe - suspendeu suas relações diplomáticas com a Colômbia.

Para a Colômbia, não houve violação do espaço aéreo do Equador, além disso, declarou não quer promover guerra com nenhum vizinho, mas que estava combatendo com um grupo terrorista. Embora o conflito tenha sido resolvido pela mediação da OEA que aprovou uma resolução reconhecendo a violação da soberania equatoriana pela Colômbia, este fato representa uma situação incomum na região: “pela primeira vez na América Latina um país vizinho violou a soberania de outro com a justificativa de atacar um inimigo interno, embora este esteja fora de seu território” (RAPOPORT<sup>103</sup>, 2008, tradução nossa).

A resolução diplomática da crise poucos dias depois, não pode desconsiderar o fato de que essa situação demonstrou que as disputas de fronteira ainda estão presentes na região. Para Mares (2008, tradução nossa)<sup>104</sup>

mesmo tendo sido a crise resolvida uma semana depois [...], depois de fazer uso da diplomacia interamericana, o incidente serviu para lembrar, de maneira clara, que a velha agenda de disputas fronteiriças, de incidentes militarizados e do papel das forças armadas ainda não foram superados na América Latina.

Mesmo considerando que as ameaças tradicionais estão pouco securitizadas atualmente na América do Sul e que a região possui gastos militares baixos e se encontra livre de armas nucleares, não significa que os problemas de segurança estão ausentes da área. As questões mais prementes decorrem de problemas intra-estatais relacionados com as drogas ilícitas, o tráfico de armas, o

---

<sup>103</sup> Artigo de internet sem numeração de página.

<sup>104</sup> Artigo de internet sem numeração de página.

crime organizado, a lavagem de dinheiro, além dos altos índices de violência (sobretudo urbana, mas majoritariamente rural no caso da Colômbia).

De outra forma, questões recorrentes na agenda regional provenientes dos problemas de desenvolvimento, como a pobreza extrema e a exclusão social, são também fatores que afetam a estabilidade e a democracia, pois abalam a coesão social e vulneram a segurança dos Estados. Temas como a pobreza não podem ser considerados ameaças à segurança do Estado por si só, pois devem ser combatidos com iniciativas em outras esferas públicas – como a economia e promoção do emprego – porém estas questões estruturais, nos países em desenvolvimento podem contribuir para multiplicar o efeito de algumas ameaças ou mesmo ser sua causa (COVARRUBIAS, 2004, p. 146).

Com isso, o desafio dos países está em como lidar com estas demandas que se relacionam com a segurança e a defesa estatal, mas que não são oriundas das formas tradicionais de ameaças à segurança, sem desconsiderar a necessidade de garantir a integridade das fronteiras e a soberania estatal, questões clássicas de defesa.

A tensão ocorrida em março de 2008 entre a Colômbia com relação ao Equador e a Venezuela (e a Nicarágua); se, de um lado, demonstra a interdependência entre as ameaças que caracteriza o atual cenário de segurança, por outro, evidencia a dificuldade da América do Sul na construção conjunta de respostas que devem considerar o estabelecimento do adequado uso da força. Como destaca Mares (2008), embora a OEA tenha desempenhado papel importante na resolução do conflito, a sua demora em agir naquele momento de grave crise demonstrou a inadequação das instituições interamericanas em desempenhar suas funções no campo da segurança.

A definição dos instrumentos mais adequados ao enfrentamento dos problemas de segurança passa pela forma com que os Estados compreendem e avaliam as ameaças e vulnerabilidades. É a partir dessa percepção que se faz o planejamento da agenda e das políticas de segurança e defesa, além disso, que se designam os recursos a serem empregados (ROJAS ARAVENA, 2008, p. 43; VAZ, 2004, p. 145). Os desafios que enfrentam os países sul-americanos, e especialmente o Brasil, derivam muito mais dos efeitos que podem decorrer de uma possível conjugação entre estes fatores, do que de cada um deles considerados

individualmente, uma vez que tais diferentes riscos – transnacionais e interdependentes – não podem ser resolvidos com um único instrumento (VAZ, 2002; COVARRUBIAS, 2004, p. 145).

Assim, problemas como as drogas e o terrorismo passaram a ser tratados como as principais fontes de insegurança regional, conforme consubstanciado nos documentos, declarações e discursos produzidos nas Cúpulas anteriormente referidas, no âmbito da OEA. Àquele, porque é compartilhado por toda a sub-região como uma ameaça à segurança, e este – pelo aspecto global que assumiu depois do 11 de setembro, por si só justificaria a proeminência para a América do Sul, no entanto, agregou-se ainda o problema do tráfico de drogas. Vinculou-se o terrorismo, considerado pelos Estados Unidos como a principal ameaça à segurança na região, ao conflito colombiano, o qual assumiu o caráter de narcoterrorismo.

Albuquerque (2007, p. 37), ao analisar a proeminência do terrorismo globalizado como ameaça transnacional, evidencia a relevância que as ameaças sistêmicas, assim definidas pelos Estados Unidos, passa a ter para todos os demais Estados do sistema internacional, em face da sua capacidade unilateral de afetar o sistema internacional como um todo. Assim, as ações e políticas adotadas em função desta definição afetarão a estabilidade, tanto do sistema internacional como de cada país individualmente. Segundo ele,

o desafio consiste [...] em adotar uma determinada política independentemente dos recursos para executá-la, e em função de objetivos definidos por terceiros. Isto [...] introduz uma limitação considerável na margem que os países destituídos de capacidade de ação sistêmica possuem para definir seus próprios objetivos e linhas de ação de política externa.

Outra questão que precisa ser considerada, diz respeito aos gastos militares na América do Sul. Embora as ameaças tradicionais estejam atualmente pouco securitizadas na região e, comparados com outras partes do mundo, as aquisições bélicas sul-americanas apresentam valores reduzidos, alguns países retomaram compras expressivas de armamentos, o que despertou preocupação nos demais Estados em relação a um possível desequilíbrio de forças na região, bem como renovou tensões arrefecidas.

Os gastos militares na sub-região apresentam algumas características tradicionais que podem ser destacadas. A região enfrenta, como os demais países

da periferia do sistema, a dicotomia entre empregar os poucos recursos existentes em áreas como saúde, educação, saneamento, necessidades contínuas de seus cidadãos, ou destiná-los para a segurança e defesa, questões normalmente consideradas pouco relevantes pela população. Além disso, recorrentes tomadas do poder político pelos militares fizeram com que, uma vez restabelecidas as democracias nas duas últimas décadas do século XX, os recursos destinados às forças armadas fossem modestos. Em muitos países da região, grande parte das verbas destinadas às forças militares é empregada para os gastos com pessoal (incluindo pensões e aposentadorias). Assim, no momento em que se ampliam as compras de material bélico, o dilema de segurança volta à tona, especialmente ao considerar-se as questões de segurança ainda pendentes.

Mesmo que o subcontinente, ao longo do século XX, tenha conseguido evitar que grande parte dos conflitos chegassem ao ponto de se constituírem em guerras, o poder militar ainda importa nas relações sul-americanas. Neste sentido, não se pode dizer que foram inexpressivos o número de conflitos militarizados ocorridos na região durante o século XX: entre 1980 e 1997 foram 52 disputas interestatais militarizadas (DIMs) na América Latina; depois de 1990, 16 DIMs aconteceram entre Estados democráticos<sup>105</sup> (MARES, 2001, p. 39-43).

A sub-região deparou-se com situações de tensão e ameaça mútuas entre Estados, rupturas diplomáticas, ameaça de uso da violência militar ou mesmo o seu emprego sem chegar à guerra, com isso, não se pode dizer que a região possa ser considerada pacífica – baseada na dicotomia guerra/paz (aquela como o conflito com pelo menos 1.000 mortos em combate, e esta como ausência de guerra) – e nem que segue no caminho de uma comunidade de segurança.

Mas é possível dizer, como Holsti (1997, p. 161), que as probabilidades de conflito armado atualmente são substancialmente mais baixas do que em outras regiões do mundo. Entretanto, conforme Mares (2001, p. 209), não parece ser prudente adotar uma visão idealista de que o entorno é estável, pois estabeleceu-se a paz e que a possibilidade de uso da força armada para resolução de disputas não é levada em conta pelos Estados.

---

<sup>105</sup> Já entre 1884 e 1993, o autor afirma que ocorreram 127 DIMs na América do Sul e 110 na América Central.

Deve-se considerar que nem sempre a guerra é o resultado pretendido para a resolução de situações conflituosas; negociações e acordos sem recorrer à força militar são largamente utilizados, uma vez que nem sempre a população está disposta a arcar com os custos de uma guerra, para tanto, ela vai avaliar o valor do bem em questão. O líder, por sua vez, precisa considerar se são aceitáveis os custos a ele imputados no caso da utilização da força. Por isso, os custos do emprego do poder militar devem ser dimensionados segundo a estratégia político-militar para o uso da força, o balanço estratégico entre as partes envolvidas e as características da força militar.

Considerando-se tal cenário, os conflitos entre os Estados podem ser classificados em um contínuo: desacordos não-violentos, sanções não-violentas (nesta etapa há a ameaça do uso da força), ações encobertas (a força é demonstrada), disputas militarizadas (conflitos em que a força militar é utilizada, mas se produz menos de 1.000 mortos em combate) e guerras (a última etapa do conflito armado que produz mais de 1.000 mortos em combate). Observando-se essa classificação de Mares, constata-se que a barganha militarizada pode ser empregada em várias situações, por isso, mesmo que na América Latina a resolução dos conflitos raramente tenha escalado até a guerra e os Estados têm se empenhado em produzir mecanismos para a resolução pacífica das disputas, não se pode desconsiderar a questão militar na região.

#### **4.1.1 Gastos militares na região**

A América Latina tem sido a área do mundo que apresenta os menores gastos militares, sempre abaixo da média mundial, conforme demonstram as estatísticas: enquanto os valores em termos mundiais em 1990 eram de 3,3% do PIB, o empregado pela América Latina ficava em 1,4%; em 1996, 2,1% contra 1,1%; em 2002, 2,6% contra 1,6% da América Latina. Os investimentos da região têm representado aproximadamente 3% em relação ao mundial<sup>106</sup>.

Os gastos militares mundiais seguiram uma trajetória de redução no início da década de 1990, contudo, a partir de 1999, passaram a representar uma curva

---

<sup>106</sup> Os números podem variar conforme a fonte consultada, mas é consenso que o gasto militar da América Latina é o menor do mundo em relação ao PIB, sempre bem abaixo de 2%.

ascendente, destacada a partir de 2001. Conforme pode ser visto na Figura 2, aumentaram em 45% entre 1998-2006, sendo que os valores despididos em 2007 eram da ordem de U\$S 1,3 trilhão, equivalentes a 2,5% do PIB mundial (SIPRI, YEARBOOK, 2008).

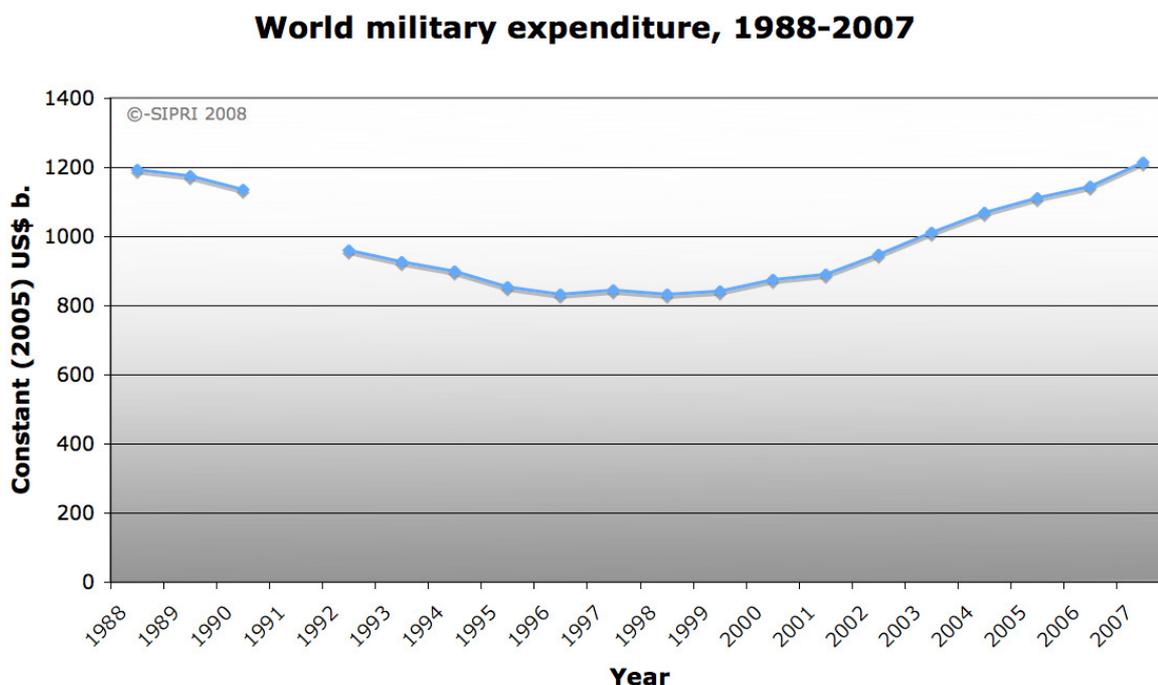


Figura 2 - Gastos militares mundial, 1988-2007

Fonte: disponível em: <[http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex\\_world\\_graph.html](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_world_graph.html)>. Acesso em: 03 dez. 2008.

Embora os valores dos Estados Unidos, que representavam, em 2007, 45% em termos reais do total mundial<sup>107</sup>, tenham crescido desde 2001 em 59%, o aumento ocorreu também em escala global. Os países que tiveram os maiores gastos militares, em 2007, foram os Estados Unidos, seguido de Grã Bretanha, China, França e Japão (Quadro 4).

Os gastos militares da região têm seguido a tendência mundial de crescimento, embora continuem a representar um “reduzido esforço em matéria de defesa”, considerando-se os valores mundiais (CENTRO DE ESTUDIOS NUEVA MAYORIA, 2008). Contudo, o tratamento do tema precisa ser considerado não em comparação com os valores mundiais, mas em termos de realidade regional. Assim, importa avaliar se os gastos militares na América do Sul são condizentes com uma

<sup>107</sup> Mas com a elevação do PIB dos Estados Unidos, em 2007, a participação dos gastos militares em termos de PIB é menor do que o foi em anos anteriores. Em 1988, eram empregados 5,7% do PIB, enquanto em 2006 equivaliam a 4% (SIPRI, YEARBOOK, 2008).

balança de poder estável ou, ao contrário, as dinâmicas regionais de rivalidade podem estar motivando uma alteração no equilíbrio de forças na região.

ranking	país	participação mundial (%)	% do PIB
1	Estados Unidos	45	4,0
2	Grã Bretanha	5	2,6
3	China	5	2,1
4	França	4	2,4
5	Japão	4	1,0
6	Alemanha	3	1,3
7	Rússia	3	3,6
8	Arábia Saudita	3	8,5
9	Itália	3	1,8
10	Índia	2	2,7
11	Coréia do Sul	2	2,5
12	Brasil	1	1,5
13	Canadá	1	1,2
14	Austrália	1	1,9
15	Espanha	1	1,2

Quadro 4 - Países com maior gasto militar (2007)

Fonte: SIPRI, YEARBOOK, 2008.

O fato de que a América do Sul esteve envolvida em apenas uma guerra no pós-Guerra Fria não pode servir para ocultar o fato de que permanecem dinâmicas de rivalidade regionais que, embora não indiquem avançar para uma guerra, produzem tensão. Além disso, Mares (2001, p. 51), contesta o pacifismo da região ao mostrar dados que apontam para o uso da força mais do que em outras áreas, como América do Norte, África e nordeste da Ásia, não sendo, portanto, possível desconsiderar as questões conflitivas nas relações regionais, como entre Chile/Bolívia, Chile/Peru e, especialmente, Colômbia/Venezuela.

Entretanto, isso não denota que a região está propensa a uma guerra, mas, à medida que alguns Estados apresentam significativas compras de armamentos tal fato precisa ser dimensionado, pois as motivações e as implicações, na capacidade militar do outro, serão considerados pelos demais Estados. Tal dinamismo pode evidenciar as rivalidades e interferir na balança de poder regional, por isso, deve-se ponderar acerca das determinantes para os Estados da região retomarem suas compras armamentistas. Salienta-se que estas são menos

determinadas por questões sistêmicas do que pela relação regional de amizade/rivalidade.

É muito pouco crível que se justifique ou se suponha que a Venezuela – que aumentou em 29,06% o seu orçamento em defesa de 2007 para 2008 – pense em travar uma guerra com algum de seus vizinhos (VILLA, 2007b, p. 127-128). Contudo, afóra as questões territoriais pendentes com a Colômbia, que agora estão menos intensas, têm ocorrido diversas situações de tensão decorrentes de desbordamentos do conflito colombiano em território venezuelano, como a postura de Chávez em relação ao Plano Colômbia e à guerrilha, que tensionam as relações bilaterais, bem como o alto investimento militar colombiano (de 2007 para 2008 o seu orçamento militar aumentou em 37,07%<sup>108</sup>) que é apontado pela Venezuela como desestabilizador do equilíbrio militar regional.

Para considerar-se corretamente que a região está se rearmando, precisa-se atentar, mais do que ao aumento dos orçamentos militares nos últimos anos, para o quanto deste valor se utilizou para investir em equipamentos, efetivamente.

#### 4.1.1.1 Compras armamentistas e rivalidades sul-americanas

Conforme o Centro de Estudios Nueva Mayoria (2008), no período de 2004 a 2008, houve um aumento quantitativo e qualitativo das aquisições militares na região. Chile e Venezuela são os que mais se destacam: aquele por investir em equipamentos para todas suas forças armadas e este, em aeronaves de asa fixa e rotativa.

No início dos anos 1990, os gastos militares da América do Sul eram da ordem de U\$S 17,7 bilhões, aumentando no início da década atual para U\$S 23,9 bilhões. A partir de então, os valores nominais aumentam em 34%, atingindo o valor de U\$S 32,0 bilhões, em 2007<sup>109</sup>. Em termos relativos, o peso econômico dos gastos militares, em 2002, representava 2,1% do PIB da América do Sul, sendo que os

---

<sup>108</sup> Conforme Centro de Estudios Nueva Mayoria, 2008.

<sup>109</sup> Conforme “Table on world and regional military expenditure, 1988-2007”, SIPRI, 2008.

maiores investimentos estavam distribuídos entre Chile, seguido de Colômbia, Equador, Brasil, Argentina, e Venezuela<sup>110</sup>.

Em 2006, o gasto da sub-região foi de 1,6% do PIB, sendo que Equador, Chile e Colômbia detiveram os maiores percentuais, acima da média da região. O gasto brasileiro, por sua vez, foi de 1,58% do PIB representando o sexto lugar na América do Sul, junto com a Bolívia.

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	Bilhões US\$	10,899	10,824	11,635	11,919	12,910	14,879	14,998	12,089	12,392	13,381	12,720
	% PIB	1,7	1,6	1,7	1,7	1,8	2,0	1,9	1,5	1,5	1,5	1,4
Colômbia	Bilhões US\$	2,988	3,406	2,643	2,719	3,431	3,786	4,023	4,687	4,621	4,782	5,422
	% PIB	3,0	3,3	2,6	2,8	3,3	3,7	3,9	4,3	4,0	3,9	4,1
Chile	Bilhões US\$	2,344	2,552	2,72	2,881	3,05	3,166	3,377	3,428	3,975	4,266	4,996
	% PIB	3,1	3,2	3,4	3,7	3,7	3,7	3,8	3,6	3,7	3,6	3,7
Equador	Bilhões US\$	0,673	0,691	0,683	0,35	0,314	0,436	0,573	0,777	0,727	0,954	0,922
	% PIB	2,0	2,1	2,4	1,8	1,7	1,8	2,0	2,6	2,2	2,6	2,3
Venezuela	Bilhões US\$	1,092	1,791	1,392	1,209	1,484	1,500	1,102	1,072	1,520	2,054	2,709
	% PIB	1,0	1,8	1,6	1,4	1,5	1,6	1,2	1,2	1,3	1,4	1,6
Argentina	Bilhões US\$	2,151	2,074	2,062	2,125	2,082	2,048	1,692	1,748	1,813	1,912	1,776
	% PIB	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9
América do Sul	Bilhões US\$	21,661	22,715	22,617	22,670	24,803	27,371	27,216	25,261	26,563	28,972	30,215
	% PIB	1,5	1,5	1,5	1,8	1,9	2,3	2,9	2,4	2,1	1,8	1,6

Quadro 5 - Maiores gastos militares na América do Sul, 1996-2006.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de SIPRI Military Expenditure Database<sup>111</sup>.

A análise do gasto militar relativo pode não dar a real dimensão do investido em defesa. O Brasil destinou nos três últimos anos para a defesa 1,5% do PIB, em média, muito abaixo dos percentuais de Equador, Chile e Colômbia. Porém, os valores brasileiros representam mais de 50% dos recursos destinados à defesa na região. A Colômbia, por sua vez, que detém os maiores valores relativos no período, apresenta despesas em torno de 14% relativamente à sub-região, o segundo maior percentual da América do Sul. Outra forma, então, de dimensionar a importância que o gasto militar representa para um país, seria considerando-o em relação ao orçamento nacional. Assim, em 2006, o Brasil destinou 2,16% do seu

<sup>110</sup> Os números da Venezuela são particularmente difíceis de mensurar, pois além do orçamento nacional destinado à defesa, ela se vale da “Ley Especial de Endeudamiento” ou “Ley Paraguas” cujos créditos não são incluídos no orçamento e que permite ao governo obter empréstimos estrangeiros para financiar aquisições de armamentos. Neste sentido, o Centro de Estudios Nueva Mayoría (2008) destaca que “evidentemente, os recursos que estão destinados às compras de armamentos têm outro tipo de tratamento em nível governamental, máxime tendo em conta que extra-oficialmente as aquisições em andamento só com a Rússia estariam na ordem de U\$S 3 bilhões”.

<sup>111</sup> Todos os dados do SIPRI consideram os valores do dólar constante (base 2005).

orçamento para os gastos em defesa e 2,65%, em 2007. Os percentuais da Colômbia, neste quesito, foram de 7,45%, em 2006, e de 8,12%, em 2007; já a Venezuela empregou 5,15%, em 2006, e 4,79%, em 2007; o Chile, por sua vez, destinou 9,47%, em 2006, e 12,34%, em 2007.

Os baixos gastos militares da sub-região têm, além disso, a característica de serem aplicados muito mais em despesas de pessoal do que na aquisição de equipamentos, efetivamente. A parcela do orçamento empregada em armamentos é importante, pois, em sendo os custos com pessoal elevados, a capacidade operativa e a qualidade das compras pode ser comprometida. A média percentual da região em despesas com recursos humanos militares é de 70%, destes, 40% é para aposentadorias e pensões, valores considerados muito altos para que se tenha forças bem equipadas. Paraguai (84%), Equador (80%), Venezuela (76,8%), Uruguai (76,3) e Brasil (75%), são os que comprometem a maior parte da receita com pessoal, já Colômbia (43,9%) e Peru (46%), são os que menos despendem com recursos humanos.

Apenas 10%, em média, do orçamento de defesa são utilizados em investimentos na América do Sul. Dentre os países, o Chile tem tido o maior percentual de investimento em relação ao orçamento de defesa, em 2007 seus valores foram de 25%, seguido de Colômbia com 12%; o Brasil, por sua vez, destinou apenas 2,8% em 2004 e 8% em 2007; enquanto a Venezuela investiu 14% em 2004 e 5,2% em 2007.

Os gastos na América do Sul em armamentos têm aumentado, sobretudo a partir de 2004, influenciados principalmente por Chile e Venezuela que foram beneficiados com os altos preços do cobre e do petróleo e também por Brasil e Colômbia. Entre 1999-2003 e 2004-2008 houve um aumento de 94% em transferência de armamentos na América do Sul (SIPRI Arms Transfers Data de 2008). E os volumes tendem a se manter altos, pois há um processo em curso de aquisição de armamentos em alguns Estados sul-americanos.

O Brasil tem os maiores gastos militares em termos absolutos da região, mas ostenta apenas a 32ª colocação em 2003-2007 entre os recebedores de equipamentos militares, tendo sido o 21º entre 1998-2002<sup>112</sup>. Embora as grandes

---

<sup>112</sup> SIPRI Yearbook (2008, p. 308).

cifras que o orçamento nacional apresenta, o efetivamente destinado a investimentos têm oscilado apenas entre 2% e 5% dos valores referentes às despesas militares<sup>113</sup>.

Da percepção de que o país não sofre ameaças externas, tem relações pacíficas no continente e não se envolve em guerra com os vizinhos a mais de 130 anos, decorre o baixo nível orçamentário destinado aos gastos militares. A despeito da sua dimensão territorial continental, os valores apresentam um grande desequilíbrio, levando-se em conta a grande parcela destinada ao pessoal, restando apenas em torno de 20% para custeio e investimento somados, sendo que o primeiro consome mais de 15 pontos percentuais.

O Brasil possui a maior quantidade de efetivos, somadas as três forças são 342.300 homens. Embora em termos de efetivo de tropa a Colômbia possua o maior número com 200.400, número este aumentado em 15% nos últimos anos<sup>114</sup>, ao passo que o brasileiro está em 163.400. O Brasil está aumentando e modernizando a capacidade de seus meios blindados e antitanque, com a incorporação de mais de sessenta tanques Leopard 1, 91 M-60 Patton, além de tanques ligeiros e um recuperador de tanques.

Em relação à força naval, o Brasil adquiriu dois radares de vigilância costeira, veículos anfíbios, fragatas, submarinos de maior porte (fabricados no Brasil com licença alemã). Também investiu na aquisição de aviões, 12 caças Mirage 2000C franceses, 7 C-295M da Espanha, 12 Kfir C7, 8 P-3A Orion, Super Tucano EMB-314; na modernização de sua frota de F-5E, além da compra de aeronaves para transporte como Cessna 208 e C-130H Hércules, bem como helicópteros de (8 AS-532U2, S-70, Bell-205 e Sea King).

Além disso, o Brasil assinou com a França<sup>115</sup>, em dezembro de 2008, um acordo significativo de U\$S 12 bilhões para a licença de produção de 50 helicópteros

---

<sup>113</sup> Não apenas os baixos investimentos em equipamentos preocupam, mas também os contingenciamentos adicionais, por exemplo, para o ano de 2008 haviam sido assegurados R\$ 9 bilhões no orçamento, valor este reduzido posteriormente.

<sup>114</sup> A região sul-americana conta com um efetivo total de mais de 1 milhão de homens, sendo 70% no Exército.

<sup>115</sup> A França se dispôs a transferir tecnologia, conforme o desejo brasileiro, segundo o Ministro Jobim declarou em janeiro de 2008 em visita àquele país: "Queremos construir o submarino nuclear brasileiro. E a parceria com a França está definida porque é o único país que tem disponibilidade de transferir tecnologia". Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/md1/fr-ru\\_4.htm](http://www.defesanet.com.br/md1/fr-ru_4.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2008.

EC-725 (a ser construídos pela Helibras, no valor de € 1,9 bilhões), 4 submarinos de propulsão convencional (diesel-elétricos) SBR no valor de € 4,1 bilhões e um submarino nuclear SNBR<sup>116</sup>.

Embora ainda insuficientes, as aquisições brasileiras incluem tanto meios terrestres, quanto aéreos e navais, contribuíram para a melhoria e reequipamento da capacidade aérea<sup>117</sup> e naval<sup>118</sup> e também para a substituição e melhoria de seus meios terrestres, contudo, ainda estão muito aquém das necessidades de um país com as dimensões, população, riqueza e pretensões do Brasil<sup>119</sup>. Como declarou recentemente o Gen. Heleno acerca dos baixos investimentos militares brasileiros, aquém das necessidades que se impõem para um país com o tamanho do Brasil e com suas pretensões: “não precisamos nos tornar uma potência militar, capazes de conquistas. É apenas uma questão de termos forças compatíveis com a ambição estratégica do país”<sup>120</sup>.

O Chile lidera a importação de armas na América do Sul. Em termos mundiais passou de 38º comprador de armas entre 1998-2002 para o 12º no período de 2003-2007, tendo como maiores fornecedores os países europeus, os Estados Unidos e Israel<sup>121</sup>. Desenvolve um programa bem estruturado de aquisições militares, tanto de meios terrestres, quanto aéreo e naval, que foi aprovado pelo presidente Lagos, a fim de substituir o material obsoleto das forças armadas.

Da mesma forma, o Chile é o país que mais destina recursos para investimentos na América do Sul e mantém aquisições contínuas, cujas prioridades são estabelecidas de acordo com suas necessidades. O seu processo de obtenção

---

<sup>116</sup> SBR – submarino brasileiro; SNBR – submarino nuclear brasileiro.

<sup>117</sup> O SIPRI destaca o foco do Brasil em aviões de combate e helicópteros, pois prioriza o controle sobre a Amazônia, por isso o principal programa de aquisição de meios militares em 2006 foi a compra de 62 aviões, no valor de U\$S 64 milhões (SIPRI YEARBOOK, 2007, p. 286).

<sup>118</sup> Embora as leis n. 7.990/89 e 9.478/97 (“leis do petróleo”) estabeleçam que a Petrobrás destine “royalties” da extração e produção do petróleo à Marinha para que esta esteja preparada para proteger as plataformas e bacias petrolíferas da costa brasileira, os recursos não têm chegado em sua totalidade à Marinha, pois parte deste valor, mais de 60%, tem ficado na “Reserva de Contingência”. Por exemplo, em 2007, dos inicialmente R\$ 1,4 bilhões em “royalties” previstos, somente R\$ 551,8 milhões compunham o orçamento de custeio e capital da Marinha (AMARANTE, 2009, p. 22).

<sup>119</sup> O Brasil tem uma área de mais de 8.514.876,599 km<sup>2</sup>, sendo o 5º país em extensão e em população, tem uma zona econômica exclusiva de aproximadamente 3,5 milhões km<sup>2</sup>, figura como o 79º do mundo em gastos militares considerando-se os percentuais do PIB, o 37º em exportações de material de defesa e o 61º em gastos militares per capita.

<sup>120</sup> Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090403\\_brasil\\_defesa\\_dg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090403_brasil_defesa_dg.shtml)>. Acesso em: 05 abr. 2009.

<sup>121</sup> SIPRI Yearbook (2008, p. 305).

dos meios de defesa demonstra lógica e coerência técnica ao longo dos anos mostrando “claramente a existência de um plano plurianual e uma gama de possibilidades baseadas em programas consistentes que conseguem vencer a luta interna de cada força para adquirir novos meios com a maior prioridade possível” (RUNZA, 2008, p. 4, tradução nossa).

O Chile conta com a Ley Reservada del Cobre (lei nº 13.196, de 29 de outubro de 1958, modificada em 1987) a qual destina 10% dos valores obtidos com a exportação das empresas estatais de cobre para a aquisição de material para as forças armadas. Estes valores foram beneficiados, nos últimos anos, pelo aumento no preço do cobre. Dessa forma, os recursos têm permitido melhoras qualitativas significativas para o Chile na região, no que tange aos investimentos militares. As principais aquisições chilenas incluem, quanto ao material aéreo, 28 aviões F-16, e em relação a armamento, 142 mísseis AIM-120 AMRAAM, 20 mísseis Harpoon II e SeaSparrow.

Em relação à Marinha, os investimentos incluem 4 fragatas tipo M e L, 3 fragatas tipo 23, além de 2 submarinos classe Scorpene. Quanto à força terrestre, o Chile adquiriu 249 Leopard 1 e 39 AMX-30 B2, 284 tanques Leopard 1 e 60 AMX-30 (21 B1 e 39 B2) franceses, mas as principais aquisições foram mais de 130 tanques Leopard 2 que possuem características técnicas excepcionais, superando as de qualquer outro que os países da região possuem como os T-54/55 peruanos, os SK 105 bolivianos e os TAM argentinos (OSACAR, 2006). As compras chilenas são especialmente dos Estados Unidos e de países europeus como a França e a Grã Bretanha.

Não se pode considerar de outra forma - uma vez que o Chile se coloca em um processo de modernização sem equivalência na sub-região - que o investimento chileno vai além de apenas um processo de substituição de equipamentos defasados, podendo tornar-se “o primeiro país na América Latina a possuir forças militares padrão-OTAN” (SIPRI, YEARBOOK, 2006, p. 315).

O Chile tem ressaltado que não tem propósitos agressivos contra ninguém e nem reivindicações territoriais e que sua política de modernização é direcionada apenas para manter uma capacidade militar suficiente para cumprir os objetivos nacionais, consoante o estabelecido em seu Livro Branco de Defesa (2002). Entretanto, as suas compras expressivas e qualitativamente importantes

despertam preocupações na região, sobretudo naqueles países que com ele mantêm reivindicações territoriais<sup>122</sup>.

A Venezuela, por sua vez, tem despertado a atenção para suas aquisições militares, pois as têm intensificado nos últimos anos. O país tornou-se, entre 2003-2007, o 24º receptor mundial de armamentos, sendo que entre 1998-2002 ocupara a 56ª colocação<sup>123</sup>. Suas compras provêm especialmente da Rússia (92%), China e Israel. Igualmente a Venezuela foi beneficiada com o aumento no preço do petróleo, incrementando seu orçamento em 35%, desde 2004, e sustentando as maiores taxas de aumento na região.

O governo venezuelano adotou, em 2005, um plano estratégico para a defesa integral do país, baseado em três pilares: fortalecimento do seu aparato militar; fortalecimento da união cívico-militar e aumento da participação da população na defesa da nação, treinando-a e fornecendo os meios para a defesa do país<sup>124</sup>, formando as unidades populares de defesa. Este plano está estruturado em uma nova doutrina militar, que altera a histórica doutrina de segurança nacional, focada em reprimir uma possível invasão militar colombiana por meio de táticas convencionais, para uma baseada em uma guerra assimétrica, de baixa intensidade, contra uma invasão dos Estados Unidos, que poderia valer-se do território colombiano para tal fim (BROMLEY; PERDOMO, 2005).

Visando atender este plano estratégico, o governo de Chávez investiu na compra de vários armamentos, mediante a assinatura de importantes acordos ainda no ano de 2005: com a Rússia para a compra de um grande número de rifles de assalto (100 mil unidades de rifles Kalashnikovs AK-103 e AK-194), com a licença de produção, inclusive de munição, bem como para o fornecimento de helicópteros; com a Espanha para a compra de 12 aviões C-295, barcos patrulheiros, corvetas e

---

<sup>122</sup> A Bolívia passou a destinar, a partir de 2006, um percentual do valor de suas exportações de gás para investimentos militares, além de ter estabelecido com a Venezuela acordos militares, os quais permitem até a construção de bases militares em território boliviano. O Peru, por sua vez, criou em dezembro de 2004, uma lei destinando 40% dos recursos provenientes da exploração de gás natural e petróleo para aquisição e modernização dos equipamentos de defesa. Assim como a lei chilena do cobre, é difícil conhecer a real quantia destinada a este fundo, pois os valores oriundos desta lei são discriminados daqueles da defesa (SIPRI, YEARBOOK, 2006, p. 316). Tanto os preços do cobre, quanto do gás e do petróleo (embora este tenha caído posteriormente), tiveram crescimento significativo, contribuindo para manter os valores destinados aos gastos militares peruanos e chilenos (também venezuelanos) elevados.

<sup>123</sup> SIPRI Yearbook (2008, p. 306).

<sup>124</sup> Venezuela: Chávez Plans for "Integral Defence", disponível em: <<http://www.latinnews.com/lss/LSS5626.asp?instance=3>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

cargueiros, com custo estimado em U\$S 1,7 bilhões; com a brasileira Embraer para a compra de 12 aviões Super Tucanos.

Mas a Venezuela vem travando, desde o início do governo Chávez, relações pouco amistosas com os Estados Unidos, cancelando compras militares, convênios de cooperação militar e não mais realizando exercícios combinados com a participação dos Estados Unidos. O governo norte-americano pressionou a Rússia para que não vendesse os fuzis e os helicópteros à Venezuela, bem como a empresa israelense que tinha um contrato para atualizar aviões venezuelanos, além de impedir que se concretizasse a venda dos aviões da Embraer; em virtude da tecnologia norte-americana incorporada nos aviões. Diante de tais circunstâncias, a Rússia torna-se o maior provedor venezuelano de material bélico a partir de 2006, o que fez com que aumentasse em 900% a transferência russa de armamentos para a América Latina (SIPRI ARMS TRANSFERS DATA, 2008).

O programa de rearmamento traçado até 2012 fez com que a Venezuela continuasse investindo em aquisições como: radares com tecnologia chinesa para a fronteira com a Colômbia, 24 caças Sukloj-30MK2 russos, aviões de treinamento militar Yak-130 e Ilyushin Il-96, bem como 55 helicópteros russos (34 MI-17V, 10 MI-35M e 3 MI-26T, para serem empregados na segurança de zonas de fronteira, especialmente colombiana para patrulha anti-drogas), além de 9 submarinos e 20 mísseis terra-ar Tor-M1<sup>125</sup>.

As compras venezuelanas de materiais para as três forças (somente com a Rússia foram de U\$S 4,4 bilhões) continuam sendo feitas, embora menos intensamente em decorrência de dificuldades econômicas. O preço do petróleo caiu drasticamente com a crise financeira, mas segue agora em uma trajetória de retomada de alta, o que pode contribuir para novas aquisições. Além disso, o governo venezuelano estabeleceu uma linha de crédito com o governo russo, em setembro de 2008, estimada em U\$S 1 bilhão para a compra de armamentos. Os acordos entre os dois países incluem também as áreas de petróleo e nuclear. Em novembro de 2008, firmaram um acordo para desenvolver energia nuclear com fins pacíficos, a fim de diversificar as fontes de energias venezuelanas.

---

<sup>125</sup> Russian-Venezuelan high-level talks in Moscow might result in military-technical, oil deals-sources. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/al1/ven\\_arms\\_20.htm](http://www.defesanet.com.br/al1/ven_arms_20.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2008.

Em razão das compras promovidas pela Venezuela, os Estados Unidos apontaram-nas como potencial ameaça à região, salientando as aquisições efetuadas como excessivas e desproporcionais ao tamanho venezuelano. Ao mesmo tempo buscaram impedir o fornecimento por outros países, da mesma maneira impedem a venda de armas por empresas norte-americanas, sob o argumento de que a Venezuela não colabora no combate ao terrorismo.

O fato de o governo venezuelano ter passado a comprar de fornecedores alternativos como Espanha, Brasil e Rússia, em detrimento de seu tradicional supridor, os Estados Unidos, após ter cancelado, em 2005, o acordo militar com este, fez com que o governo norte-americano bloqueasse as vendas de armas àquele.

Em relação à Colômbia, cabe mencionar sua diferença em relação aos demais países da região: suas aquisições são norteadas pelo seu conflito interno. Assim, sua preferência de compra inclui veículos como Urutu e Cascavel, bem como equipamentos para aumentar o seu controle patrulheiro naval, como barcos patrulheiros e lanchas de ataque rápido. Mas o principal investimento tem sido em sua capacidade aérea, o que tem permitido um melhor monitoramento e em maiores áreas do país. Outrossim, tem priorizado a compra de helicópteros e aviões para reconhecimento e ataque, por isso investe em aviões como Cessna-550 e Super Tucano, versão combate.

O investimento militar colombiano é uma das razões nas quais Chávez se baseia para aumentar os gastos militares venezuelanos. A Colômbia, por sua vez, tem mantido um baixo perfil em relação às aquisições de seu vizinho, apenas as compras dos caças Sukhoi alertaram o governo colombiano. As motivações que direcionam as compras colombianas são muito mais internas, na medida em que destina os seus gastos militares quase exclusivamente à luta contra os grupos insurgentes e às drogas. O conflito interno que se desenrola há décadas é a percepção de ameaça que motiva os investimentos militares colombianos e para solucioná-lo são empregadas estratégias desenvolvidas pelo Plano Colômbia e pelo Plano Patriota objetivando reocupar as áreas do território sob controle dos grupos insurgentes e paramilitares.

As compras militares, que têm sido feitas em grandes quantidades nos últimos anos, despertaram preocupações acerca de uma possível corrida

armamentista em curso na América do Sul, expressada por diversas vezes na imprensa e entre setores políticos. Como destacam Bromley e Perdomo (2005)<sup>126</sup>, apesar dos avanços em termos de iniciativas de cooperação e dos gastos militares serem comparativamente baixos na região, a América Latina permanece sendo uma área na qual as compras militares feitas por um país podem ter um impacto desestabilizador na segurança regional.

Embora a região tenha avançado nas medidas de construção de confiança, a sua implementação efetiva ainda encontra limites, o que acaba gerando situações de tensão como a que decorre das expressivas compras militares de alguns países da região. Os efeitos destas compras nas dinâmicas regionais sul-americanas, apesar de despertarem reações temerosas quanto à escalada de uma corrida armamentista, não parecem conduzir a região a tal processo. Contudo, podem contribuir para manter as tensões nas relações interestatais e, com isso, impedir avanços para a concertação regional.

Apesar de as compras chilenas poderem ser consideradas mais do que reposição de material obsoleto – as aquisições de aviões F-16, submarinos Scorpene e tanques Leopard 2, representam avanços em sua capacidade estratégica – o país tem procurado afastar qualquer suspeição acerca de um comportamento ofensivo em relação a seus vizinhos. O Chile estabeleceu com a Argentina e também com o Peru e a Bolívia medidas de confiança para colocar fim às tensões. Entretanto, mesmo tendo conseguido promover a cooperação, sobretudo com a Argentina, as medidas não foram suficientes para superar as rivalidades históricas acerca de questões fronteiriças com Peru e Bolívia, que passaram a desenvolver programas de modernização de suas forças armadas.

As aquisições brasileiras, por sua vez, muito mais do que se constituírem em resposta às compras venezuelanas, são apontadas pelo governo como substituição a armamentos obsoletos. O Brasil tem tido baixos valores orçamentários destinados à defesa, o que faz com que haja uma reiterada demanda por investimentos, sobretudo considerando-se a necessidade de proteção à Amazônia.

Mas o Brasil também tem aspirações estratégicas para as quais a sua atual capacidade militar não é adequada, como, por exemplo, o pleito por um

---

<sup>126</sup> Texto da internet sem indicação de página.

assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Além disso, como destacado na Estratégia de Defesa Nacional, o Brasil quer investir em pesquisa e desenvolvimento para o domínio de tecnologia e revigorar a indústria nacional de defesa, que já teve importante projeção nos anos 1980. Isso permitiria recolocar o país como importante exportador de material militar. Países como Brasil, Rússia, Índia e China, que tem tido mais meios para agir no sistema internacional, necessitam também ter capacidades militares adequadas à sua influência, e estas precisam ser mais do que somente capacidades econômicas.

A Venezuela, por seu turno, assim como o Chile, também obteve ganhos qualitativos significativos com a modernização de suas forças. O governo Chávez tem destacado que, embora suas compras visem substituir armamentos obsoletos, os Estados Unidos são significativamente importantes na determinação das compras militares venezuelanas, pois ameaçam a sua estabilidade governamental. Chávez então tem motivações tanto internas (consolidar seu governo para evitar novas tentativas de golpe), quanto regionais (aumento da capacidade militar colombiana e esforço para um papel protagônico na América do Sul), bem como globais (como alternativa à influência dos Estados Unidos, fortalecer as relações com a Rússia mediante acordos não apenas em matéria de aquisições bélicas, mas também transferência desta tecnologia para produção venezuelana, exercícios militares conjuntos, acordos para exploração de petróleo na Bacia do Orinoco entre a PDVSA e um consórcio de empresas russas, de cooperação nuclear para fins pacíficos, e para exploração de gás no Golfo da Venezuela).

Dados estes fatores, não se pode caracterizar as compras militares na América do Sul como uma corrida armamentista, porém, na medida em que se constitui uma alteração na quantidade e na qualidade das capacidades militares destes Estados, pode-se dizer, conforme Buzan (1987), que há uma situação de *build-up*<sup>127</sup>, ou seja, que alguns Estados buscam um aumento em capacidades

---

<sup>127</sup> Em um extremo das relações militares está a 'corrida armamentista' que se configura quando os Estados competem de maneira intensa para acumular capacidades militares frente a outro, esta expansão ocorre quando os Estados estão se mobilizando para a guerra. Esta seria uma condição de excepcionalidade do sistema, quando as relações se desenvolvem sob uma ativa rivalidade política e temor mútuo do potencial militar do outro. No outro extremo destas dinâmicas está a 'manutenção do *status quo*', ou seja, a condição normal de operação da dinâmica militar. Porém, partindo-se do pressuposto de que os Estados independentes possuem forças armadas para a consecução de seus objetivos políticos, dado isso como condição normal do sistema internacional, então se pode dizer que a dinâmica militar segue seu próprio padrão de desenvolvimento no sistema, interagindo com os demais, mas independente deles. Assim, os Estados podem competir por aumento em sua

militares. Mas se a dinâmica militar na América do Sul está longe de ser uma corrida armamentista, não se pode dizer que se está caminhando para a conformação de um espaço caracterizado por relações de amizade. A dinâmica em curso impede a eliminação total das tensões, o que dificulta o estabelecimento, bem como o aprofundamento e a implementação completa das medidas de fortalecimento da confiança entre os Estados.

#### 4.2 PARA ALÉM DAS QUESTÕES TRADICIONAIS DE SEGURANÇA: O DESTAQUE AO TERRORISMO

Novos parâmetros passaram a ser considerados para a segurança internacional, em face das novas tensões<sup>128</sup> e novos tipos de ameaça. Essas novas ameaças influenciaram o ordenamento da agenda mundial e, conseqüentemente, o regional. A interdependência entre os Estados da região é forte, com isso, os níveis de vulnerabilidade tendem a aumentar. Nesse sentido, a integração sub-regional se estabelece como alternativa à segurança cooperativa hemisférica.

Em que pese a América do Sul possuir despesas militares baixas, em termos proporcionais; estar praticamente livre da possibilidade de atos beligerantes de Estados extra-hemisféricos; ter avançado no fortalecimento da democracia e aprofundamento da integração; o cenário internacional do pós-Guerra Fria – especialmente após o 11 de setembro – como assinalado pelo Embaixador Macedo Soares (2004, p. 149), “introduziu elementos novos que sugerem a necessidade de maior atenção às questões de segurança e defesa”. Essa nova situação estratégica demanda que se observe o agravamento de outros aspectos não relacionados tradicionalmente com demandas de segurança, mas que são problemas que afetam a segurança da coletividade por serem de natureza não estritamente estatal.

As novas ameaças criaram um novo cenário estratégico pelo qual a ameaça externa deixou de ser a questão principal da segurança na região. A maior parte das novas ameaças não se restringe às fronteiras nacionais, de forma que se

---

capacidade militar, sem que disso decorra necessariamente uma resposta de seu adversário. Portanto, esta condição - a dinâmica de *build-up* - se situa entre os dois extremos citados. Esta competição armamentista não é extremada e nem precisa objetivar uma situação de decisiva vitória (BUZAN, 1987, p. 69-74).

<sup>128</sup> Não apenas novas tensões provenientes das redes transnacionais se colocam no sistema internacional, mas permanecem outras originárias do período da Guerra Fria.

espalham em redes com rotas próprias de expansão, sendo que, em muitos casos, o controle das autoridades governamentais é ineficaz ou inexistente. Essas ameaças não se limitam pelas fronteiras físicas dos Estados, dessa forma, a cooperação faz-se necessária na resolução das questões transnacionais, pois como destacou o Embaixador Macedo Soares (2004, p. 163), “nenhum país pode ter a ilusão de resolver o problema dos ilícitos e das drogas dentro de suas fronteiras”.

A América do Sul tem se notabilizado pela resolução de seus conflitos fronteiriços (embora muito mais no Cone Sul do que no espaço andino onde persistem algumas situações conflituosas importantes); pela formação de arranjos que limitam a questão armamentista, promovem a paz, a democracia representativa e a confiança entre os Estados, assim, em termos de defesa<sup>129</sup>, a área tem criado condições favoráveis para a cooperação – inclusive no plano operacional-militar o que tem sido possível por meio da troca de informações por meio de seus oficiais e exercícios militares conjuntos. Porém, embora o reconhecimento – mesmo que relutante, em muitos casos – de que as ameaças transnacionais e não definidas em termos militares estão presentes, as respostas coletivas a essas questões avançam lentamente.

Deve-se ter presente que as medidas de confiança mútua e a maior parte dos esquemas de segurança cooperativa foram construídos para as relações interestatais, portanto, não são aplicáveis às fontes não tradicionais de segurança que requerem outras formas de ação, como alerta Domínguez (1998, p.33). Para estas, medidas de fortalecimento da confiança e transparência podem ser irrelevantes, assim, é necessário mobilizar recursos regionais e sub-regionais que permitam preparar-se para enfrentá-las.

No entanto, não se pode desconsiderar que muitas dessas questões já existiam, mas passaram a ser tratadas em outros termos atualmente, de maneira que assumiram um outro caráter. A ponderação do Ministro Amorim (2003) acerca da “subjetividade” que norteia os novos parâmetros de reflexão deve ser considerada no estabelecimento de respostas regionais,

Será sempre subjetivo e, até certo ponto, arbitrário o limiar que separa as ameaças “tradicionais” das chamadas “novas ameaças”. Basta lembrar, por exemplo, que o problema da proliferação de

---

<sup>129</sup> Inclusive com a ocorrência de Reuniões dos Ministros de Defesa da América do Sul.

armas de destruição em massa existe há quase sessenta anos, ou que, muito antes, ao longo dos séculos, práticas terroristas estiveram associadas a movimentos políticos de variada conotação. A escala pode ser outra. A consciência dos problemas pode ser mais viva. Nossa tolerância com atos bárbaros, que ceifam vidas civis inocentes, é justificadamente muito menor. Ainda assim, não creio que devamos superestimar a novidade das ameaças, nem mesmo desvinculá-las de questões que não soubemos ou não pudemos resolver.

As novas ameaças que preocupam a região são, dentre outras, terrorismo, narcotráfico, crime organizado, tráfico ilícito de armas, corrupção, degradação ambiental, epidemias, pobreza extrema<sup>130</sup>. Existe, por outro lado, divergências em relação à maneira de melhor enfrentá-las, enquanto alguns Estados defendem que novos acordos regionais precisariam ser estabelecidos, outros consideram que o sistema interamericano de segurança é dotado de mecanismos que podem ser mantidos enquanto tais, mas revistos para incluir sistemas de alerta preventiva e monitoramento de crises. Assim, para os formuladores da política externa norte-americana, ao observar os cenários de disputas regionais ressaltam, na Estratégia de Segurança Nacional, que tempo e recursos devem ser investidos para que eventuais crises locais possam ser administradas quando emergirem.

Convém considerar que a partir dos anos 1980 e no período inicial do pós-Guerra Fria, os Estados Unidos priorizaram o combate às drogas<sup>131</sup>, que ocorre diretamente na região andina pois o empenho maior se concentrou mais fortemente em debelar sua rede de produção e distribuição. Contudo, após os atentados de 11 de setembro que provocaram mudanças na política estratégica dos Estados Unidos e no curso das relações internacionais, a primazia deslocou-se para o combate ao terrorismo, mas não se desvinculou o narcotráfico na região, assumindo assim o caráter de 'narcoterrorismo'<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Conforme item 4, letra m, da Declaração de Segurança Hemisférica.

<sup>131</sup> No final da década de 1980, a população norte-americana "securitizou" o problema das drogas colocando-o como um dos principais temores, com isso, o governo Bush pai militariza fortemente a guerra contra as drogas, especialmente contra a cocaína.

<sup>132</sup> Considerando-se a projeção internacional do conflito colombiano a partir da associação com o terrorismo, Vaz (2005, p. 12) refere que "muito embora em diferentes etapas da trajetória do conflito, o terrorismo tenha sido uma componente presente, o mesmo jamais chegou a ser seu principal elemento caracterizador, nem na percepção da sociedade e dos governos colombianos, até a atual administração de Álvaro Uribe, nem tampouco junto aos países vizinhos e à comunidade internacional".

A partir de tais fatos, o terrorismo, o narcotráfico e a lavagem de dinheiro, considerados em ação interligada, são colocados pelos Estados Unidos como as principais ameaças à sua segurança nacional. Neste sentido, estabelecem para a região um vínculo direto entre o terrorismo e o narcotráfico, como um mesmo problema de segurança.

Para Sain (2003, p. 201-202), os EUA promovem uma “colombianização” das questões de segurança regional, enfoque que distorce a real projeção das mesmas e serve para validar uma estratégia de militarização das políticas de segurança da área. Mas não é só o conflito colombiano que direciona as preocupações norte-americanas para a área, também a militarização da Tríplice Fronteira (Brasil-Argentina-Paraguai), considerada como zona de ilícitos transnacionais que estariam na base do terrorismo, torna-se um referente de segurança.

Um ano após os atentados, o governo norte-americano anunciou sua nova Estratégia de Segurança Nacional. O terrorismo passa a ser considerado como a principal ameaça que está presente em todos os lugares, mediante as mais variadas formas, colocando em risco a sobrevivência de seu Estado, bem como da humanidade civilizada<sup>133</sup>. Afirmo o documento que os grupos terroristas não podem ser apaziguados ou coibidos, mas sim, eliminados. Esta situação justifica ações de qualquer tipo, inclusive às que infrinjam liberdades civis e atos unilaterais, retirando, assim, o tema da agenda política, para inseri-lo como uma ameaça à segurança. Enquanto que, se por um lado, afirma a busca pelo apoio internacional, por outro, deixa clara a determinação em agir unilateralmente e de forma preventiva, se necessário, para defender-se contra atos terroristas que possam provocar danos às pessoas e ao país (Estratégia de Segurança Nacional, 2002, p. 6).

A ênfase atribuída pelos Estados Unidos ao terrorismo tem relação direta com a configuração da agenda multilateral regional atual. Esta área tem se destacado por produzir resoluções acerca do controle armamentista, armas de destruição em massa e nucleares, medidas de fortalecimento da confiança, mas também o terrorismo tem sido objeto de acordos multilaterais. Contudo, em que

---

<sup>133</sup> No século XX o terrorismo assume nova dimensão e se internacionaliza. A primeira manifestação nesse sentido se dá em 1968 quando a OLP ataca um avião em Atenas, indo além, portanto, do Estado originário dos autores da ação.

pese o terrorismo fazer parte das preocupações dos países sul-americanos a importância conferida ao tema para a maior parte dos Estados da região, não é a mesma da atribuída pelo governo norte-americano, como se denota do fato de terem produzido declarações conjuntas anteriores aos atentados ocorridos em 11 de setembro.

Utiliza-se o quadro apresentado por Rojas Aravena (2005), o qual foi produzido com base nos documentos nacionais preparatórios para a Conferência de Segurança, para representar as percepções de segurança dos países do continente. O que se depreende, considerando os problemas destacados, é que os diferentes grupos de Estados da região compartilham as preocupações fundamentais.

MERCOSUL	PAÍSES ANDINOS	AMÉRICA CENTRAL	CARIBE
narcotráfico	narcotráfico	narcotráfico	narcotráfico
terrorismo	terrorismo	terrorismo	terrorismo
tráfico de armas	pobreza e carências sociais	meio ambiente e desastres naturais	pobreza e carências sociais
Crime organizado	guerrilha e grupos subversivos	crime organizado	meio ambiente e desastres naturais
meio ambiente e desastres naturais	tráfico de armas	pobreza e carências sociais	tráfico de armas
pobreza e carências sociais	crime organizado	tráfico de armas	Crime organizado
guerrilha e grupos subversivos	meio ambiente e desastres naturais	guerrilha e grupos subversivos	_____

Quadro 6 - Prioridades sub-regionais das percepções de ameaça

Fonte: conforme Rojas Aravena (2005, p. 70), elaborado com base nos discursos dos Ministros de Defesa na sua V Conferência, em 2002, e nas respostas dos países enviadas à CSH da OEA em resposta aos novos enfoques sobre a segurança.

Para todas as sub-regiões da América Latina o narcotráfico aparece como a principal preocupação em relação às novas ameaças. O Brasil considera que as ameaças não tradicionais, como o narcotráfico, o terrorismo e o tráfico ilícito de armas, constituem perigo real e imediato, bem como expõem os Estados, suas instituições e cidadania a grandes riscos<sup>134</sup>.

Por sua vez, para os Estados Unidos, em primeiro lugar e antes de mais nada, configura-se como ameaça transnacional “o terrorismo, mas também o tráfico de drogas, o crime organizado, o tráfico de armas ilícitas, a proliferação de armas de

<sup>134</sup> Conforme declaração brasileira à CSH, em reunião realizada em 05 nov. 2002, preparatória à Conferência de Segurança, disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp10491p04.doc>>. Acesso em: em: 29 mar. 2005.

destruição em massa e a migração maciça não controlada”<sup>135</sup>. Essa ameaça, segundo a aceção norte-americana, tem alcance global eis que “milhares de terroristas treinados permanecem livres em células na América do Norte, América do Sul, Europa, África, Oriente Médio, e pela Ásia” (Estratégia de Segurança Nacional, 2002, p. 5).

A posição dos Estados Unidos em relação aos tradicionais arranjos de segurança do continente americano é a de que permanecem relevantes e válidos, nos mesmos termos de quando de sua criação<sup>136</sup>, justificando tal defesa pela invocação regional ao TIAR após os ataques de 11 de setembro, o que evidenciaria a possibilidade de se constituir uma frente hemisférica unida contra a agressão. Neste sentido, na sua definição estratégica, destaca a determinação em trabalhar com as instituições regionais (como OEA, Cúpulas das Américas e dos Ministros de Defesa), de forma a dar um tratamento hemisférico à questão. Mas também acrescenta uma outra dinâmica ao destacar o estabelecimento de coalizões flexíveis, com países que compartilham as suas prioridades – México, Brasil, Canadá, Chile e Colômbia.

A indicação dos países da região do terrorismo como ameaça à segurança deve ser vista com uma certa cautela, pois muito mais do que uma ameaça efetivamente percebida, é uma declaração para responder à demanda dos Estados Unidos. Além disso, mesmo que os países considerem o terrorismo uma preocupação, o tratamento do tema é diferente da agenda da guerra global implementada pelos Estados Unidos. Esse tema precisa de colaboração e compartilhamento de informações para que os países estejam atentos a eventual instalação de células do terrorismo global na região, porém, por outro lado, necessita ser tratado com a devida cautela na medida em que o seu combate deve ocorrer, segundo a disposição regional, respeitando os direitos humanos e consubstanciado nos ditames do Direito Internacional.

---

<sup>135</sup> Conforme resposta ao questionário sobre novos enfoques à segurança hemisférica, disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp09944p08.doc>>. Acesso em: 01 dez. 2006.

<sup>136</sup> A sua posição é de que os mecanismos existentes mantêm-se válidos, porém são insuficientes, pois estabelecidos para enfrentar ameaças externas. Assim, como as atuais ameaças se originam essencialmente dentro da região, os arranjos de segurança devem ser capazes de antecipar-se a elas para que, antes que se convertam em conflito, os governos disponham de tempo para adotar as medidas coercitivas cabíveis.

A determinação do Brasil em não aderir à agenda dos Estados Unidos de guerra global ao terror, não o impede de participar dos esforços internacionais para combater, prevenir e erradicar o terrorismo, considerando-se a extraordinária dimensão que este tema assumiu depois do 11 de setembro. Contudo, o Brasil lamenta que, a ausência de consenso internacional sobre a definição do terrorismo, impede que se negocie uma convenção multilateral abrangente sobre o tema (SOARES, 2004, p. 165).

A “guerra global ao terror”, por sua vez, apresenta-se para resguardar e preservar os valores democráticos e o estilo de vida da sociedade americana, e conclama os aliados e amigos para derrotar esta ameaça em termos mundiais.

A evidência com a qual o combate ao terrorismo e ao narcotráfico são tratados na agenda política regional coloca as questões de segurança como destaque nessas relações, deixando de lado discussões em outras esferas como a comercial. As novas noções de segurança são reinseridas na agenda diplomática mundial, assumindo o lugar que a economia desempenhava finda a oposição Leste-Oeste (LESSA; MEIRA, 2001, p. 47). A prioridade dos tópicos de segurança em detrimento dos comerciais é transposta para a região e provoca discordâncias entre os países latino-americanos e os Estados Unidos, excetuando-se uns poucos Estados, como a Colômbia, que incorporou a classificação de “narcoterror”.

No imediato pós-11 de setembro, os problemas de segurança passaram a dominar a agenda do continente. A “securitização” da agenda colocou os países da região frente a um dilema na medida em que muitas de suas preocupações estão voltadas para as questões econômico-sociais (em decorrência da pobreza extrema, exclusão social, degradação ambiental e de saúde). O lugar assumido pela segurança limita agendas próprias, sendo que as questões econômico-sociais, que também são preocupações regionais, ficam subsumidas por temas prioritariamente norte-americanos.

Para a OEA, o que se coloca para a região após o debate acerca da validade dos acordos de segurança, é que é primordial responder a duas variáveis: de um lado, a necessidade de coordenar e instrumentalizar uma luta coletiva contra o terrorismo e o crime transnacional, e de outro, enfrentar as questões sociais da região, que constituem a raiz dos maiores problemas do hemisfério.

Assim sendo, a região deveria considerar como incentivo a empreender ações pró-ativas de segurança internacional o fato de estar em uma posição de crescente marginalidade no sistema internacional bem como a modificação da natureza das ameaças, pois de outra forma – valendo-se uma atitude defensiva e reativa – pode converter-se em mera receptora de papéis, funções e objetivos, designados externamente (BATTAGLINO, 2007, p. 20).

Considerando-se os reflexos para a região da nova lógica de segurança depois dos ataques de 11 de setembro, a região da Tríplice Fronteira (Brasil-Argentina-Paraguai), passou a ser observada como local de apoio ao terrorismo ou mesmo de abrigo a células terroristas. Os Estados Unidos colocaram a área em suspeição tanto por considerá-la reduto de células terroristas como pelo contrabando de armas. Essa desconfiança, que já havia sido externada após os atentados ocorridos na Argentina na década de 1990, ganhou força no pós-11 de setembro.

Os atentados que ocorreram na Argentina na década de 1990 foram perpetrados contra a embaixada de Israel situada em Buenos Aires (em março de 1992) e contra a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), em julho de 1994, ocasião em que explodiu um carro bomba. Tais ataques, que produziram dezenas de mortos e feridos, foram ligados à zona da Tríplice Fronteira que possui uma importante comunidade de origem árabe.

Após o ataque à AMIA, os três governos sul-americanos foram pressionados a criar instâncias repressivas contra o terrorismo, pois o governo norte-americano considera a área como local de inúmeros ilícitos como a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas e drogas, o contrabando e a pirataria intelectual, que estariam sendo utilizados por grupos fundamentalistas do Oriente Médio, para angariar fundos para eventuais ações contra alvos vinculados aos Estados Unidos (VILLA, 2007b, p. 113-114).

Após os ataques a seu território a Argentina lança uma iniciativa para reforma e revitalização da OEA visando adaptá-la às novas condições de segurança a que os Estados estavam sendo submetidos. Como decorrência, estabeleceu-se a criação do Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE) pelo Compromisso de Mar del Plata, na II Conferência Especializada Interamericana sobre Terrorismo

realizada em 1998<sup>137</sup>, o qual foi implementado na XXIX Assembléia Geral da OEA ocorrida na Guatemala, em 1999.

Posteriormente, a cooperação hemisférica em relação a este tema seguiu com a adoção da “Resolução para Fortalecimento da cooperação hemisférica para prevenir, combater e eliminar o terrorismo (RC. 23/RES 1/01 ver. 1 corr. 1), na XXIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, ocorrida em 21 de setembro de 2001, logo após, portanto, a data dos atentados ao World Trade Center e ao Pentágono. Por essa resolução, encarregou-se o Conselho Permanente da elaboração de um projeto de Convenção contra o terrorismo. Assim, em março de 2002, foi assinada em Bridgetown, Barbados, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo<sup>138</sup>. Nela, se reafirma o compromisso de prevenir, combater, sancionar e eliminar o terrorismo. Ademais, se reconhece, como um dos fatores motivadores da cooperação neste tema, que os atos terroristas podem gerar graves danos econômicos.

O compromisso assumido pelos Estados é de adotar medidas para identificar, congelar e embargar os fundos ou outros bens que tenham como finalidade financiar o terrorismo, conforme estabelecido no artigo 5º da Convenção<sup>139</sup>. No quadro a seguir estão referidos os países que ratificaram a Convenção. Nota-se que, embora a proeminência que assumiu a temática para os Estados Unidos, somente no final de 2005 foi procedida a ratificação da Convenção.

Em nível hemisférico, o CICTE é o organismo encarregado da prevenção ao terrorismo. No complexo da América do Sul, a Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul (estabelecida a partir de 1996) é o foro responsável pela “coordenação das políticas e tarefas relativas à segurança e à harmonização das legislações em áreas pertinentes”. Por isso se ocupa de temas como combate ao narcotráfico, terrorismo, lavagem de dinheiro, contrabando, roubo/furto de veículos automotores,

---

<sup>137</sup> A I Conferência Especializada sobre o tema ocorreu em abril de 1996 em Lima, Peru, na qual se produziu a Declaração de Lima e o Plano de Ação de Cooperação Hemisférica para prevenir, combater e eliminar o terrorismo.

<sup>138</sup> A Convenção passou a vigorar a partir de 7 de outubro de 2003, conforme artigo 22, item 1, que fixa o início de sua aplicabilidade no trigésimo dia a contar da data em que tiver sido depositado o sexto instrumento de ratificação, na Secretaria-Geral da OEA.

<sup>139</sup> O Congresso Nacional brasileiro aprovou o texto desta Convenção por meio do Decreto Legislativo n. 890, de 01 de setembro de 2005, tendo entrado em vigor para o país a 24 de novembro pelo Decreto n. 5.639, de 26 de dezembro, ressaltando-se o compromisso com o cumprimento do convencionado inteiramente como previsto na Convenção. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_5639\\_2005.html](http://www2.mre.gov.br/dai/m_5639_2005.html)>. Acesso em: 25 maio 2007.

dentre outros, assim, os temas delituais da Tríplice Fronteira foram considerados desde as primeiras ações da Reunião de Ministros do Interior.

<b>País</b>	<b>Assinatura</b>	<b>Ratificação</b>	<b>Depósito</b>
Argentina	03/06/2002	18/07/2005	16/12/2005
Bolívia	03/06/2002	-	-
Brasil	03/06/2002	26/09/2005	25/10/2005
Chile	03/06/2002	10/08/2004	29/09/2004
Colômbia	03/06/2002	24/06/2008	14/07/2008
Equador	03/06/2002	07/07/2006	27/07/2006
Guiana	03/06/2002	13/04/2007	05/06/2007
Paraguai	03/06/2002	30/11/2004	06/01/2005
Peru	03/06/2002	05/06/2003	09/06/2003
Suriname	03/06/2002	-	-
Uruguai	03/06/2002	27/12/2006	30/01/2007
Venezuela	03/06/2002	22/10/2003	28/01/2004
Estados Unidos	03/06/2002	02/11/2005	15/11/2005

Quadro 7 - Ratificações dos países da América do Sul e EUA da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, de março de 2002

Fonte: elaborado pela autora, com base nas informações do Departamento de Direito Internacional, da OEA. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-66.html>>. Acesso em: 20 fev. 2007.

O tratamento do tema tem se dado mediante a criação de mecanismos e acordos relacionados à política e segurança pública. Assim, foi criada a Comissão Tripartite para a Tríplice Fronteira (que, mais tarde incorpora os Estados Unidos e passa a ser Comissão 3+1<sup>140</sup>), também foi celebrado o “Plano Geral de Segurança para a Tríplice Fronteira”, em 1998.

Além disso, neste mesmo ano foi estabelecido no Mercosul, as bases para a construção de um Sistema de Intercâmbio de Informações sobre segurança, através das “Normas Gerais para a Implementação do Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul”. Após os atentados nos Estados Unidos, convocou-se a III Reunião Extraordinária de Ministros do Interior do Mercosul, na qual definiu-se a criação do Grupo de Trabalho Permanente e Grupo de Trabalho

<sup>140</sup> Amaral (2007a, p. 11) refere que a Comissão 3+1 é, de todas as iniciativas institucionalizadas de cooperação, a “única que claramente extrapola o âmbito trilateral ou mesmo o sub-regional da América do Sul”, e reúne “autoridades da Coordenação Geral de Luta contra a Delinquência Transnacional do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, da Representação Especial para Assuntos de Terrorismo e Delitos Conexos da Chancelaria Argentina, da Direção de Temas Especiais do Paraguai e do Gabinete de Contra-terrorismo do Departamento de Estado dos EUA”.

Especializado sobre Terrorismo (GTP/GTE) para coordenar todas as ações anti-terrorismo da região.

Na Conferência sobre Terrorismo ocorrida em Nova Iorque, em 2002, o Presidente Lula destacou o fato de que a prevenção ao terrorismo requer uma forte cooperação judiciária, bem como dos órgãos de inteligência financeira e policial a fim de reprimir associações que possam ocorrer entre grupos terroristas e outras organizações criminosas.

O Brasil tem reiterado a importância do multilateralismo para tratar tais questões, por isso participa dos acordos internacionais sobre o tema produzidos no âmbito da ONU, assim como dos regionais. O Embaixador Macedo Soares (2004, p. 165) ressalta a formação de inédito mecanismo de cooperação 3+1, com Argentina, Paraguai e Estados Unidos, em relação à Tríplice Fronteira, mas salienta que o Brasil tem refutado alegações infundadas acerca da presença de grupos extremistas naquela área.

As reações dos países da região ao tema são diferentes, enquanto a política brasileira tem sido mais reativa em função das pressões que relacionam as atividades delitivas encontradas na área com o terrorismo, a Argentina e, nos últimos tempos, o Paraguai, têm sido parceiros nas percepções comuns com o governo norte-americano. Se por um lado a diplomacia brasileira coopera na questão com os Estados Unidos e apóia os esforços no combate à lavagem de dinheiro, por outro, em nenhum momento admitiu que houvesse evidências ligando essas atividades ilícitas a grupos terroristas (VILLA, 2007b, p. 114).

Apesar de o terrorismo ter sido elevado ao topo em termos de prioridade na OEA e do estabelecimento dessas iniciativas institucionais de cooperação, não foram gerados mecanismos comuns eficazes contra esta ameaça. Neste sentido, os principais problemas a combater para que se minore a possibilidade de emergir eventual ameaça terrorista no hemisfério ocidental, conforme o discurso dos Estados Unidos, são os variados ilícitos transnacionais, a ausência de controles estatais sobre as fronteiras e o fluxo financeiro internacional (AMARAL, 2007b, p. 56).

Tanto em termos hemisféricos como sub-regionais, ainda há uma carência de efetivas instituições públicas jurídicas, econômicas e policiais capazes de agir para debelar o contrabando de drogas e armas e para rastrear o dinheiro

proveniente desses ilícitos e, com isso, sustar eventuais fontes de financiamento ao terrorismo.

Mas iniciativas têm sido promovidas no sentido de implementar acordos e instituições que respondam a tais necessidades. A adoção de tais medidas não decorre dos ataques aos Estados Unidos, pois já se promovia acordos acerca do tema anteriormente, como se pode ver nas declarações regionais estabelecidas. Mas ressalte-se que tem sido na linha de políticas públicas que a cooperação avança, e não na securitização do tema como os Estados Unidos o fazem. Com efeito, parece claro que se a região não estabelecer o tratamento à questão, atores externos o farão.

#### 4.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

Persistem na América do Sul problemas de segurança que se relacionam a conflitos interestatais assim também, ameaças transnacionais, como o tráfico de drogas, o crime organizado e altos níveis de violência relacionados a tais ameaças. Apesar de todos os Estados serem afetados por estes problemas, a região carece de um mecanismo de cooperação legítimo que permita o tratamento adequado de tais questões de segurança, para que não afetem a estabilidade sul-americana.

A dinâmica militar não está ausente da região, como se pode ver nas expressivas aquisições militares dos últimos anos, que aumentaram o volume de armas transferido para a América do Sul, entre 2003-2007, em 47% em relação ao período de 1998-2002, embora a sub-região represente apenas 5% das transferências globais<sup>141</sup>, o aumento evoca atenção para o tema.

A ameaça do uso da força e tensões interestatais permanecem nas relações sul-americanas que tem tratado os seus temas muito mais por meio de acordos diplomáticos bilaterais do que multilateralmente. A América do Sul construiu, a partir dos anos 1990, relações mais amistosas, aprofundou a cooperação política e a integração econômica, contudo, ainda permanecem desconfianças entre os Estados.

---

<sup>141</sup> SIPRI Yearbook (2008, p. 306).

No caso de Estados que mantinham relações bilaterais de rivalidade historicamente configuradas em disputas fronteiriças, agora tem que lidar também com desafios transnacionais como, atividades ilegais que envolvem violência social, criminalidade relacionada às drogas e insurgências armadas, que colocam em xeque as suas já precárias condições de manter a ordem pública e a legitimidade política em seu Estado, podem também servir para perpetuar tensões interestatais e obstruir avanços em relação às medidas de fortalecimento da confiança (BROMLEY; PERDOMO, 2005)<sup>142</sup>.

Além das tensões entre Venezuela e Colômbia oriundas de questões de fronteira há ainda as divergências decorrentes do conflito colombiano: de um lado, a contrariedade de Chávez ao Plano Colômbia e ao papel dos Estados Unidos, de outro, a acusação colombiana do apoio venezuelano aos guerrilheiros. As relações continuaram pouco amistosas e, em agosto de 2007, a Colômbia anunciou um aumento em suas aquisições militares, após a compra por parte da Venezuela de aviões de combate. Apesar de o governo colombiano descaracterizar esta situação como uma possível resposta às aquisições venezuelanas, essa foi a suspeita da Venezuela. Posteriormente, em março de 2008, a Colômbia invadiu o território equatoriano para efetuar a captura de guerrilheiros, o que elevou o nível de tensão com a ameaça venezuelana de uso da força.

Os investimentos brasileiros em aquisições militares são relativamente menores do que alguns países como Chile, Venezuela e Colômbia. Embora nenhum destes possa ambicionar uma espécie de liderança regional (não parece ser o caso de Chile e Colômbia, mas talvez do governo venezuelano), pois não possuem recursos de poder equiparáveis aos brasileiros, o Brasil pode perder capacidade relativa frente a seus vizinhos, pois estes vêm mantendo, a mais tempo e de maneira mais estruturada, programas com importantes valores orçamentários destinados ao reequipamento de suas forças. Entretanto, para que as suas capacidades estejam de acordo com o papel que o Brasil projeta para si, em termos regionais e sistêmicos, não pode perder de vista a manutenção de sua capacidade dissuasória.

---

<sup>142</sup> Texto da internet sem indicação de página.

A criação da UNASUL e de um Conselho de Defesa Sul-Americano, é uma tentativa de conformar um arranjo sul-americano alternativo ao vigente no hemisfério durante a Guerra Fria. Mas para que a cooperação avance, ela precisa ser projetada pela vontade política dos Estados para que produza a melhoria nas relações regionais e possa ir além das tradicionais retóricas que facilmente se configuram quando as relações são tratadas apenas como de governos e não como políticas de Estado.

## 5 CENÁRIO DE SEGURANÇA SUL-AMERICANO: UM BALANÇO DO CONFLITO COLOMBIANO

Este capítulo trata do conflito colombiano, seus fatores e condicionalidades, considerando-se que, de um problema de violência social interna, passou a produzir externalidades negativas para a região. De forma que, ao mesmo tempo em que demanda um tratamento cooperativo, suscita tensões com os vizinhos, dificulta ainda mais os consensos regionais e retoma a presença dos Estados Unidos na América do Sul.

Atentando-se para as atuais questões de segurança que se colocam para a região, a análise do conflito colombiano decorre da sua importância destacada como preocupação compartilhada pelos países da região. Esse tema passou a ser considerado como ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, condição que demanda especial atenção dos atores sub-regionais em face do poder que este Estado detém de arregimentação para a sua agenda.

O problema das drogas se torna central para esta área nos anos 1990, quando a produção se desloca para a Colômbia e a política antidrogas empregada passa a constituir-se um fator de insegurança regional.

### 5.1 A CONFORMAÇÃO E O TRATAMENTO DO PROBLEMA DAS DROGAS ILÍCITAS

As drogas ilícitas assumiram lugar destacado na agenda de segurança com o aumento da demanda, tanto em termos globais<sup>143</sup>, como regional. Esta análise é centrada na Colômbia, pois é para onde as estratégias antinarcóticos norte-americanas têm se concentrado tanto em termos políticos, quanto de assistência financeira para, a partir dali, irradiar seus efeitos negativos para os países de seu entorno.

---

<sup>143</sup> Em termos mundiais, a maconha é a droga mais consumida (160 milhões de usuários), mas o número de consumidores mundiais de algum tipo de droga chega a 208 milhões. Na década de 90, a cocaína e heroína eram as mais consumidas – depois da maconha – superando as sintéticas. Atualmente, estas, como anfetaminas e ecstasy, têm mais usuários do que aquelas.

Em termos multilaterais, a cooperação internacional teve início em 1909, quando a comunidade internacional reunida em Shangai deliberou sobre a fiscalização relativa ao tráfico de ópio. Posteriormente, o problema passou a ser tratado pela Sociedade das Nações, tendo sido celebradas, neste âmbito, três Convenções (1925, 1931 e 1936). Com a criação das Nações Unidas, o controle das drogas ilícitas passa a ocorrer sob seus auspícios, quando então são estabelecidas três principais Convenções<sup>144</sup>:

- a Convenção Única de Estupefacientes, de 1961, que estruturou o regime internacional de controle de drogas fixando as substâncias (ópio, cocaína, maconha) a serem fiscalizadas. Esta Convenção possui atualmente 186 países membros. As drogas sintéticas não estão aqui incluídas, mas com a sua proliferação tornou-se necessário outro instrumento para seu controle;
- assim, em 1971, estabeleceu-se a Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas que definiu medidas de controle, uso e comércio das novas substâncias surgidas nos anos 1960 e 1970, como as anfetaminas e os estimulantes, possuindo atualmente 183 países membros;
- a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas (ou Convenção de Viena), de 1988, que trata especificamente do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro, bem como consolidou acordos e declarações existentes. Atualmente possui 182 países membros.

Este regime internacional de controle de drogas é baseado em políticas de repressão, sanção e punição, assim sendo, as únicas finalidades para a utilização de drogas ilícitas, não classificadas como crime, seriam o seu emprego em fins medicinais e de pesquisa. Portanto, os povos que têm historicamente utilizado a coca em suas culturas, como os indígenas peruanos e bolivianos, não têm estas formas reconhecidas como lícitas. É com base nestas regras multilaterais que se estabelece a cooperação entre Estados nos demais planos regionais e sub-regionais, bem como são as referências nas quais se baseiam as políticas nacionais de combate às drogas ilícitas.

---

<sup>144</sup> Ao ratificar qualquer uma das três Convenções, o Estado-parte se obriga a conformar suas leis internas com tais acordos multilaterais para evitar ações unilaterais que possam comprometer a integridade do sistema multilateral (Relatório Mundial sobre Entorpecentes, UNODC 2008).

Contudo, as Nações Unidas, por meio do UNODC, reconhece que a aplicação de tais convenções – que tinham como objetivo inicial eliminar as drogas – produziu conseqüências negativas inesperadas, sendo a principal delas a criação de um mercado negro lucrativo e violento, controlado pelo crime organizado. Além disso, em decorrência desta política proibicionista, os recursos foram mais destinados às medidas repressivas do que à saúde pública.

A repressão não diminuiu a oferta internacional, que se manteve estável em virtude da transferência dos cultivos para outras regiões. Da mesma forma, a repressão a um tipo de substância tem resultado no deslocamento do consumo para outro tipo de substância, bem como essa política dificulta que os consumidores de drogas, geralmente marginalizados socialmente, consigam tratamento adequado.

Nas últimas décadas do século passado, com a intensificação da globalização gerando maior facilidade no fluxo de bens, capitais e pessoas, também se tornou mais vigorosa a transnacionalização do narcotráfico. Esta se deriva do crescimento do consumo e da produção, o primeiro gerando mais violência urbana<sup>145</sup> e a segunda estabelecendo uma teia de produção, processamento e distribuição. Para que esta rede funcione, se estabelece uma gama de outros ilícitos<sup>146</sup>, como corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de armas e precursores químicos.

Os números de violência criminal na América Latina são extremamente altos, sobretudo a partir da década de 1990. O índice de homicídios é impressionante, a ponto de a região ter se tornado a líder mundial na taxa de homicídios. Historicamente, a Colômbia e o Brasil lideraram esse indicador, sendo que o determinante mais visível era o tráfico de drogas. Os números do Brasil vêm

---

<sup>145</sup> Em 2004 o PNUD apontou que as vítimas de homicídios no Brasil (o país representa 3% da população mundial, mas responde por 11% dos homicídios) eram em maior número do que as vítimas da guerra do Iraque. Como destacado pelo Observatório das Metrópoles (grupo de pesquisa coordenado pela UFRJ), apesar de ser controversa a idéia de que os homicídios estão ligados exclusivamente ao tráfico de drogas, constata-se uma alta taxa de homicídios na região centro-oeste brasileira. Uma hipótese explicativa para tal fato considera que aqueles estados estão em zona fronteiriça, podem configurar uma rota de tráfico de drogas e se situam na região central tanto do Brasil como da América do Sul. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/publicacoes/mapa\\_homic\\_brasil.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/publicacoes/mapa_homic_brasil.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2008.

<sup>146</sup> Analisando o modelo de segurança pública na América do Sul, Sain (2004) destaca o predomínio da força na ação policial e, por vezes, sua participação em atividades ilícitas, conformando um verdadeiro sistema penal subterrâneo. Sistema no qual se estrutura uma modalidade de ação policial regulatória dos delitos, mediante o financiamento ilegal policial em que os fundos são obtidos tanto do jogo clandestino, quanto de extorsões, roubo de veículo, contrabando e narcotráfico.

caindo desde 2003 (a partir da campanha do desarmamento) fazendo com que, somado ao aumento dos índices de El Salvador, Guatemala e Venezuela, o país ocupe atualmente a 6ª colocação na taxa total e a 5ª em homicídio juvenil (a taxa no Brasil é de 51,6 homicídios para cada 100 mil habitantes), conforme pode ser visto nos Quadros 8 e 9.

Posição	País	Taxa
1	El Salvador	48,8
2	Colômbia	43,8
3	Venezuela	29,5
4	Guatemala	28,5
5	Ilhas Virgens	28,4
6	Brasil	25,2

Quadro 8 - Taxa de homicídio total (em 100 mil habitantes)

Fonte: "Mapa da Violência: os jovens da América Latina"

Por outro lado, a Colômbia, que ocupava o topo do ranking, teve quedas significativas do número de homicídios até 1997; desde então até 2002, as taxas voltaram a crescer, para caírem drasticamente de 2002 a 2005. Desta forma, passou para a segunda colocação, atrás apenas de El Salvador<sup>147</sup>.

Se por um lado a globalização permitiu uma maior liberdade de trânsito nas fronteiras nacionais para as pessoas e para a produção, por outro, tornou o controle aduaneiro, fiscal e policial, mais difícil. O controle das fronteiras na região por si só já encontra dificuldades devido à escassa presença do Estado, que não possui estrutura de pessoal e nem meios financeiros para impor sua presença de maneira mais eficaz, se a isso se acrescenta a facilidade de deslocamento que estas redes proporcionam e a quantidade de recursos disponíveis para tal, percebe-se o quanto a cooperação regional precisa avançar em mecanismos e alocação de recursos para que se possa estabelecer um controle mais efetivo. Somado ao insuficiente controle das fronteiras, a região apresenta outro fator considerado preocupante em relação ao problema das drogas: a pobreza.

<sup>147</sup> Os dados são resultados apontados pelo relatório "Mapa da Violência: os jovens da América Latina", elaborado pelo Instituto Sangari, em parceria com a Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla), que analisou dados de 83 países (sendo 16 latino-americanos) dos anos de 1994 a 2005, em relação a homicídios, suicídios, acidentes de transporte e mortes por arma de fogo.

Posição	País	Taxa
1	El Salvador	92,3
2	Colômbia	73,4
3	Venezuela	64,2
4	Guatemala	55,4
5	Brasil	51,6
9	Equador	26,1
10	Paraguai	22,3
12	Guiana	21,2
17	Estados Unidos	12,9
19	México	10,4
20	Guiana Francesa	9,7
21	Argentina	9,4
25	Chile	7,9
27	Uruguai	7,0

Quadro 9 - Taxa de homicídio juvenil (em 100 mil habitantes)<sup>148</sup>  
 Fonte: "Mapa da Violência: os jovens da América Latina"

Historicamente, a América Latina, de modo geral, apresenta graus elevados de pobreza, miséria<sup>149</sup>, desigualdade social e desemprego<sup>150</sup>, que vulneram a coesão social e desencadeiam condições propícias para a expansão do fenômeno, pois a falta de perspectiva de melhoria nas condições de vida, a insatisfação com o Estado e a vulnerabilidade social, são fatores favoráveis e caldo de cultura para o avanço da criminalidade. Com efeito, a América Latina possui países profundamente desiguais quanto à distribuição da riqueza<sup>151</sup>.

<sup>148</sup> Neste quadro utilizamos os dados relativos aos países da América do Sul analisados pelo relatório, mais Estados Unidos e México.

<sup>149</sup> Conforme dados da CEPAL, mesmo tendo diminuído o percentual da população vivendo abaixo das linhas de pobreza e de miséria, os números absolutos aumentaram. Em 1980, o índice de população pobre era de 40,5%, sendo 18,6% de indigência ou extrema pobreza – vivendo com menos de US\$ 1 ao dia; em 1990, o percentual era de 48,3%, sendo 22,5% de extrema pobreza; em 2000, eram 42,5% de pobres, sendo 18,1% em extrema pobreza; em 2003, o índice passou para 44,3%, sendo 19,2% extremamente pobres.

<sup>150</sup> Os índices de desemprego na região apresentados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) são de: 11,4% em 2002 (maior taxa em períodos recentes); caindo para 9,1% em 2006; e 8,5% em 2007; sendo que 11,3% dos assalariados recebem menos do que o salário mínimo.

<sup>151</sup> Há uma grande disparidade social e econômica nos países da América Latina, o índice Gini da região se situa, historicamente, em torno de 0,50, sendo que apenas a África Sul-Saariana apresenta índices similares – 0.47. A miséria e a falta de perspectiva em algumas áreas, sobretudo, grandes centros urbanos, geram insegurança e insatisfação com o sistema público e 'empurram', especialmente os jovens, para a criminalidade.

Se para os países da região a maior parte das ameaças é priorizada de maneiras distintas conforme a área considerada, o narcotráfico, por sua vez, é reputado como ameaça prioritária por todas as sub-regiões da América Latina. Para o UNODC, o narcotráfico deve ser tratado como um problema de segurança hemisférica, pois nenhum país passa ao largo dos efeitos decorrentes das drogas: a região andina (Colômbia, Peru e Bolívia) é responsável pela produção da folha de coca que gera a maior parte da cocaína consumida em todo mundo; enquanto países como México (por onde passa entre 74% e 90% da cocaína para os EUA), Venezuela e Equador (trânsito para a Europa e também EUA) são rotas de passagem; e a América do Norte é o mercado consumidor de quase a metade da produção (os Estados Unidos têm aproximadamente 6 milhões de consumidores de cocaína).

Além disso, a demanda vem aumentando em toda a região, as estimativas apontam o crescimento do consumo de cocaína na América do Sul, sendo Brasil e Argentina os maiores mercados<sup>152</sup>. Não apenas o consumo preocupa, mas também a produção, pois a América Latina, que tem sido a maior exportadora mundial de cocaína e maconha, passou também a produzir heroína, ópio e drogas sintéticas. Portanto, o enfrentamento precisa ser tanto em relação ao tráfico internacional de drogas quanto ao comércio para consumo interno.

Neste sentido, a cooperação torna-se um imperativo para alcançar resultados positivos, tanto em termos de diminuição da oferta, quanto da redução da demanda<sup>153</sup>. O assunto é complexo e multicausal, para tanto, precisa-se considerar não apenas as questões que decorrem da oferta, mas também às que são ocasionadas pela demanda, bem como os fatores culturais presentes nos países

---

<sup>152</sup> Em termos relativos, a Argentina possui maior número de usuários de cocaína na América do Sul: 2,6% (em 2006) da população entre 12 e 65 anos, o que equivale a 640.000 pessoas; este percentual era de 1,9% em 1999 (nas Américas, este percentual só é inferior aos 3% dos EUA). Já o número de consumidores no Brasil passou de 0,4% da população entre 12 e 65 anos em 2001, para 0,7% em 2005, equivalendo a 870.000 consumidores.

<sup>153</sup> Utiliza-se neste trabalho os dados oriundos dos Informes Mundiais sobre Entorpecentes, produzidos pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês), conforme referidos na bibliografia. Estes relatórios são produzidos considerando-se os ARQ – Annual Reports Questionnaire (do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional da Droga – PNUCID) instrumentos que os países precisam apresentar, conforme as convenções internacionais, informando a situação nacional em relação às drogas. Estes instrumentos estão sendo aperfeiçoados, pois ainda alguns países não contam com estimativas confiáveis acerca da produção, interceptação e consumo de drogas requerendo melhorias nos sistemas de monitoramento, o que está sendo feito.

andinos – em que muitas comunidades utilizam a folha de coca como um cultivo ancestral.

A contenção ao consumo é fundamental, pois sem a mesma não é possível sanar o problema das drogas, uma vez que o combate a oferta pode acarretar a transferência do consumo para outra substância ilícita (como aconteceu após a Convenção Única de Estupefacientes, de 1961, quando o consumo maior passou a ser das drogas sintéticas). Ou seja, o consumo se molda à oferta, por isso, enquanto existir interessados em consumir drogas ilícitas, o problema irá se manter. Contudo, a preferência pelo combate à oferta, além de transferir os custos sociais e ambientais aos países produtores, considera que os custos financeiros requeridos são menores do que no controle da demanda.

A América Latina é a região que mais sofreu com as conseqüências negativas<sup>154</sup> decorrentes da política de guerra às drogas executada nas últimas décadas, algumas questões que podem ser citadas:

- o incremento da violência – boa parte associado ao tráfico de drogas – transformou-se em um dos principais problemas para os cidadãos e as instituições regionais, deixando a região com os mais altos índices de homicídios do mundo;
- parte das forças do Estado, responsável pela manutenção da ordem se corrompeu pelo crime organizado;
- o dinheiro proveniente do tráfico de drogas fomenta o tráfico de armas e a corrupção;
- milhares de jovens e policiais são vítimas fatais das guerras internas travadas pelo controle deste comércio ou nos combates com as forças do Estado;
- deslocamento da população rural (mais de dois milhões de deslocados internamente e milhares de refugiados colombianos);
- o estigma sobre o cultivo da coca, tradicional nas culturas de Bolívia e Peru;
- problemas ambientais causados pela fumigação dos cultivos, ainda que não tenham sido completamente dimensionados.

---

<sup>154</sup> Conforme informações dos documentos da Comisión Latinoamericana sobre Drogas Y Democracia, 2009.

Esta questão enseja preocupações para os países da região não apenas quanto à escalada da violência interna e enfraquecimento das instituições, mas também em relação à defesa (resguardo das fronteiras, não-ingerência e respeito à soberania nacional), visto que as políticas de repressão indiscriminada securitizaram o problema das drogas e militarizaram o seu combate.

Porém, tal como as outras novas ameaças, no que se refere às drogas ilícitas, é difícil delimitar as questões domésticas do fenômeno e as externas. A transnacionalidade do fenômeno imbrica o interno e o externo de forma que não se pode estabelecer o limite da questão apenas na segurança estatal, mas é possível buscar a implementação de uma política de longo prazo adequada ao problema de modo a não tornar os resultados mais preocupantes do que as suas causas iniciais.

Por outro lado, não se pode estar seguro sem uma vizinhança também livre de ameaças. A estabilidade da região é importante na medida em que a segurança de um país não pode estar baseada em vizinhos não estáveis. De acordo com Cardona e Ardila (2005, p. XI), atualmente, a conexão entre o interno e o externo afeta e incide na configuração da política exterior de todos os países eis que o grau de interação permanente “entre as considerações do sistema mundial, as das políticas exteriores de um dado país [...] e as das políticas exteriores de outros países dirigidas ao país de referência” é alto.

As agendas externas dos Estados são estabelecidas também considerando as questões internas, estas, por sua vez, são compostas igualmente por fatores externos a elas e sobre as quais incidem diretamente, como no caso do problema das drogas ilícitas na região.

### **5.1.1 A política antinarcóticos: repressão como estratégia de contenção da oferta**

O combate às drogas ilícitas é uma demanda global e tem se dado, durante décadas, de forma repressiva, especialmente sobre a oferta. Não tem sido diferente na América Latina, onde as estratégias antinarcóticos desenvolvidas têm sido fortemente influenciadas pela percepção desta ameaça pelos Estados Unidos. Por isso, quando se analisa o problema das drogas ilícitas na América do Sul,

precisa-se considerar os efeitos da política antidrogas norte-americana. O fato de as reações da região serem tanto favoráveis quanto contrárias à política antidrogas norte-americana repercute na determinação de suas políticas, assim como nas possibilidades e formas de cooperação internacional em âmbito bilateral e regional (PROCÓPIO; VAZ, 1997, p. 102).

A Colômbia, nas últimas décadas, tem sido o país mais afetado pelo problema das drogas na América do Sul. Encontraram ali um cenário ideal para prosperar: um conflito armado interno em curso, a escassa presença do Estado em algumas áreas e problemas de governabilidade<sup>155</sup>. O conflito armado<sup>156</sup>, que tem sido o maior problema de segurança colombiano, assumiu uma nova perspectiva em consequência do narcotráfico.

Os governos colombianos internalizaram o discurso norte-americano de combate às drogas, de forma que se estabeleceu uma agenda sub-regional, na qual, no entanto, os demais países da região não estão integrados. Pilar Marulanda (2004, p. 40) menciona que a Colômbia – desde o começo da campanha contra as substâncias psicoativas ilegais nas Américas e, particularmente, desde o momento em que se converteu no principal exportador de *marihuana*, nos anos setenta, e de cocaína, nos anos oitenta, para o mercado norte-americano – se ajustou às exigências dos Estados Unidos, em relação ao tratamento do tema, elevando-o a problema de segurança nacional, sem considerar os seus próprios limites estruturais.

O problema das drogas, como objeto referente de segurança para os Estados Unidos, se constituiu a partir do governo Nixon, quando o abuso químico passou a ser considerado como o inimigo número um nos Estados Unidos. Em 1973, foi formada, dentro Departamento de Justiça, a agência federal de repressão

---

<sup>155</sup> Diferentemente da maior parte dos países da América do Sul, a Colômbia tem uma história política em que os golpes de Estados são exceção. É um país de tradição civilista e juridicamente estável, tendo mantido a sua Constituição de 1886 com poucas reformas substantivas até a elaboração da atual Constituição em 1991. Contudo, em contraste com sua estabilidade política, é um país que experimenta extremada violência interna. A sua ordem institucional “conviveu com a corrupção, a violência social, a pobreza e a brutal repressão ao protesto social como ingredientes de seu modelo de modernização” (SARTI, 2007, p. 14). Essa violência endêmica afeta e debilita as instituições do Estado.

<sup>156</sup> A postura do atual governo colombiano de Álvaro Uribe é tratar o terrorismo como o real problema da Colômbia, o que provoca divergências interna e externamente com aqueles que consideram ser o conflito armado a real ameaça à segurança colombiana.

às drogas (DEA, na sigla em inglês), a qual passa a ser encarregada pelo seu combate.

Com a retomada do aumento do consumo, não mais ligado apenas aos latinos residentes nos Estados Unidos, as drogas ganham nova relevância. Sob o governo Reagan (1980-1988) aumenta a intolerância às drogas na política do governo norte-americano. A repressão à oferta permanece como o ponto mais forte, a qual é associada à interdição para impedir a entrada das drogas no seu território.

Naquele momento, a política antinarcóticos passou a tratar as drogas ilícitas como um problema de segurança nacional para os Estados Unidos, com isso, foram aprofundados os esforços de combate ao que se nominou como narcoguerrilha (associação entre os cartéis de drogas colombianos, as guerrilhas esquerdistas e Cuba, conforme Herz, 2002, p. 94). Vinculou-se à questão das drogas à contenção ao comunismo na região latino-americana, onde o conflito na América Central, em que se mesclavam influências marxistas e apoio norte-americano, consubstanciou tal política.

A estratégia que se seguiu estrutura-se mediante um forte conteúdo moral, onde o ideológico assume mais força que o pragmático no diagnóstico das causas e efeitos da questão dos narcóticos, pois expõem o problema e transfere os custos do seu combate para os países produtores, como se o problema estivesse unicamente relacionado à “oferta”. Os Estados Unidos sintetizam a questão ao definir o problema das drogas na palavra “narcotráfico”, pois esta abarcaria o cerne do problema, qual seja, o problema das drogas decorre da dimensão externa do fenômeno – o tráfico e o transporte de narcóticos (TOKATLIAN, 1988, p. 40).

O ataque às drogas deveria ser feito no local da oferta, ou seja, nos países produtores. Assim, o combate direcionou-se aos países andinos (Bolívia, Colômbia e Peru), que, por outro lado, foram pressionados a cooperar com esta estratégia. A política para reduzir a oferta das drogas, muito mais pela repressão à produção do que enfocada no consumo interno, foi consubstanciada quando, em 1986, por meio da *US Anti-Drug Abuse Act* (Lei Contra o Abuso de Drogas), os Estados Unidos estabeleceram um processo de certificação para os países de acordo com sua cooperação antinarcóticos. No caso de ficar “sem certificação”, o país sofreria sanções, inclusive, comerciais.

Procópio e Vaz (1997, p. 110) enfatizam o uso agressivo desse processo de certificação, que permite interromper a assistência promovida pelos EUA, bem como de votar desfavoravelmente para a concessão de empréstimos junto a organismos financeiros multilaterais, para aqueles países que não estejam cumprindo os compromissos conforme fixado na Convenção da ONU sobre drogas, de 1988<sup>157</sup>.

O governo Bush (1989-1993) declara “guerra contra as drogas” apontando, ainda no início de seu mandato, que provinha das drogas a ameaça mais grave à nação (coloca em discurso diretamente aos cidadãos norte-americanos: “Todos nós concordamos que a ameaça doméstica mais grave que nossa nação enfrenta hoje são as drogas”). A região andina passa a ser o foco central da estratégia antinarcóticos, já que grande parte da cocaína e heroína consumidas nos Estados Unidos é oriunda do território latino-americano. Neste período, a política de combate às drogas, mais especificamente contra a cocaína, sofre um processo de *andinização* e de militarização, desconsiderando sua expansão pelo continente, seja pela produção, consumo ou com relação aos países implicados na lavagem de narcodólares (TOKATLIAN, 1994, p. 121-123).

A essência desta política estava baseada no controle da oferta de drogas para reprimir a produção, por isso sua execução era direcionada aos próprios países produtores. A prevenção, que é outra face do problema, foi pouco considerada visto que precisaria ser feita internamente, o que acarretaria altos custos políticos ao governo americano. O objetivo de Bush era reduzir a entrada de drogas no país em 15% em um período de dois anos, disponibilizando para tal fardos recursos: mais de US\$ 38 bilhões foram repassados entre 1989 e 1991.

Dessa forma, Colômbia, Peru e Bolívia, foram estimulados a implementar políticas para erradicar, apreender e reprimir o tráfico, o que foi feito com o emprego de meios militares. Portanto, a estratégia empreendida, que estava focada na região andina, visava especialmente a cocaína e, no governo Bush, assumiu, cada vez

---

<sup>157</sup> A Venezuela está desde 2006 “sem certificação”, porque suspendeu a colaboração com a Agência Antidrogas dos EUA (DEA), e tem sido acusada de não combater de forma adequada o tráfico para os Estados Unidos. Entretanto, a ‘descertificação’ venezuelana não importou na redução do apoio recebido dos EUA. Atualmente os EUA destacam 20 países como grandes produtores ou de trânsito de drogas: Afeganistão, Bahamas, Bolívia (“sem certificação”), Brasil, Colômbia, República Dominicana, Equador, Guatemala, Haiti, Índia, Jamaica, Laos, México, Mianmar (“sem certificação”), Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela (“sem certificação” desde 2006).

mais, um caráter de militarização. Todavia, o resultado dessa política antinarcóticos (*cocainization, Andeanization e militarization*) provocou a exacerbação de problemas sociais, econômicos, políticos, diplomáticos, ecológicos, militares e de saúde, anteriormente existentes e que foram potencializados pela relação com o tráfico de drogas (TOKATLIAN, 1994, p. 124).

Em 1989, o governo norte-americano lançou a “Estratégia para Controle Nacional de Drogas”, segundo a qual assume especial relevância a “Iniciativa Andina”, que reservava aos países andinos importantes recursos destinados ao apoio econômico e militar, conforme pode ser visto no Quadro 10. Para os Estados Unidos, o mais apropriado era conter a oferta da droga antes que ela chegasse ao seu território, por isso, para que esta luta tivesse melhores resultados, era importante que os vínculos com os países andinos fossem fortalecidos. Dessa maneira, os países que tinham suas economias afetadas pelo comércio das drogas receberiam incentivos, a fim de fortalecer suas instituições e sua economia, para que tivessem condições de oferecer alternativas às comunidades tradicionalmente habituadas ao cultivo da coca.

	1989	1989	1990	1991	Total
<b>Bolívia</b>	88	85	138	210	<b>521</b>
<b>Colômbia</b>	14	21	62	130	<b>227</b>
<b>Peru</b>	71	64	98	168	<b>401</b>
<b>Total</b>	<b>173</b>	<b>170</b>	<b>299</b>	<b>508</b>	<b>1.150</b>

Quadro 10 - Valores (em milhões de dólares) da Iniciativa Andina (parcela autorizada pelo Congresso)

Fonte: Schoultz (1994, p. 46).

Em fevereiro de 1990, Colômbia, Peru, Bolívia e os EUA<sup>158</sup> celebram a Cúpula de Cartagena, para tratar da cooperação no combate ao narcotráfico. Enquanto os países andinos cobravam mais cooperação multilateral, os Estados Unidos continuavam promovendo uma política de caráter repressivo e unilateral. Como resultado, a Declaração de Cartagena promove o reconhecimento destes países cuja demanda e oferta atuam de forma concomitante, por isso, as estratégias, para terem êxito, deveriam considerar, conforme o próprio documento:

<sup>158</sup> Participaram os presidentes: Jaime Paz Zamora (Bolívia); Virgilio Barco Vargas (Colômbia); Alan García (Peru) e George Bush (Estados Unidos).

a redução da demanda, o consumo e a oferta, e compreender entendimentos acerca da cooperação econômica, o desenvolvimento alternativo, o estímulo ao comércio e aos investimentos, assim como sobre a luta contra o tráfico de drogas ilícitas e as iniciativas diplomáticas e de opinião pública.

Outro importante elemento consubstanciado nesta Declaração é posição dos Estados Unidos em disponibilizar auxílio econômico para que os países possam substituir os cultivos de coca e ainda fomentar o desenvolvimento alternativo. Entretanto, condicionou-se essa ajuda aos resultados alcançados pelos países andinos no emprego desta política, além disso, como contrapartida ou exigência, deveriam promover reformas econômicas liberalizantes. Em face do compromisso dos países andinos no combate às drogas, o governo dos Estados Unidos demonstrou seu apoio a estes esforços com a Lei de Preferências Comerciais Andinas (ATPA – Andean Trade Preference Act) aprovada em outubro de 1990, ao tempo em que o governo colombiano de Gaviria implementa uma nova forma de atacar os cartéis de droga por meio de sua política de submetimento à Justiça.

As partes ainda se comprometiam em atacar todos os aspectos do problema, para tanto, deveriam focalizar nas seguintes ações: medidas preventivas para redução do consumo e da demanda; ações de repressão contra o cultivo ilegal, a elaboração e a comercialização de drogas ilícitas; controle das substâncias químicas essenciais para a produção e dos meios para o transporte; desapropriação e a repartição dos seus lucros e dos bens usados decorrentes das drogas ilícitas; coordenação do emprego da polícia, órgãos militares, fiscais e judiciais, dentro da soberania de cada parte; e medidas para redução efetiva do cultivo ilegal da coca.

Os países andinos também ressaltaram sua preocupação com a intervenção das forças armadas na repressão ao tráfico de drogas. Por isso, deixaram consubstanciado seu entendimento de que a repressão ao tráfico é de caráter essencialmente policial, porém, destacaram a possibilidade que, se for do interesse soberano do Estado e respeitando o próprio ordenamento jurídico, as forças armadas poderiam tomar parte da repressão ao tráfico, mas apenas dentro de seu território.

Em uma tentativa de ampliar as bases para a cooperação multilateral, ocorreu em 1992, a Cúpula sobre drogas em San Antonio, Texas, da qual participaram Bolívia, Colômbia, Equador, México, Peru, Venezuela e Estados

Unidos<sup>159</sup>. Nesta Declaração, os Estados reiteraram as bases estabelecidas pela Declaração de Cartagena para uma estratégia integral e multilateral frente ao problema das drogas; salientaram que a cooperação entre os governos resultou em aumento nas apreensões de drogas, bem como permitiu aprisionar vários chefões ligados ao comércio da droga; reconheceram que as ações de cooperação mútua devem ser ampliadas e fortalecidas; evidenciaram o princípio da co-responsabilidade visto que as ações devem dar-se de maneira equilibrada, considerando que as obrigações são compartilhadas; reiteraram o enfrentamento do problema, mediante um enfoque integral “que inclua a demanda, os cultivos com fins ilícitos, a produção, o tráfico e as redes ilegais de distribuição de drogas, assim também os delitos conexos como o tráfico de armas, de produtos químicos essenciais e precursores e a lavagem de dinheiro”.

Apesar das intenções e propósitos presentes nas declarações sobre cooperação multilateral e sobre co-responsabilidade das ações estabelecendo a responsabilidade das forças policiais e o combate à demanda e oferta, bem como o respeito ao direito internacional, os resultados não foram tão alentadores. O que se viu a seguir foi que a ofensiva continuou a ser empreendida contra os países produtores, sem maiores esforços em relação à demanda interna dos Estados Unidos. As reformas estruturais impostas não resultaram em crescimento e a liberalização econômica (eliminação de certos controles monetários, manutenção de altas taxas de juros) criou uma “porta perversa” permitindo a entrada de grandes quantias de dinheiro, sobretudo ligados à lavagem de narcodólares (TOKATLIAN, 1994, p. 116). Além disso, a ajuda proveniente dos Estados Unidos foi direcionada mais para a área militar do que para a economia, também ocorreu uma deteriorização nos direitos humanos na região, o conflito foi securitizando, provocando mais tensão do que aumento nos graus de cooperação multilateral.

A repressão para acabar com os cultivos ilícitos fez com que a produção da folha da coca que, no início da década de 1990, se concentrava no Peru e na Bolívia se deslocasse para a Colômbia, já no final da mesma década

---

<sup>159</sup> Participaram os presidentes: Jaime Paz Zamora (Bolívia); Cesar Gaviria (Colômbia); Rodrigo Borja (Equador); Alberto Fujimori (Peru); Salinas de Gortari (México); Carlos Andrés Pérez (Venezuela - compareceu o Ministro das Relações Exteriores, Humberto Calderón Berti) e George Bush (Estados Unidos).

(historicamente, os primeiros eram os principais produtores de folha de coca, dos quais a Colômbia importava a pasta base para produzir a cocaína, da qual era a maior produtora). Ao invés de promover a erradicação do cultivo, o que ocorreu foi o deslocamento tanto da produção como dos centros de comercialização, motivado pelos resultados positivos obtidos por Peru e Bolívia em erradicar e substituir os cultivos de coca.

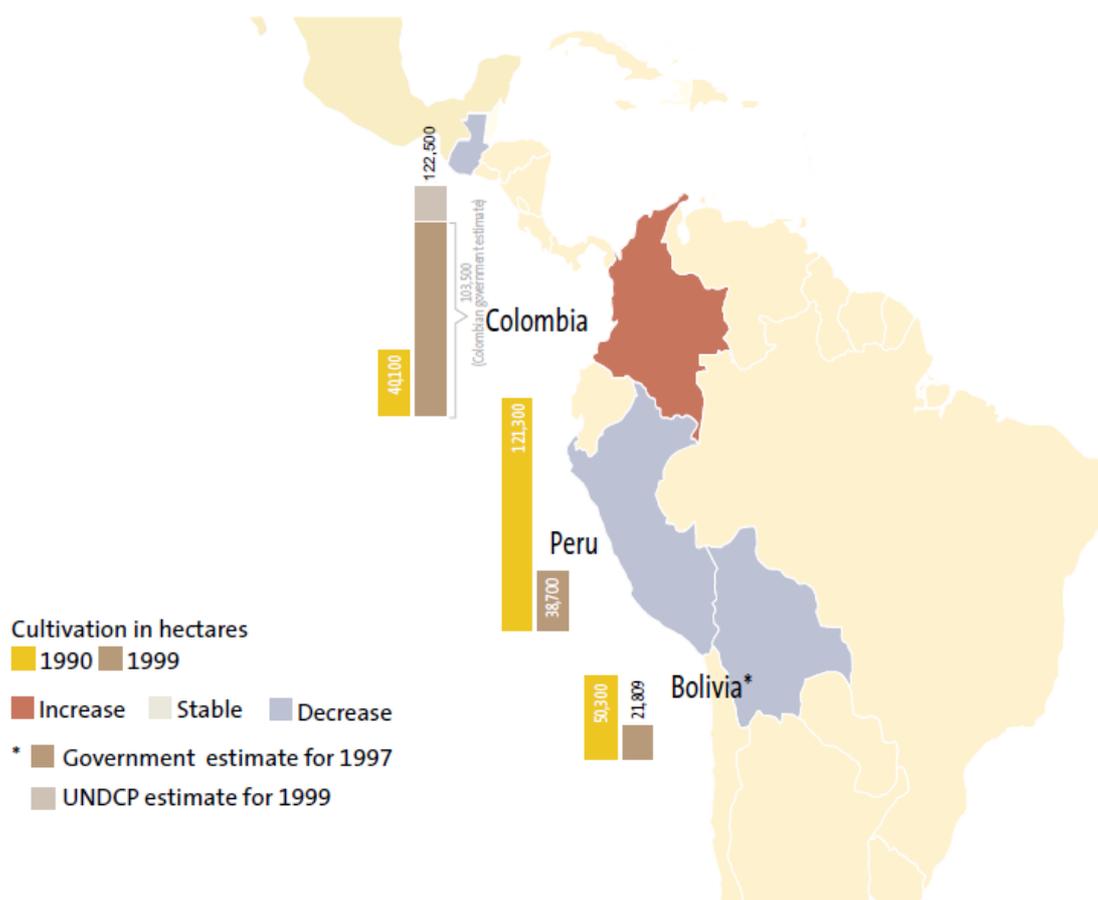
Na segunda parte da década, o Peru conseguiu dismantelar o corredor aéreo pelo qual eram transportadas a folha e a base de coca para os laboratórios situados na Colômbia, além disso, cerca de 30% das plantações peruanas, no Vale Huallaga, tinham sido afetadas e destruídas por um fungo. Também foi desenvolvida uma nova variedade da planta que encontrou no solo sul-colombiano ambiente propício para o seu cultivo. Ademais, encontrou-se uma população vivendo sob uma situação econômica frágil e em meio a um conflito civil<sup>160</sup> importante, sendo que

---

<sup>160</sup> Na década de 1940 com “La Violencia” surgem os movimentos camponeses “grupos de autodefesa”, com a colocação na ilegalidade do partido comunista, estes se unem e surgem diversas organizações guerrilheiras de esquerda. Como o Estado não conseguia se fazer presente em diversas partes do território, passaram a ser empregadas, sobretudo a partir de 1961, as “forças paramilitares” irregulares em ações de contra-insurgência, sem que isso significasse o comprometimento direto das forças armadas. Em 1965 o governo de Guillermo Valencia (1962-1966) atribui status legal a estes grupos formados por militares, narcotraficantes e latifundiários, autorizando-os a se armarem. Por outro lado, também são formadas as guerrilhas insurgentes. Em 1964, sob a liderança de Manuel Marulanda Vélez, o “Tirofijo”, surge as Fuerzas Armadas Revolucionárias de Colombia/Ejército del Pueblo – FARC-EP, ligadas ao partido comunista, contudo, suas origens remontam aos anos 1920 e 1930 nos movimentos agrário e indígena e na “La Violencia” dos anos 1940, sua principal zona de influência são o sul e o sudeste colombianos (departamentos de Caquetá, Meta, Huila, Guaviare e Putomayo). Em 1965 surge o Ejército de Libertación Nacional – ELN; em 1967 o Ejército de Libertación Popular – EPL; em 1970 o grupo armado Movimento 19 de Abril (M-19 ou el eme) formado por ex-comunistas e políticos da Anapo (partido político Aliança Nacional Popular). Quando o conflito político-social era intenso entre as guerrilhas marxista-leninista e as forças armadas, entra no país o narcotráfico. Face ao quadro político interno conflitivo, em 1978 o governo de Belisario Betancur estabeleceu o Estatuto de Segurança, um conjunto de leis repressivas dirigidas, sobretudo, à esquerda armada, com isso, o M-19 passa a produzir ações espetaculares, como o roubo (em torno de 4 mil fuzis) a um quartel de Bogotá em 1979 e a invasão à embaixada da República Dominicana (fazendo 57 reféns, inclusive o embaixador norte-americano), e em 1985 a invasão ao Palácio de Justiça, fazendo de reféns as pessoas que ali estavam. A retomada militar que o governo empreendeu foi trágica, morreram cerca de 90 pessoas, dentre elas 11 juízes da Corte. Com este Estatuto, que não estava direcionado às redes de narcotraficantes e aos seqüestradores, “as guerrilhas reativaram suas campanhas de seqüestros e assassinatos e o Exército começou a violar abertamente os direitos humanos” (PALACIOS, 1995, p. 273). Em 1981 surge ainda o Muerte a Secuestradores – MAS, inicialmente para resgatar uma seqüestrada (Marta Nieves Ochoa, de uma família vinculada ao Cartel de Medellín) pelo M-19, este grupo, formado por fazendeiros e membros do exército, provocou a morte de dezenas de camponeses e líderes civis. Posteriormente em 1997, um de seus membros dá origem às Autodefensas Unidas de Colombia – AUC, o principal grupo paramilitar de direita que surgiu da junção de outros grupos existentes (Autodefensas de Córdoba e Urabá, de Puerto Boyaca e de Ramón Isaza). A AUC expulsa os camponeses de suas terras (às quais são utilizadas para a criação extensiva e exploratória de gado) e trava um conflito militar com os guerrilheiros, porém, afirma que não tem a intenção de atentar

alguns atores desse conflito acabaram sendo beneficiados com o deslocamento dessa produção.

Como os grupos ligados à produção da droga precisaram encontrar novos locais para plantar, foram adentrando o território colombiano e parte desses cultivos acabou sendo feita em áreas que eram controladas por grupos guerrilheiros<sup>161</sup>. O Mapa 1 mostra os dados referentes ao cultivo ilícito de coca na região andina nos anos 1990, podendo ser observado o aumento da produção na Colômbia.



Mapa 1 - Produção ilícita de coca nos anos 1990  
 Fonte: Relatório Mundial sobre Entorpecentes, UNODC 2000.

Nos anos 1990, a Colômbia colocou em ação o que tinha sido estabelecido na Declaração de Cartagena, quando então promoveu as reformas econômicas apregoadas, porém, os esforços internos não resultaram em ampliação no recebimento de investimentos norte-americanos e a tradicional estabilidade

---

contra o Estado. Nos anos 1990, a partir de negociações com o governo, foi possível desmobilizar o M-19 e o EPL.

<sup>161</sup> Presente nas áreas de plantação de coca, as FARC assumiram o controle destas e aumentaram seus rendimentos para mais de US\$ 600 milhões por ano (PARDO, 2000, p. 46).

econômica colombiana, que tinha permitido ao país manter certas margens de ação, começou a ser afetada. Segundo Ramírez (2003, p. 62-63, tradução nossa),

os desastrosos efeitos que a abertura indiscriminada no começo dos anos 90 teve na economia agrária, a crise do café, a fumigação dos cultivos de coca e a luta do estado contra cultivadores e coletores contribuíram para dar à violência novas oportunidades. A recessão econômica do final dos anos 90 e o drástico ajuste dos anos 2000 deixaram graves efeitos sobre a produção, o emprego – em torno de 20% - e a desarticulação social.

Por outro lado, a Colômbia foi fortemente afetada pela produção de coca, que se deslocou dos seus vizinhos andinos. Não obstante a guerrilha rural existir na Colômbia há algumas décadas (como as FARC e ELN), foram as ações que ocorreram a partir dos anos 1980, com a expansão de diversos grupos armados ilegais (como o M-19) e o surgimento de diversas forças paramilitares, que ameaçaram a estabilidade colombiana. Somado aos problemas econômicos e sociais já existentes, estes mergulharam o país em um conflito interno contra guerrilheiros e paramilitares que se estende até hoje<sup>162</sup>.

A aplicação da estratégia repressiva pela Colômbia provocou um aumento da participação das forças militares na repressão ao narcotráfico, em consonância com pressões de alguns setores do governo norte-americano para que houvesse uma maior participação militar no enfrentamento ao tráfico, o que se daria por meio da criação de uma força multinacional antinarcóticos. Esta força antinarcóticos, que seria gestada em discussões diplomáticas na OEA, e a qual os Estados Unidos

---

<sup>162</sup> Diferentemente de outros países da região, a Colômbia pode ser considerada um país que manteve uma estabilidade econômica durante boa parte do século passado, entretanto, enfrentou violência social em inúmeras ocasiões. Um dos períodos mais violentos da história do país, que se estendeu entre a década de 40 e 50, ficou conhecido como “La Violencia” e que teria começado em 1948, com o assassinato do líder liberal Jorge Eliécer Gaitán. Com seu lema “o povo é superior a seus dirigentes”, converteu-se no político mais influente do país nos anos anteriores à sua morte (PALACIOS, 1995, p. 193), desencadeando a partir de 09 de abril o “Bogotazo”, quando as pessoas saíram às ruas provocando enormes tumultos. Com isso, o país mergulhou em uma crise política que só seria contida posteriormente, com o acordo entre os partidos liberal e conservador (a Frente Nacional a partir de 1957). Naquele momento, o governo buscou reprimir as classes médias, os setores populares e as guerrilhas liberais, para tentar recuperar pela violência os espaços políticos e restabelecer a estabilidade. Os números resultantes do conflito não são conhecidos com precisão mas se estima que o número de vítimas chegou a quase 1% da população, em torno de 140 mil pessoas. As regiões andinas e as planícies orientais (Llanos Orientales) foram as mais afetadas, com 40% de sua população sofrendo direta ou indiretamente seus impactos. Outro momento em que a violência social produziu enormes consequências políticas foi a partir da década de 1990, quando o conflito interno se intensificou entre guerrilheiros e paramilitares. A partir da vinculação feita pelo governo norte-americano de que os guerrilheiros estariam utilizando o dinheiro do tráfico (a narcoguerrilha), o conflito interno é relacionado ao problema das drogas.

estariam dispostos a treinar e financiar, congregaria os exércitos da região na luta contra o tráfico de drogas.

O governo de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) empreendeu a guerra contra as drogas em cooperação com os Estados Unidos. Não sem destacar que, em face das dificuldades e problemas de violência enfrentados pelo governo com os chefões da droga, altos custos estavam sendo suportados pela Colômbia e que os Estados Unidos deveriam voltar-se contra a demanda interna. Por outro lado, convocou a cooperação internacional para combater a importação de precursores químicos utilizados no processamento da cocaína, assim como para reduzir o tráfico de armas. Apesar de todos esses problemas, o governo manteve-se empenhado em erradicar o narcotráfico. Segundo Pilar Marulanda (2004, p. 302),

a guerra contra as drogas condicionou toda a gestão Barco: tanto a renovação do estado mediante uma reforma constitucional como a ampliação democrática; a execução dos programas de reforma agrária, como a política de paz [...] Assim se consolidou um processo de debilitamento do papel do Estado, de privatização do exercício de suas funções coletivas e de perda da presença nas relações cidadãs.

Enquanto o combate às drogas gerava o aumento nas apreensões de cocaína pela Colômbia, o governo enfrentava, de um lado, um duro confronto interno proveniente das ações terroristas empreendidas pelos chefões das drogas e, de outro lado, fortes medidas retaliativas norte-americanas. Estas provêm da desconfiança dos Estados Unidos em razão da suspensão da vigência do tratado de extradição de 1979, que a Colômbia mantinha com aquele, por declaração da Suprema Corte colombiana que o considerou inexecutável. Já o narcotráfico, formou o grupo “Os Extraditáveis<sup>163</sup>” que empreendeu uma dura onda de atentados terroristas, provocando a morte de inúmeros políticos e ataques a estabelecimentos públicos visando demover o governo da política de extradição dos narcotraficantes.

Enquanto os Estados Unidos estavam sob o primeiro governo Clinton, a Colômbia era governada por César Gaviria (1990-1994). No período inicial de Gaviria, a Colômbia foi o país andino que mais cooperou com os esforços para o combate ao tráfico de drogas. Tanto a erradicação de cultivos quanto as apreensões de cocaína aumentaram, sendo que, a partir de 1992, o governo autorizou o uso do

---

<sup>163</sup> O lema dos barões da coca era “preferimos um túmulo na Colômbia que uma cela de cadeia nos Estados Unidos”.

herbicida glifosato (um tipo de herbicida sistêmico não seletivo, por isso, sua utilização para a erradicação das plantações de coca sempre foi muito contestada e os resultados obtidos também). O governo de Gaviria manteve a disposição de conduzir a luta antidrogas e acabar com a onda de violência que tinha ocorrido durante o governo anterior.

Em que pese Gaviria reiterar seu compromisso de combate às drogas, evidenciou os altos custos sociais negativos para a população colombiana, ademais, propôs a aplicação de uma “política de submissão à Justiça”, com a redução de penas para os narcotraficantes que confessassem seus delitos. Contudo, novas ações terroristas foram desencadeadas contra essa política, para que o governo colombiano não permitisse a extradição para os Estados Unidos. Quando a não-extradição para os membros do narcotráfico é garantida (por meio do Decreto 3030, de 17 de dez. de 1990), o governo conseguiu atacar o cartel de Medellín, colocando na prisão chefões como Pablo Escobar<sup>164</sup> e membros da família Ochoa.

Porém, os resultados obtidos no governo Gaviria, pela política de submissão à Justiça, não foram alentadores. Se o encarceramento de Escobar tinha sido um ponto positivo, a fuga de uma prisão de segurança máxima (onde o mesmo era cercado de regalias e continuou a operar o tráfico) foi um duro golpe, além da falta de êxito no estabelecimento de um processo de paz.

Washington então aumenta a pressão sobre a condução da política antidrogas colombiana. Com isso, o governo Gaviria altera a forma empreendida até então que, de certa forma, atentava para a segurança cidadã, passando a endurecer sua estratégia a ponto de permitir a participação da DEA na busca por Escobar. Esta fuga – e a caçada ao fugitivo que se estendeu por mais de 1 ano – demonstrou a fragilidade das instituições públicas colombianas, como o sistema judicial e policial, que não tinham sido suficientemente fortalecidos para enfrentar os problemas de segurança.

Dada a fragilidade do Estado, o governo colombiano novamente apela para grupos de segurança privada para atuar em áreas rurais contra a guerrilha.

---

<sup>164</sup> Williams e Guerrieri (1999, p. 40-41) destacam que, embora Escobar tenha feito fortuna e riqueza, ele não conseguiu ser aceito pelas elites tradicionais colombianas, dessa forma, construiu seus próprios clubes privativos. Esta ‘não inclusão’ pode também ser empregada para as guerrilhas a fim de tentar entender sua aliança com os traficantes de drogas: ambos os grupos são formados por pessoas que se consideram excluídos política e socialmente na Colômbia.

Mediante o Decreto 356 de 1994, Gaviria regulamenta as cooperativas CONVIVIR, as quais poderiam portar armas para proteger as localidades onde foram criadas. Imediatamente, surgiram centenas destes grupos que atraíram também militares de direita, suas ações foram violentas e abusivas, provocando violação aos direitos humanos<sup>165</sup> e contribuindo para o deslocamento forçado.

A legitimidade institucional insuficiente que acomete a Colômbia manteve-se mesmo depois da nova Constituição de 1991. Algumas características da sociedade colombiana, como a indisciplina, na qual não apenas os atores paraestatais, mas também os agentes institucionais públicos e privados se valem de instrumentos de força para influir nas políticas públicas; a instabilidade, em consequência da incapacidade das elites de forjar projetos para superar a violência interna; a ineficiência da administração em alcançar as metas propostas; e a ilegalidade, quando se colocam os interesses privados acima dos coletivos, dificultam a retomada da legitimização do sistema e, com isso, para o fortalecimento do poder estatal (TOKATLIAN, 2000, p. 69-70).

Mesmo que Bill Clinton (1993-2001) tenha declarado sua intenção de empreender esforços importantes para a redução do consumo no plano interno, a estratégia repressiva internacional manteve-se. No entanto, apesar de adotar medidas para a promoção da prevenção, educação e tratamento no lado da demanda, a política empreendida não foi muito diferente das anteriores, deixando claro que os países andinos ainda eram o foco da assistência norte-americana.

Embora tendo conseguido dismantelar os cartéis de droga, o problema não foi debelado na Colômbia, pois o tráfico apenas modificou a sua forma de atuação, que passou a ocorrer de maneira descentralizada, o que lhe imprimiu um maior dinamismo. A elite do país que se beneficiou do dinheiro das drogas, não apenas utiliza-o para financiar os guerrilheiros e paramilitares, mas espalhou a corrupção na sociedade colombiana, inclusive tendo se colocado como financiadora da campanha de Samper (PARDO, 2000, p. 45).

O presidente Ernesto Samper (1994-1998) assume o governo colombiano em meio a denúncias de que sua campanha tinha se beneficiado do dinheiro do

---

<sup>165</sup> A Comissão Interamericana de Direitos Humanos se manifestou contra os atos praticados por tais grupos por entendê-los violação ao direito internacional humanitário e recomendou a derrogação das normas que as legalizam.

narcotráfico (a sua campanha teria recebido US\$ 6.1 milhões do cartel de Cali). O governante colombiano, que negava as acusações, estava sendo pressionado a renunciar enquanto enfrentava uma situação de total descrédito, agravado pela condição de não-certificação imposta pelo governo norte-americano.

Enquanto Samper tinha de lidar com as acusações que assolavam e enfraqueciam o seu governo, empenhava-se na tarefa de erradicação das plantações de coca. Apesar de ter aumentado consideravelmente a área erradicada, a produção não diminuiu. Aproveitando-se da situação em que se encontrava o governo, “as guerrilhas intensificaram seus ataques à economia, golpearam duramente o exército<sup>166</sup> e a polícia e aumentaram o assédio à população civil. [...] autodefesas e paramilitares se unificaram [...] e forçaram massivos deslocamentos da população” (RAMÍREZ, 2003, p. 63, tradução nossa). O deslocamento da população rural era motivado tanto pela busca da posse do território, quanto pelas represálias que os paramilitares e a guerrilha empreendiam contra as localidades, assim entendidas por eles como apoiadoras da outra parte.

Os grupos subversivos aproveitavam a autonomia financeira<sup>167</sup>, adquirida por meio do suporte financeiro do narcotráfico e das extorsões e seqüestros, no caso das guerrilhas e, no caso dos paramilitares, do apoio de terratenentes<sup>168</sup> e empresários, para desestabilizar a política estatal e intimidar a população civil, mediante o emprego de ações de força (BUITRAGO, 2003, p. 130). A ordem pública obviamente sofreu as conseqüências de contar com um governo desestabilizado e a sociedade era afetada pelos efeitos da expansão dos grupos guerrilheiros. A

---

<sup>166</sup> Entre 1996 e 1998, as FARC derrotaram as forças militares 16 sucessivas vezes (VALENCIA, 2005, p. 89).

<sup>167</sup> Os recursos dos grupos guerrilheiros e paramilitares provinham de diversas fontes: a AUC se abastecia com dinheiro proveniente do narcotráfico (70%, o qual não era apenas empregado para financiar a guerra mas servia também como fonte de enriquecimento pessoal de seus líderes), roubo de combustíveis, saques e seqüestros; tanto as FARC quanto o ELN também têm sua receita proveniente em parte do narcotráfico, aquela mais do que este, sendo que as FARC cobram impostos sobre a droga, além de processar e refinar a cocaína e comercializá-la (VALENCIA, 2005, p. 88-89).

<sup>168</sup> Pardo (2000, p. 43) destaca as condições que propiciaram a formação da coalizão entre os proprietários de terras e os traficantes (que passou a financiar os paramilitares), pois os cartéis investiram em ativos mais seguros como os bens imobiliários e *haciendas* rurais, o que ajudou nesta aproximação. Ressalta ainda os números astronômicos que o mercado de droga financia: US\$ 2 bilhões em 1978 passando para US\$ 3 bilhões em 1985 (sendo que o PIB colombiano era de US\$ 40 bilhões).

ampliação se deu tanto em relação à sua área de atuação quanto ao número de participantes<sup>169</sup>, bem como quanto às ações violentas.

Os ataques perpetrados pela guerrilha provocavam o deslocamento da população rural, que fugia destes massacres, além disso, as ofensivas eram cada vez mais desferidas nas cercanias das cidades, inclusive de Bogotá. As forças públicas também sofriam os efeitos dessas ações, candidatos a cargos públicos eram intimidados e diversos militares morreram em conseqüência desses ataques. Com a redução da ajuda norte-americana, pois a Colômbia tinha sido “não certificada” por Clinton em 1996 e 1997, a capacidade combativa das forças armadas contra a guerrilha tinha se deteriorado ainda mais. Assim sendo, a busca por uma paz negociada não encontrou condições favoráveis durante este período.

Apesar de o governo ter iniciado tratativas com a guerrilha e ter conseguido a liberação de dezenas de policiais e soldados pelas FARC, em troca da cessão de uma parte do território (zona desmilitarizada<sup>170</sup> em Cartagena do Chairá, sul colombiano), as FARC nunca consideraram o governo de Samper legítimo para estabelecer negociações de paz, por isso, o processo não avançou. Mas o governo efetuou dois importantes acordos que resultaram em liberações de reféns: no primeiro, permitiu a liberação em troca de uma zona desmilitarizada, na segunda tratativa, estabelecida com o ELN, quando se acordou a libertação mediante troca humanitária. O Quadro 11 apresenta, de maneira sintética, as tratativas realizadas com as guerrilhas durante o governo Samper.

As FARC, a partir de 1997, adotaram as “pescas milagrosas” que eram seqüestros coletivos executados por meios atrozés. Os guerrilheiros descartam proceder a troca humanitária quando os seqüestros são com fins econômicos, por isso, a necessidade de pagamento de resgate. Somente são “negociáveis” os militares, policiais ou dirigentes políticos (ZULUAGA NETO, 2007). Com o ELN, por seu turno, foi possível negociar o câmbio de reféns, como citado acima no ano de 1997.

---

<sup>169</sup> Estima-se que as FARC chegaram a 20 mil combatentes no final dos anos 1990, os paramilitares em 20 mil, e o ELN em 5 mil.

<sup>170</sup> Zona desmilitarizada ou de distensão é uma área em que se suspendem as operações militares para que a população civil esteja protegida enquanto ocorrem as tratativas ou contatos para negociações de paz, na legislação colombiana a “zona de distensão” foi definida no artigo 8, da Lei 418 de 1997.

Período	Grupo	Finalidade	Zona	Antecedentes	Presença internacional
Maio/1997 duração de 32 dias	FARC	liberar 70 soldados que estavam em poder das FARC; o governo retirou 5000 mil soldados da área em 24 de maio, não foram estabelecidas negociações de paz mas foi possível reunir-se com as FARC, que 15 dias depois liberaram os reféns.	Cartagena de Chairá, departamento de Caquetá 13,161 km <sup>2</sup>	as FARC em 11 de setembro de 1996 anunciaram a vontade de libertar os soldados retidos.	participou como mediador Manuel Conde Orellana, presidente da Comissão de Paz do Parlamento Centro-Americano.
1/nov/1997	ELN	liberar os observadores internacionais da Missão de Observação da OEA e um funcionário colombiano seqüestrados pela Frente Carlos Alirio Buitrago.	Município de Granada, departamento de Antioquia	estabeleceu-se, entre a Comissão de Conciliação Nacional e Facilitadora da Paz de Antioquia e os representantes do ELN, o acordo de Santa Ana.	representantes da imprensa nacional e internacional e 17 delegados. Conforme item 2 do acordo: “La entrega de los retenidos se hará a la Comisión de Conciliación Nacional con la presencia de la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz, la Comisión Facilitadora para la Paz de Antioquia, La Comisión de Paz de la Cámara de Representantes, el Comité Internacional de la Cruz Roja y entidades y personalidades de distintos sectores de la sociedad civil nacional e internacional, especialmente invitadas”.

Quadro 11 - Zonas desmilitarizadas – governo Samper

Fonte: elaborado pela autora, a partir do Boletim Informativo n. 8, “Historia de los procesos de diálogo y negociación en Colombia” – Zonas desmilitarizadas, da Fundación Ideas para la Pa, disponível em: <<http://www.ideaspaz.org/proyecto03/boletines/boletin08.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

O seqüestro<sup>171</sup>, portanto, é adotado como instrumento de pressão contra o Estado, para que os reféns sejam trocados por guerrilheiros presos. O Quadro 12 a seguir destaca alguns dos mais importantes eventos relacionados a seqüestros de políticos, militares, policiais e cidadãos estrangeiros protagonizados pelas FARC<sup>172</sup>.

Período	Ocorrência	Conseqüências
30 ago 1996	base militar Las Delicias na floresta amazônica sofre ataque da guerrilha	morte de 27 militares e seqüestro de outros 60 (foram libertados em grupos alguns meses depois)
21 dez 1997	ataque a uma base de comunicação do Exército na colina de Patascoy, departamento de Nariño (sudoeste)	morte de 25 militares e seqüestro de 18 (16 reféns liberados em seguida)
03 mar 1998	seqüestro de militares no departamento de Caquetá	5 militares seqüestrados
03 ago 1998	ataque à base antinarcóticos em Miraflores, departamento de Guaviare	56 policiais e militares seqüestrados e 40 mortos

<sup>171</sup> Enquanto em 1997 foram registrados 1.693 seqüestros, o ano de 2000 foi o que registrou maior número: 3.706.

<sup>172</sup> Alguns seqüestrados permanecem a mais de 10 anos em cativeiro, atualmente são mais de 40 seqüestrados, os quais as FARC pretendem trocar pelos 500 guerrilheiros presos.

<b>Período</b>	<b>Ocorrência</b>	<b>Consequências</b>
01 nov 1998	guerrilheiros tomam Mitú, a capital de Vaupés	61 policiais e militares seqüestrados e 16 mortos
25 fev 1999	Terence Freitas, Lahenae Gay e Ingrid Washinawatok (indigenistas norte-americanos) são seqüestrados na fronteira com a Venezuela	soldados venezuelanos encontram os corpos dos indigenistas uma semana depois
05 ago 2000	seqüestro região rural do município de Riosucio, departamento de Caldas (noroeste)	deputado Óscar Tulio Lizcano, primeiro político seqüestrado pelas FARC, permaneceu em cativeiro até 26 de out. de 2008, quando contou com ajuda de seu carcereiro para ser resgatado pelo Exército
04 dez 2000	Seqüestro na cidade de Cartagena	seqüestro do ex-ministro de Desenvolvimento, Fernando Araújo
10 jun 2001	Seqüestro	seqüestro do senador Luis Eladio Pérez Bonilla
15 jul 2001	seqüestro quando funcionários da ONU e diplomatas viajavam em um veículo da ONU	seqüestro do ex-governador de Meta, Alan Jará
27 jul 2001	comando guerrilheiro ocupa o edifício Miraflores, na cidade de Neiva (sul)	seqüestro de Gloria Polanco, esposa do senador Jaime Lozada e de seus dois filhos, mais 12 vizinhos
21 set 2001	ataque de comando das FARC em uma estrada próxima à cidade de Neiva	seqüestro da deputada Consuelo González de Perdomo
22 set 2001	seqüestro na região de Sierra Nevada de Santa Marta	seqüestro da ministra de Cultura Consuelo Araújo (morta em 29 de setembro em uma operação de resgate)
20 fev 2002	guerrilheiros obrigam uma aeronave da companhia Aires a aterrissar em estrada no departamento de Huila (presidente Pastrana encerra a zona de distensão)	seqüestro do senador Jorge Eduardo Gechem Turbay e mais 2 pessoas
23 fev 2002	seqüestro durante visita à antiga zona de distensão	seqüestro da candidata presidencial Ingrid Betancourt e sua assessora Clara Rojas
11 abr 2002	tomada de assalto à Assembléia do departamento de Valle del Cauca, na cidade de Cali (sudoeste)	seqüestro de 12 deputados
21 abr 2002	Seqüestro de 2 políticos	seqüestro de Guillermo Gaviria, governador do departamento de Antioquia e de seu assessor de paz, Gilberto Echeverri, ex-ministro de Defesa
13 fev 2003	Derrubada de um pequeno avião	seqüestro dos norte-americanos Keith Stansell, Marc Gonsalves e Thomas Howes; morte de um quarto norte-americano e do sargento do Exército colombiano, Alcides Cruz.
05 mai 2003	assassinato em cativeiro	8 militares, mais o governador Gaviria e o ex-ministro Echeverri são assassinados pelos seqüestradores, quando da tentativa de uma operação de resgate
13 jul 2004	liberdade de seqüestrados	guerrilha liberta os dois filhos do ex-senador Lozada
12 abr 2005	assassinato	do ex-senador Jaime Lozada
31 dez 2006	fuga do cativeiro	ex-ministro Araújo foge durante operação militar (dois meses depois é nomeado chanceler)
28 abr 2007	fuga do cativeiro	o policial John Frank Pinchao (seqüestrado em 1998) chega a um quartel em Vaupés, após caminhar 17 dias pela selva
25 mai 2007	libertação em massa pelo gov. Uribe	alegando "razões de Estado", o governo libera guerrilheiros em massa, incluindo o "chanceler" Rodrigo Granda (a pedido do presidente francês, Nicolas Sarkozy, para que sejam conduzidas "negociações de paz", objetivando a libertação de Ingrid Betancourt
18 jun 2007	FARC afirma que fogo cruzado matou seqüestrados	morte de 11 dos 12 deputados seqüestrados do departamento Valle del Cauca em abril de 2002

Período	Ocorrência	Consequências
10 jan 2008	FARC libera reféns no departamento de Guavire, em uma missão do gov. venezuelano de Hugo Chávez	libertadas Clara Rojas e Consuelo González de Perdomo
27 fev 2008	FARC libera reféns a uma missão humanitária coordenada pelo gov. da Venezuela	libertados os ex-congressistas Gloria Polanco, Luis Eladio Pérez, Orlando Beltrán e Jorge Eduardo Gechem
2 jul 2008	ação do exército colombiano	libertação pelo exército de Ingrid Betancourt

Quadro 12 - Principais seqüestros perpetrados pelas FARC

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados da agência EFE<sup>173</sup>.

A Colômbia passa então a ser o terceiro maior recebedor de ajuda norte-americana, sendo precedido por Israel e Egito<sup>174</sup>. A atuação dos grupos guerrilheiros na Colômbia provocando altos índices de violência política (entre 1997 e 2002 ocorreram 17.776 homicídios políticos) deixou os Estados Unidos em alerta quanto à democracia do país. A guerra às drogas cobrou um custo estarrecedor para a Colômbia

nos últimos 15 anos, 200 bombas (metade delas tão possantes quanto a que foi usada em Oklahoma City) explodiram em cidades colombianas; um partido democrático de esquerda foi inteiramente eliminado por paramilitares de direita; quatro candidatos presidenciais, 200 juízes e investigadores, metade dos magistrados do Supremo Tribunal, 1.200 policiais, 151 jornalistas e mais de 300 mil colombianos comuns foram assassinados (PARDO, 2000, p. 42).

Todavia, Andrés Pastrana (1998-2002) ascende ao governo colombiano disposto a retomar as negociações de paz, por isso, em junho de 1998, lança seu plano “Uma Política de Paz para a Mudança”. Antes mesmo de assumir o governo, o presidente eleito já havia dialogado com as guerrilhas e se propunha a conduzir diretamente as conversações. Logo de sua posse, implementou a desmilitarização de uma extensa área para iniciar conversações com as FARC: 42 mil km<sup>2</sup>; posteriormente cedeu uma área de 5 mil km<sup>2</sup> para o ELN.

Entretanto, a paz não podia ser alcançada sem um processo de desenvolvimento econômico e social e de fortalecimento do Estado. Dessa forma,

<sup>173</sup> Dados coletados nos sites: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u358294.shtml>>; <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2008/01/10/ult1808u109513.jhtm>>; <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,mul329422-5602,00-excongressistas+sao+libertados+pelas+farc+apos+quase+sete+anos+de+sequestro.html>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

<sup>174</sup> A Colômbia manteve-se como o terceiro recebedor de assistência militar dos Estados Unidos até 2001, quando passou a figurar no sexto lugar. Essa queda deve-se mais ao fato do aumento expressivo da ajuda militar ao Paquistão, Jordânia e Afeganistão, pois o fluxo de recursos para a Colômbia não foi afetado tendo, inclusive, aumentado em 32,2% no comparativo entre 1999-2001 (US\$ 1,549 bilhões) e 2002-2004 (US\$ 2,048 bilhões). Disponível em: <<http://projects.publicintegrity.org/MilitaryAid/>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

Pastrana precisou apelar por ajuda externa para que fosse possível adotar a sua diplomacia para a paz. Seu governo coloca o conflito “no radar internacional como nunca antes tinha estado e se dedicou a buscar apoio político dos Estados Unidos, Europa e da ONU para as negociações com as FARC” (GUÁQUETA, 2005, p. 40, tradução nossa).

### **5.1.2 Políticas e desenvolvimentos recentes: o Plano Colômbia**

A agenda para o processo de paz de Pastrana estava baseada em um projeto nacional mais amplo, não se limitando à negociação das reivindicações dos grupos insurgentes, bem como considerava alguns princípios que deveriam ser observados para sua implementação: renúncia à violência como opção política; observância dos princípios democráticos do Estado de Direito; respeito aos direitos humanos; preservação da soberania, integridade territorial e unidade nacional e monopólio do uso da força pelo Estado de Direito (BORDA MEDINA, 2000, 116).

A estratégia deste projeto consistia em: propiciar a recuperação econômica e social; promover segurança e justiça; estimular o desenvolvimento social e a democratização; e alcançar a paz. A idéia originalmente concebida pelo governo colombiano previa o desenvolvimento econômico das áreas rurais degradadas de modo que as populações tivessem alternativas às drogas ilegais. Este componente da estratégia foi chamado de Plano Colômbia.

Contudo, embora este plano de desenvolvimento (espécie de Plano Marshall para o desenvolvimento social e econômico, como o governo definiu) necessitasse ser implementado mediante esforço internacional para que pudesse concretizar-se como uma resposta multilateral aos múltiplos problemas colombianos, assumiu, mais uma vez, as feições bilaterais de programa antidrogas dos Estados Unidos.

As duas estratégias de Pastrana, a negociação com a guerrilha para resolver o conflito armado e a busca por apoio financeiro internacional, se depararam, de um lado, com a resistência das FARC em se desmobilizar e, de outro, com a pouca disposição dos atores internacionais em fornecer recursos, neste caso influenciada pela ausência de um planejamento bem definido em relação à

negociação proposta pelo governo. Para atingir o primeiro objetivo, estabeleceu-se em outubro de 1998 uma zona de distensão para negociar com as FARC.

Ao declarar aberto o processo de diálogo, o governo reconheceu a guerrilha como organização de caráter político, bem como, o exército deixou de atuar em uma área que compreendia uma vasta extensão do território nacional além de terem sido suspensas as ordens de captura. Esta zona desmilitarizada (ou de distensão)<sup>175</sup>, que foi mantida por mais de 3 anos, não foi suficiente para promover um acordo entre o governo e a guerrilha<sup>176</sup>, levando a suspensão em fevereiro de 2002, após o seqüestro do presidente da Comissão de Paz do Senado (conforme referido no Quadro 12). A partir do fracasso das negociações de paz, volta-se então para o enfrentamento armado, de forma que, a busca por apoio internacional não estava mais relacionada com a paz, mas sim, com a guerra. Como ressalta Guáqueta (2005, p. 52, tradução nossa), “porém na essência o exercício era o mesmo: procurar aceitação externa para a agenda interna”.

O plano de ajuda desenvolvido a partir do início do governo Pastrana contava com a primeira versão elaborada por funcionários colombianos, contudo, passou por alterações e, no final de 1999, uma terceira versão foi formulada por funcionários norte-americanos, a qual continha profundas mudanças em relação à inicial. Esta proposta de ajuda à Colômbia foi submetida, por meio de um projeto de lei, ao Congresso norte-americano tendo sido, contudo, rejeitada. Todavia, no começo de 2000, desta vez sob projeto do presidente Clinton, o pedido de ajuda é encaminhado e aprovado, em meados do ano, como o *US Aid Package*.

---

<sup>175</sup> Conforme o artigo 3 da Resolução n. 85, de 14 out. de 1998 (assinada pelo presidente do país e os ministros do Interior, Justiça e Defesa): “Con el fin exclusivo de llevar a cabo las conversaciones de paz con representantes del Gobierno y voceros y representantes de las Farc, a partir del 7 de noviembre de 1998 y hasta el 7 de febrero de 1999, establécese una zona de distensión en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa, municipios del departamento del Meta y San Vicente del Caguán, departamento del Caquetá, zonas en las cuales regirán los efectos del inciso 5º del parágrafo 1º del artículo 8º de la ley 418 de 1997, en relación con las personas que intervengan legalmente en dichas conversaciones”.

<sup>176</sup> O governo iniciou um processo de negociação com o ELN paralelo àquele com as FARC, mas não houve um progresso substancial, pois o grupo guerrilheiro exigiu que fosse cedida uma zona desmilitarizada no norte do país (departamento de Bolívar). Com os inúmeros ataques que a guerrilha desferiu, no início de 2000, à infra-estrutura elétrica e aos oleodutos, o governo acabou cedendo uma área ao sul do departamento de Bolívar, para que fosse possível iniciar as negociações de paz, zona esta que acabou não se consolidando como desmilitarizada e o processo não avançou com o ELN.

O Plano Colômbia, no entanto, ia além de destinar ajuda apenas à Colômbia, pois contemplava também os seus vizinhos<sup>177</sup> (ver Quadro 13), os quais temiam ser afetados pelo deslocamento dos cultivos (como ocorrido nos anos 1990, em face do deslocamento das plantações do Peru e da Bolívia) e também pelo fluxo de *desplazados*.

<b>Destino</b>	<b>Quantia</b> (milhões US\$)	<b>Percentual</b>
Colômbia	860.300	65,2%
Bolívia	110.000	8,3%
Peru	32.000	2,4%
Equador	20.000	1,5%
Brasil e Panamá	18.200	1,3%
Agências antidrogas dos EUA	223.500	16,9%
Programa Classificado de Inteligência dos EUA	55.300	4,2%
Total	1.319.100	100%

Quadro 13 - Valores da ajuda norte-americana para a região<sup>178</sup>

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados disponíveis em: <<http://www.ciponline.org/colombia>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

O Plano que se consolidou ao final estava centrado na dimensão militar do combate às drogas. Além dessa quantia de US\$ 860,3 milhões, a Colômbia ainda recebia anualmente US\$ 330 milhões de ajuda militar que eram destinados, sobretudo, para capacitação e treinamento. O restante do pacote (US\$ 459 milhões) tinha duas grandes finalidades: US\$ 180 milhões para ajuda aos países vizinhos da Colômbia e US\$ 278,8 milhões para serem usados diretamente por autoridades norte-americanas: pelo Departamento de Defesa destinadas ao melhoramento das bases no Equador, Aruba e Curaçau; em programas de inteligência rotineiros e classificados, e para equipamentos como radares e outros.

A aplicação dos valores do Plano Colômbia despertou profundo interesse das empresas norte-americanas, levando-se em conta que quantia considerável dos recursos financeiros não entrarão na Colômbia, uma vez que o seu destino são as próprias empresas dos Estados Unidos que fornecem material bélico ou serviços, como a contratação de mercenários para combater no país. Com efeito, empresas como Bell-Textro e Unite Technologies Sikorsky Aircraft foram contratadas para

<sup>177</sup> Apenas à Venezuela, reticente quanto a esta política de combate às drogas, e que por isso tinha suspenso os sobrevôos antinarcóticos conjuntos com os EUA, não foi destinada ajuda do Plano Colômbia.

<sup>178</sup> Valores autorizados pelo Congresso norte-americano para o ano de 2000.

fornecer 18 novos helicópteros Blackhawks e 42 Super Huey II renovados, negócio que envolveu valores em torno US\$ 600 milhões, além de companhias de assessores militares, como a Military Personnel Resources INC, terem sido contratadas para trabalhar com as forças armadas colombianas (ANZOLA, 2000, p. 79-80).

<b>Destino</b>	<b>Quantia</b> (milhões US\$)	<b>Percentual</b>
assistência militar <sup>179</sup>	519.200	60,4%
assistência polícia nacional <sup>180</sup>	123.100	14,3%
Desenvolvimento econômico alternativo	68.500	8,0%
direitos humanos	51.000	5,9%
fortalecimento instituições	45.000	5,2%
Ajuda aos deslocados	37.500	4,4%
reforma judicial	13.000	1,5%
processo de paz	3.000	0,3%
<b>Total</b>	<b>860.300</b>	<b>100,0%</b>

Quadro 14 - Divisão dos valores destinados à Colômbia

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados disponíveis em: <<http://www.ciponline.org/colombia>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

No final de 2000, o governo colombiano destacou que o montante total deste projeto de reestruturação alcançava a cifra de US\$ 7,5 bilhões, na qual se incluíam créditos internacionais de diversas origens, como europeus, asiáticos e multilaterais, além dos valores dos Estados Unidos, bem como de diversos programas assistenciais. Deste montante, 48,5% seriam financiados pela própria Colômbia; 46,6% pela comunidade internacional e 4,9% provenientes de crédito internacional (ANZOLA, 2000, p. 78-79).

A comunidade internacional manifestava-se contrária às atitudes da guerrilha, que continuava a promover seqüestros e violações, apesar da criação da zona desmilitarizada para a negociação de paz. Entretanto, a Europa e as Nações Unidas também questionavam as ações do governo colombiano, tanto em relação às questões econômicas e sociais (como a falta da promoção das reformas agrária e

<sup>179</sup> Os valores eram para implantar três novos batalhões para operar no sul do país; 16 helicópteros Blackhawk; 30 helicópteros UH-1H Huey, e melhores instrumentos para combate e comunicação.

<sup>180</sup> Compra de 2 helicópteros Blackhawk; 12 helicópteros UH-1H Huey, e treinamento para pulverização com produtos químicos.

tributária), quanto em relação à resolução do conflito (violações aos direitos humanos e deslocamentos).

As doações internacionais – exceto dos EUA – com fins específicos para o Plano Colômbia, não foram as esperadas inicialmente pelo governo colombiano, pois os valores obtidos já estavam, em grande parte, destinados ao país por meio de programas de ajuda externa, uma vez que vinculou-se de imediato o Plano Colômbia a uma agenda bilateral antidrogas dos Estados Unidos.

O projeto inicial colombiano, dessa forma, havia sido modificado. O Plano não foi apenas nacional, mas, ao destinar ajuda a outros países, o governo norte-americano colocou-o em uma dimensão regional. Portanto, a visão dos Estados Unidos acerca da Colômbia,

que foi desenhada no governo de Clinton e se incrementou em termos orçamentários na administração Bush, regionaliza tanto o conflito colombiano, como o problema do narcotráfico. Como apoio das atividades militares do Plano Colômbia se somam uma série de recursos, como parte da iniciativa regional andina que se distribui entre todos os países (BONILLA, 2003, p. 139, tradução nossa).

Os países andinos, por sua vez, percebem o problema do narcotráfico como global, extrapolando, portanto, da capacidade do Estado. Conforme destaca o mesmo autor, a visão norte-americana de constituir uma estratégia regional acaba por regionalizar o conflito colombiano, e nenhum dos países andinos têm a capacidade de evadir-se desta estratégia.

Reforçando essa estratégia regional, o governo George W. Bush (2001-2009) propõe, em 2001, a Iniciativa Regional Andina, para a qual solicita ao Senado a aprovação de um valor adicional para combate às drogas de US\$ 882.3 milhões, deste montante, 63,3% (US\$ 399 milhões) são destinados à segurança e combate às drogas na Colômbia. O restante dos recursos foi reservado a todos os vizinhos, independente de sua posição de contrariedade ou cautela em relação ao Plano, dessa forma, ficaram assim distribuídos: para os favoráveis, Bolívia US\$ 143.5 milhões, Equador US\$ 76.5 milhões e Panamá US\$ 20.5 milhões; para os opositores, Brasil US\$ 26.2 milhões e Venezuela US\$ 10.5 milhões; e para o Peru, que se mostrava reticente quanto ao Plano, US\$ 206.1 milhões.

O governo Pastrana chamou a guerrilha à mesa de negociação e estabeleceu uma área desmilitarizada para a mesma. Todavia, aquele espaço

transformou-se em um santuário: os grupos armados mantiveram ali as tropas (em torno de 5000 guerrilheiros); intensificaram suas ações militares e delitivas (que incluíam executar assassinatos seletivos, ameaçar administradores e juízes locais); serviu como lugar para manter as vítimas de seqüestro; para a promoção de capturas ilegais de civis inocentes e recrutamento de crianças; além de treinamento para novas tropas, fortalecimento de suas defesas e exploração de plantações de coca (BAGLEY, 2004).

Internamente, elevou-se um clamor contra essa situação, além de manifestações externas, como dos congressistas norte-americanos que acusavam o governo Pastrana de estar sendo condescendente com a guerrilha ao permitir a consolidação como “narcoguerrilha”. A pouca eficácia do processo promovido pelo governo Pastrana, que apostava em demasia nos gestos de boa vontade, mostrou a falta de uma clara estratégia de negociação com a guerrilha (RANGEL, 2007, p. 116). A guerrilha se beneficiou do estabelecimento da zona desmilitarizada ao aproveitar a situação para obter recursos provenientes da venda de coca aos cartéis de droga, bem como, produziu danos à infra-estrutura do país - o ELN atacou oleodutos e torres de energia elétrica uma dezena de vezes.

Diante de tal situação, já se consolidava, na opinião pública, uma contrariedade em relação ao processo de paz, além disso, com a ocorrência dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e, a partir daí, a inclusão do conflito colombiano na luta antiterrorista global, o governo colombiano suspendeu as negociações de paz.

A eleição de Álvaro Uribe ao governo colombiano em maio de 2002, modifica o cenário político para as negociações com a guerrilha. Uribe vinha se mostrando contrário à forma como estavam se desenvolvendo as conversações entre governo e guerrilha. A sua eleição em primeiro turno<sup>181</sup>, cuja campanha teve como lema “Mão firme, coração grande”, atestou um certo cansaço da população com a política de paz e com a falta de disposição das FARC em negociar, da mesma forma, demonstrou que a população tinha uma demanda por mais Estado para um maior provimento de segurança.

---

<sup>181</sup> Uribe foi eleito para o período 2002-2006 com 53% dos votos válidos (embora o elevado índice de abstenção quando apenas cerca de 11 milhões de eleitores votaram, em um universo de 24 milhões).

Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) estava disposto a retomar o controle total do Estado sobre o território nacional, por isso se propunha a implementar uma política de postura mais linha dura com a guerrilha que se negava a negociar. A “Política de Defensa y Seguridad Democrática” se concentrava em fortalecer os aparatos oficiais de segurança. Uribe intensificou a parceria com os Estados Unidos que destinou, em 2002, por meio da Iniciativa Regional Andina, ainda mais recursos para a Colômbia.

Na carta de apresentação da política de segurança democrática a 16 de junho de 2003, o presidente Uribe enfatizou que a preocupação central do governo é “recuperar a ordem e a segurança – requisito essencial para a vigência real das liberdades e direitos humanos”. O objetivo geral desta política que “é uma política de Estado de longo prazo...”, “é reforçar e garantir o Estado de Direito em todo o território, mediante o fortalecimento da autoridade democrática...” para que se possa cumprir com o propósito da segurança democrática que é “a proteção de todos e cada um dos habitantes de Colômbia”. Esta política se centra em três pilares: a proteção dos direitos de todos os cidadãos; a proteção dos valores, da pluralidade e das instituições democráticas; e a solidariedade e a cooperação de toda cidadania em defesa dos valores democráticos, pois a participação democrática requer o desempenho de um papel ativo em todos os assuntos públicos, e na defesa das liberdades de todos.

Para que fosse possível fortalecer o Estado de Direito, o governo priorizou a consolidação gradual do controle sobre a totalidade do território. No entanto, não descartou a solução negociada do conflito, mas não acenou com a possibilidade de desmilitarizar zonas do território. Propôs também condições para facilitar a reincorporação dos atores armados à vida civil e alguns incentivos para os grupos desmobilizarem-se: “redução das condenações de prisão, apoio financeiro e assistência em saúde, educação, emprego e segurança, bonificações econômicas aos que colaborarem com a justiça” (OCAMPO, 2004, p. 27). Para o governo, o fim do embate incluía condições como a necessidade de uma trégua unilateral e incondicional dos grupos que se propunham a negociar, além de condições para sua desmobilização e desarmamento.

O governo de Uribe manteve-se empenhado em intensificar a guerra contra as drogas e contra o terrorismo, seguindo a política norte-americana. Dessa

forma, tem contado com a ajuda dos Estados Unidos para ampliar e modernizar as forças de segurança colombianas. Foram aumentados, tanto o investimento público em segurança e defesa, quanto o número de efetivos da força pública, assim como promoveu-se uma mudança na doutrina operacional para dar conta da ofensiva contra os grupos armados, incrementando-se a participação militar no combate ao conflito.

Com a política de segurança do governo Uribe, as forças armadas adotaram uma postura mais ofensiva, se reorganizaram e se tornaram mais bem aparelhadas, da mesma forma, os serviços de inteligência passaram a ser mais participativos, pois aprimoraram sua eficiência. Houve a atualização da doutrina, quando se incorporou o conceito de operações conjuntas e se deu mais ênfase ao soldado profissional ou de carreira. As forças tiveram suas capacidades de mobilidade, apoio e logística melhoradas com a criação do Sistema de Sinergia Logística (SILOG).

Em Milhões US\$

Ano	Military and Police Assistance Programs		Economic and Social Assistance Programs		Total
	Valor	%	Valor	%	
2000	743,6	76,3%	231,4	23,7%	975,0
2001	236,9	99,4%	1,4	0,6%	238,3
2002	398,9	77,5%	115,5	22,5%	514,4
2003	624,4	82,0%	136,7	18,0%	761,1
2004	614,8	82,0%	134,5	18,0%	749,3
2005	597,8	81,6%	134,7	18,4%	732,5
2006	632,2	82,7%	132,2	17,3%	764,4
Total	3.848,6	100,0%	886,4	100,0%	4.735,0

Quadro 15 - Valores da ajuda dos EUA destinados à Colômbia a partir do ano 2000 (com os percentuais totais entre a assistência militar e a econômica e social)

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados disponíveis em: <<http://ciponline.org/colombia/aidtable.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

Se a assistência militar para a Colômbia já vinha aumentando desde o início da década de 1990, a partir da implementação do Plano Colômbia e, posteriormente, com a ruptura do processo de negociação com as FARC em 2002, consolidou-se o entendimento dos Estados Unidos de que a guerrilha não estava disposta a negociar e o emprego da força militar era a melhor forma de resolver o problema. Com isso, os valores destinados a pôr fim ao conflito colombiano foram

direcionados de maneira preponderante à ajuda militar enquanto os programas sociais receberam uma parcela inferior (Quadro 15 e Figura 3).

Neste período, as quantias alocadas ao desenvolvimento alternativo e promoção da democracia (incluindo direitos humanos, deslocamento interno da população, desmobilização, reinserção, governabilidade local) representam pouco mais de U\$S 880 milhões.

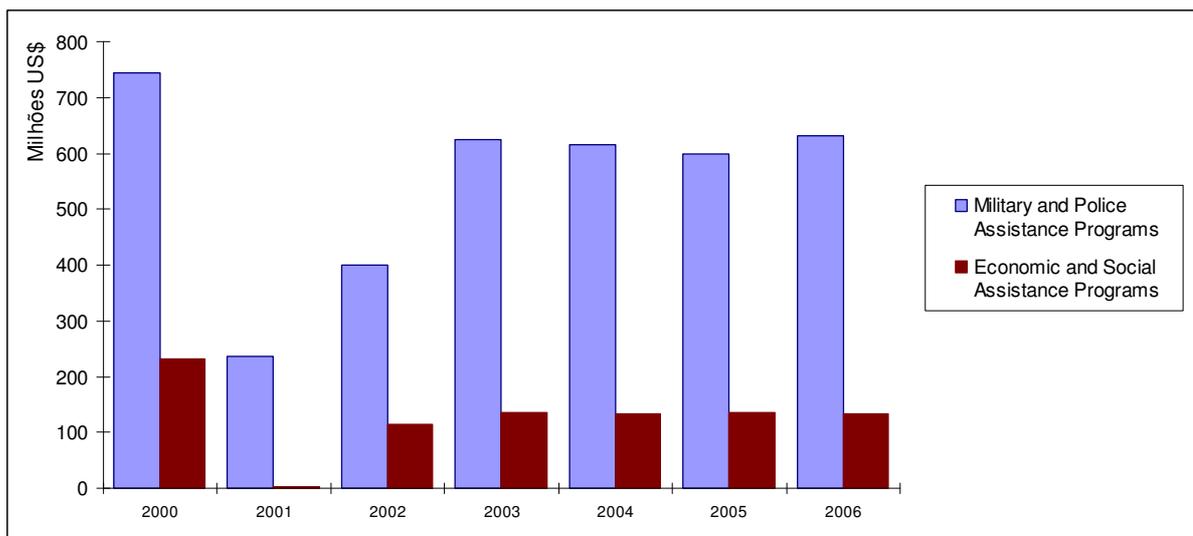


Figura 3 - Valores da ajuda dos EUA destinados à Colômbia a partir do ano 2000.

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados em <<http://ciponline.org/colombia/aidtable.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

Os recursos militares aumentaram vigorosamente, assim como a participação dos Estados Unidos na política colombiana - seja enfatizando as exigências frente às violações de direitos humanos, seja mediante uma maior interação entre os militares, tanto em termos de formação e treinamento de colombianos nos Estados Unidos<sup>182</sup>, como visitas de oficiais norte-americanos à Colômbia. A ajuda foi destinada a melhoria nos serviços de inteligência, treinamento, ampliação da infra-estrutura militar<sup>183</sup>, compra de material bélico, tais como:

as bases de Tres Esquinas e sua central de inteligência conjunta, a de Larandia, a dotação de Black Hawks, a conformação de

<sup>182</sup> Segundo dados do governo colombiano, entre 2003 e início de 2006, se formaram 186 pilotos e 218 mecânicos, certificados pelos Estados Unidos, para operar e realizar certas reparações nos helicópteros UH-60, UH-1N e Huey-II, usados na luta contra as drogas.

<sup>183</sup> Foi possível construir alojamentos e instalações para treinamento em Apiay (Batalhões da Sétima Brigada), Tolemaida (unidade de formação e treinamento, ponto de apoio para as atividades da força pública no território nacional), Putumayo (Batalhões Vigésima Sétima Brigada), e em Larandia (Brigada Antinarcóticos do Exército), bem como melhorar as pistas de pouso (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP; DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD – DJS, 2006, p. 20).

esquadrões móveis de carabineiros e de Forças de Deslocamento Rápido (FUDRA), a criação da Escola conjunta de treinamento contra o seqüestro, o programa de proteção à infra-estrutura energética em Arauca, a criação e funcionamento do sistema de radares e a realização de algumas das campanhas militares mais importantes da última década (GUÁQUETA, 2005, p. 44, tradução nossa).

A política de segurança democrática de Uribe privilegia a capacidade efetiva de resposta que devem ter as instituições estatais, por isso, o governo deixou claro que, onde se estabelecesse uma ameaça, a força pública desempenharia a sua prerrogativa de dissuadir, prevenir e responder de forma eficaz os ataques contra a população.

Assim, considerou as principais ameaças para a Colômbia e as respostas a serem implementadas, chamando a comunidade internacional para o problema ao apontar que a busca pela solução não pode ser apenas nacional, mas requer um esforço multilateral. O governo colombiano não deixou dúvidas acerca de sua postura de proximidade com a política antidrogas norte-americana ao tipificar as ações das organizações armadas ilegais, que ocorrem em seu território, como atos de terrorismo, incitando os demais países a cooperar para fechar os espaços que permitam financiamento e atuação destas organizações terroristas. Conforme pode ser denotado em seu pronunciamento:

a evidência crescente da implicação das redes do terrorismo internacional nas atividades das organizações armadas ilegais colombianas torna urgente a cooperação internacional contra o terrorismo e o cumprimento dos compromissos internacionais adquiridos após os acontecimentos do 11 de setembro, em particular a Resolução 1373 [...], do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, em nível regional e sub-regional, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo [...] e o Compromisso de Lima (tradução nossa).

Ademais, adverte ser o terrorismo ameaça a boa parte do hemisfério na medida em que o coloca como um risco para os países que não tem instituições e justiça fortes. A proximidade da política colombiana com as estratégias dos Estados Unidos não advém apenas da tentativa de manter o fluxo de auxílio financeiro proveniente do Norte, que permitiu o reaparelhamento suas forças armadas, mas também do fato de que parte das elites e políticos colombianos tem uma similitude ou compartilhamento de idéias e pensamentos, em termos de estratégia, com os Estados Unidos (VILLA, 2007b).

O governo colombiano empenhou-se em assinalar para a comunidade internacional a relação entre o narcotráfico e a guerrilha: “o negócio mundial das drogas ilícitas [...] se converteu também na fonte primordial de recursos para o financiamento das atividades terroristas das organizações armadas ilegais...”, “a disputa pelo controle dos cultivos de coca entre as FARC e os grupos de autodefesa ilegais determina em boa parte a geografia da violência na Colômbia”.

A política exterior colombiana vinculou-se à cruzada global de Bush contra o terrorismo, revelando ser esta a maior ameaça no hemisfério ocidental. Dessa forma, identificou, como o fez os Estados Unidos por meio de seu Departamento de Estado, os três principais grupos armados – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), Exército de Libertação Nacional (ELN) e Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) – como organizações terroristas de alcance global<sup>184</sup>.

Tanto os vizinhos quanto a comunidade internacional foram pressionados para classificar os grupos guerrilheiros como organizações terroristas. A União Européia incluiu as FARC na lista de terroristas em junho de 2002, e em abril de 2004, o ELN. O Brasil, segundo o Embaixador Macedo Soares (2004, p. 165), diferentemente dos Estados Unidos e Europa, “não adota lista de organizações terroristas, uma vez que nossa legislação não prevê essa prática”.

Para a Colômbia era importante que os três países vizinhos adotassem essa designação: Brasil, Venezuela e Equador. No entanto, apesar da pressão dos Estados Unidos, nenhum deles o fez<sup>185</sup>, fato que também poderia demandar um eventual apoio à estratégia centrada no elemento militar empregada pelo governo

---

<sup>184</sup> Em 2008, a lista (FTO's – Foreign Terrorist Organizations), feita pelo Departamento de Coordenação Contra-terrorista do Departamento de Estado norte-americano, continha 42 organizações terroristas internacionais, sendo 4 delas sul-americanas: FARC, ELN, AUC (Colômbia) e o Sendero Luminoso (Peru). Dentre algumas organizações que constam da lista estão: ETA, HAMAS, Al-Aqsa, Al Qaeda e Frente de Libertação Palestina. A primeira destas listas foi feita em 1997, pela ex-secretária de Estado Madeleine Albright, indicando 30 grupos. O número de organizações vem aumentando: em 1999 eram 27 grupos (3 saíram da lista inicialmente feita); em 2001 foram identificados 28 grupos; em 2003, 34, e em 2008, 42. As organizações declaradas como terroristas passam a sofrer efeitos legais: os seus membros podem ter seus vistos negados ou serem excluídos dos EUA; é ato ilegal se qualquer cidadão dos EUA ou estrangeiro, sujeito à jurisdição dos EUA, fornecer apoio ou recursos para estes grupos, bem como os seus bens ou fundos deverão ser bloqueados pelas instituições financeiras norte-americanas. Para um grupo ser designado como tal, as suas atividades devem ser consideradas como ameaça à segurança nacional dos EUA ou de seus cidadãos. A lista encontra-se em: <<http://www.america.gov/st/peacesec-english/2008/April/20080429115651dmslahrellek0.9584772.html>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

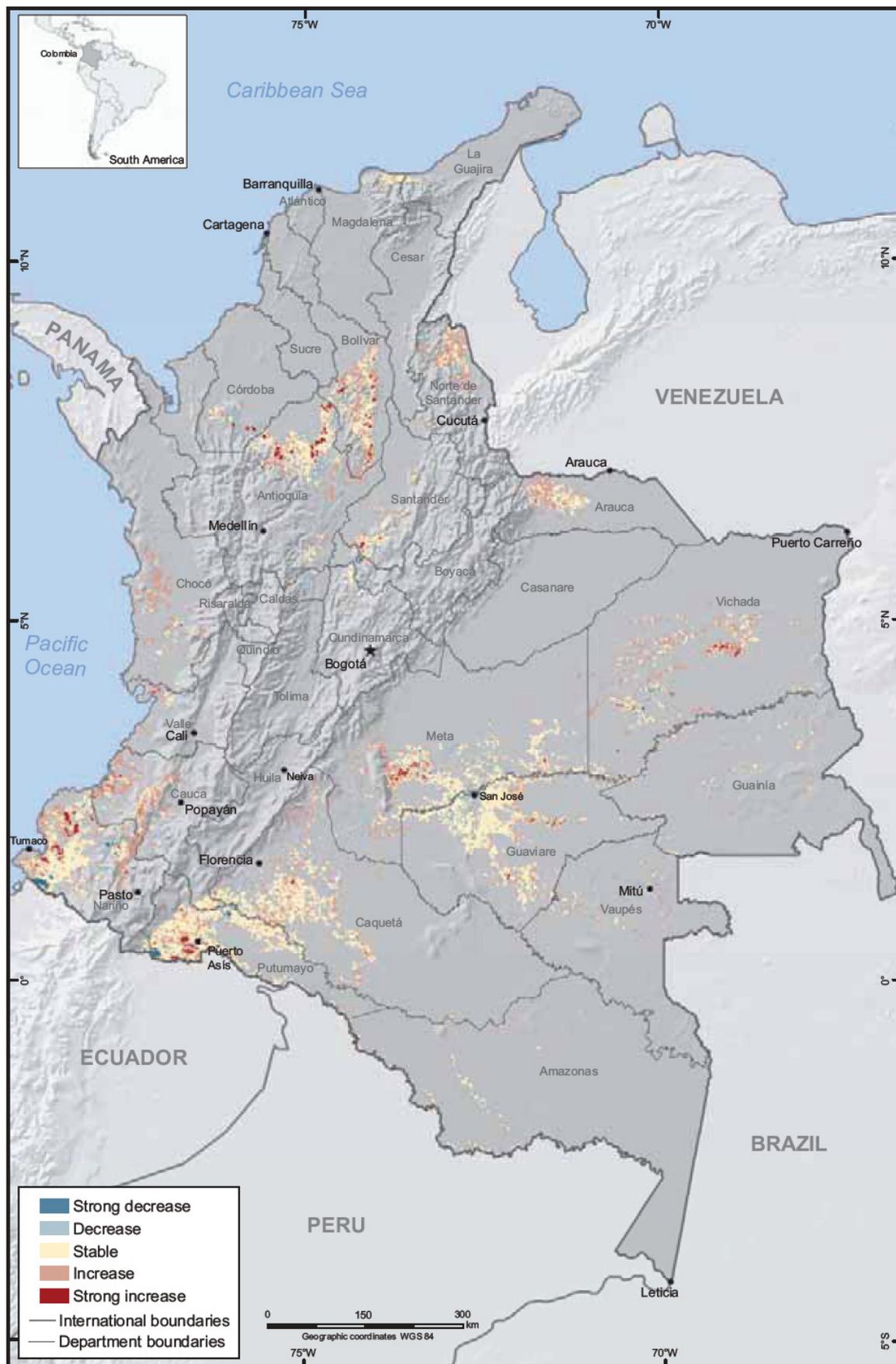
<sup>185</sup> O Brasil considera as FARC como grupo guerrilheiro.

colombiano no combate ao conflito. Para o Brasil é interessante manter-se como possível interlocutor válido em eventual processo de mediação do conflito colombiano, bem como denota prudência, visto que a adoção de tal conceituação poderia ser empregada em outras situações, como a que ocorre na tríplice fronteira com Argentina e Paraguai, para justificar o alegado terrorismo.

A região como um todo, mesmo que em graus distintos conforme o país em questão, é afetada por esta política de combate às drogas. A sua implementação não se fez possível sem o apoio e mesmo esforço do governo colombiano cuja embaixada em Washington empenhou-se vigorosamente para obter a aprovação da ajuda norte-americana ao Plano Colômbia, convencendo os congressistas de que o país enfrentava uma crise de grandes proporções.

Essa estreita ligação com Washington, na condução da política de combate às drogas, deixou os vizinhos colombianos descontentes com o rumo adotado por Uribe, por isso, no início de seu mandato, foi difícil estabelecer ações conjuntas regionais. Dessa forma, Venezuela, Equador e Brasil não atenderam ao pedido do governo colombiano quando, na esteira da política antiterrorista, solicitou que declarassem terroristas os grupos guerrilheiros colombianos e, com isso, lhes negassem visto, não permitissem a sua presença nestes países, bem como exercessem bloqueio sobre suas contas (RAMÍREZ, 2004, p. 148). Além disso, o respaldo colombiano, no final de 2002, para idéia de criação de uma força sul-americana para lutar contra o terrorismo e narcotráfico coloca, mais uma vez, o governo colombiano distante das posições dos seus vizinhos.

Dessa forma, a percepção é de que a região tem se mostrado relutante e se mantido distante do problema colombiano, assim como não tem participado da construção de uma resposta ao mesmo, de outro, a Colômbia tampouco tem demonstrado interesse em aproximar-se dos vizinhos na busca por uma solução regional para a questão e atribui aos Estados Unidos a condição de único país que pode ajudá-la a responder a ofensiva armada interna. Com base nesta concepção, o governo colombiano decidiu vincular-se a um sistema internacional unipolar, quando a região e a Colômbia requerem o multilateralismo (RAMÍREZ, 2004, p. 148).



Mapa 2 - Densidade do cultivo de coca na Colômbia, 2007

Fonte: Relatório UNODC sobre o cultivo de coca na região Andina, 2008.

A busca por uma resolução da situação colombiana não pode desconsiderar que há uma parcela extremamente relevante da sociedade envolvida direta ou indiretamente com o ciclo produtivo dos cultivos ilícitos; embora o uso tradicional da folha de coca possa ser considerado marginal na Colômbia, uma vez que a sua produção destina-se, preponderantemente, à fabricação e venda da cocaína. Estima-se que em torno de 4 milhões e meio de pessoas façam parte desta cadeia, desde produtores de coca, papoula e maconha; vendedores de insumos químicos, e os vendedores da droga, além de suas famílias.

Como pode ser observado no Mapa 2, a maior parte da produção de coca colombiana está concentrada em seis departamentos: Meta, Guaviare, Putumayo, Nariño, Caquetá e Vichada, que juntos são responsáveis por 36% dos cultivos, em uma área de 35.027 ha. Contudo, o cultivo está espalhado por grande parte do território. Algumas variáveis influenciam o aumento ou a diminuição dos cultivos nas diversas áreas, conforme Relatório UNODC para a região Andina no ano de 2008, assim, podem contribuir para aumentar a área cultivada fatores como preços favoráveis ou situações temporárias de crise, bem como a pressão exercida pelos grupos armados; por outro lado, alguns fatores colaboram para a redução da área, como a erradicação forçada e, sobretudo, a aspersão aérea, a melhoria nas condições de segurança ou mesmo doenças na plantação.

Em 2003, foi lançado o Plano Patriota como uma grande ofensiva militar contra a retaguarda das FARC no sul da Colômbia. Possuía um contingente de 17 mil soldados colombianos e equatorianos, além de importante apoio tecnológico, aéreo e de esquadrões especiais, e com o envolvimento direto dos Estados Unidos<sup>186</sup>. Foi planejado para cobrir uma área de 300 mil km<sup>2</sup> englobando os departamentos de Meta, Caquetá, parte de Putumayo e Guaviare.

Apesar da ambiciosa ofensiva militar, não teve grandes resultados contra o narcotráfico, permanecendo as FARC com a capacidade combativa de suas 60 frentes incólume. Foi possível efetuar a prisão de dois comandantes da guerrilha por meio desta ofensiva, contudo, ambas as detenções ocorreram no exterior e mediante ajuda da CIA: Rodrigo Granda, porta-voz internacional das FARC, foi

---

<sup>186</sup> Na primeira fase do Plano Patriota, os Estados Unidos contribuíram com US\$ 100 milhões e aumentaram o número de militares na Colômbia.

detido em dezembro de 2004 em Caracas, sem o conhecimento do governo venezuelano; em 2003, Simón Trinidad, dirigente da guerrilha, foi detido no Equador e posteriormente, extraditado para os Estados Unidos. Se tais atitudes provocaram desconfianças nos vizinhos, receberam aplausos dos Estados Unidos que condenam os Estados que recebem terroristas.

### 5.1.3 Um balanço sobre o tema

A despeito dos esforços para dismantelar o comércio de drogas ilícitas, o problema não foi debelado da região. Apesar dos consideráveis investimentos financeiros no seu combate, mais de 3 milhões de dólares entre 2000 e 2004, a produção total de cocaína era maior em meados dos anos 2000, do que foi no início dos anos 1990. No que se refere às apreensões de cocaína, os percentuais mostram que as mesmas têm aumentado, porém a oferta tem se mantido estável. As apreensões mais volumosas (72% do total) estão concentradas em alguns países como Colômbia (29%), Estados Unidos<sup>187</sup> (23%), Venezuela (8%), Espanha (6,5%) e Equador (6%).

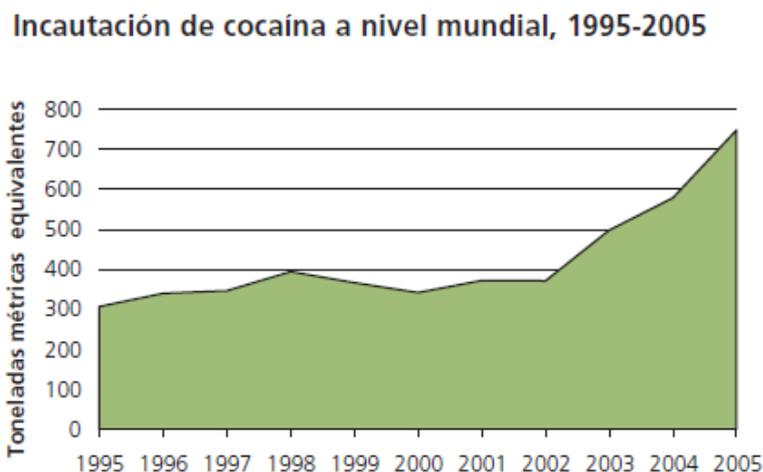


Figura 4 - Apreensões de cocaína em nível mundial  
Fonte: World Drug Report (2007).

Conforme demonstrado na Figura 4, houve um crescimento expressivo nas apreensões de cocaína a partir do ano de 2002, representando um incremento de 106% no período de 2002-2005. Os maiores números históricos relativos a

<sup>187</sup> A participação norte-americana nas apreensões globais de cocaína já foi de 46% em 1985, tendo se reduzido para 36% em 1995 e 23% em 2005.

apreensões de cocaína são de 2005 com 750 toneladas, superando o ano anterior em 30%, já em 2006 as apreensões foram de 706 toneladas. Apesar da redução, as intercepções globais se mantiveram em termos equivalentes a 42% no período 2005-2006, contra 29% em 1998, mesmo a produção tendo permanecido estável, como pode ser observado na Figura 5.



\*Seizures as reported (street purity). Includes cocaine HCl, cocaine base, crack cocaine, and other cocaine types.

Figura 5 - Oferta ilícita mundial de cocaína, 1996-2006

Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC (2008).

Os motivos do aumento das quantidades apreendidas em uma década incluem fatores como ampliação da colaboração em inteligência, maior eficiência na aplicação da lei, mas também estes números podem resultar de contagem dupla da mesma apreensão. Esse fato pode ocorrer tanto quando estão envolvidas mais de uma autoridade do mesmo país (como, por exemplo, as aduanas e a polícia) ou quando diferentes países trabalham em conjunto<sup>188</sup>. Tal equívoco não é difícil imaginar quando se considera a dificuldade em estabelecer estatísticas confiáveis nos países relativas a todo o processo (produção, intercepção e consumo).

Apesar das dificuldades em termos de cooperação multilateral, a cooperação policial permitiu ampliar as apreensões próximas ao local de origem da droga, por isso, 45% do total apreendido em nível mundial de cocaína em 2006 (ante 38% em 1990 e 44% em 2000) ocorreu na América do Sul<sup>189</sup>. Com efeito, a Figura 6

<sup>188</sup> Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS\\_Study\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf)>. Acesso em: 03 dez. 2008.

<sup>189</sup> Disponível em: <[http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR\\_2007.pdf](http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007.pdf)>. Acesso em: 03 dez. 2008.

mostra que o continente americano responde pela maior parte das apreensões globais de cocaína, com participação de mais de 80% em 2006.

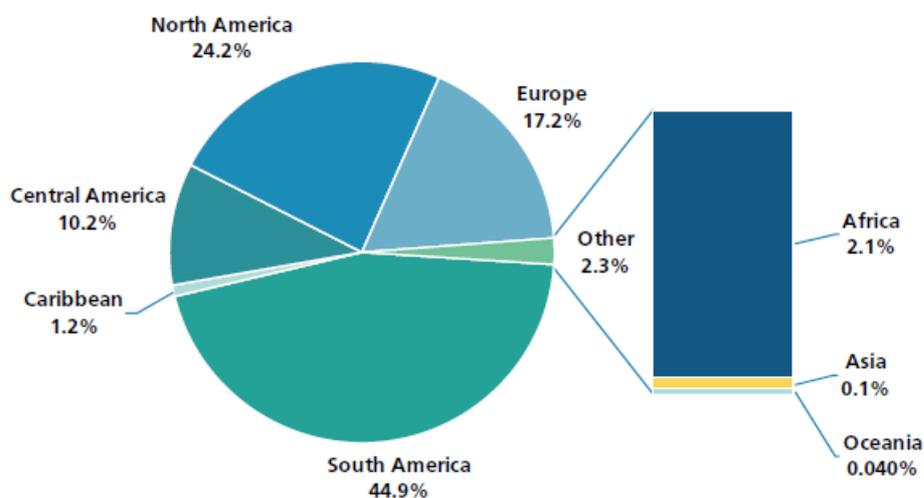


Figura 6 - Distribuição das apreensões globais de cocaína em 2006  
Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC (2008).

Os dados sobre a produção potencial de cocaína na região andina (Quadro 16), Colômbia, Bolívia e Peru<sup>190</sup>, considerando-se a área plantada, mostram que a produção colombiana aumentou consideravelmente: de 92 toneladas métricas no início da década de 90, passou para 695 em 2000 – quando obteve maior volume, por outro lado, houve diminuição, no mesmo período, no Peru de 492 para 141 t métricas e na Bolívia de 189 para 43 t métricas.

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bolívia	189	240	43	60	60	79	98	80	94
Colômbia	92	230	695	617	580	550	640	640	610
Peru	492	460	141	150	160	230	270	260	280
<b>Total</b>	<b>774</b>	<b>930</b>	<b>879</b>	<b>827</b>	<b>800</b>	<b>859</b>	<b>1008</b>	<b>980</b>	<b>984</b>

Quadro 16 - Produção potencial de cocaína<sup>191</sup> (em toneladas métricas)  
Fonte: World Drug Report (2007).

<sup>190</sup> Os três países são os principais produtores, e não existem indícios de que se cultive coca em grande escala em países vizinhos, como Equador e Venezuela, conforme destaca o Relatório UNODC, de 2007.

<sup>191</sup> A fabricação potencial se refere à quantidade de cocaína que se pode fabricar com a folha de coca produzida localmente (não se considera as importações e exportações, pois as quantidades reais de cocaína em cada país podem ser distintas).

Após a implementação do Plano Colômbia houve uma diminuição da área plantada na Colômbia, todavia, isso ocasionou o deslocamento da produção, ou seja, a redução alcançada na Colômbia à partir do ano 2001 provocou o aumento da mesma na Bolívia e no Peru, de forma que a totalidade da área manteve os mesmos patamares (“*efecto globo*” ou “efeito balão”).

A Colômbia tinha 40.100 hectares de plantações de coca em 1990, este número passou para 50.900 hectares em 1995, 67.200 ha em 1996, 160.100 ha em 1999, chegando ao pico em 2000 com 163.300 ha; a partir daí, com a implantação do Plano Colômbia e da fumigação aérea dos cultivos, os números caíram para 86.000 ha, em 2003 e 78.000 ha, em 2006.

Por outro lado, o Peru que chegou a ter uma superfície de 121.300 ha de coca em 1990, reduziu para 43.400 ha, em 2000, e retomou o crescimento a partir de 2001, chegando a 51.400 ha, em 2006, mas longe ainda da área alcançada no início da década de 1990. Enquanto a Colômbia adota a erradicação, tanto manual quanto a pulverização aérea, Peru e Bolívia promovem somente a manual em virtude de esta ser uma questão sensível nestes países, pois parte de suas populações fazem tradicionalmente o uso da folha de coca, para mascar e para o chá<sup>192</sup>.

Entre 2000 e 2006 registrou-se uma redução mundial da superfície plantada de coca de 29% (de 221.300 hectares para 156.900 ha), esta se deve, em grande parte, à redução colombiana, entretanto, a diminuição da área plantada com folha de coca não representou um decréscimo na produção total de cocaína.

As primeiras aplicações do Plano Colômbia, que tiveram início no segundo semestre de 2000, já tinham dado ênfase à erradicação química dos cultivos ilícitos. A fumigação aérea não é novidade na Colômbia, desde que começou a “guerra às drogas” na década de 1980<sup>193</sup>, esta prática tem sido utilizada.

---

<sup>192</sup> Quando o presidente Evo Morales assumiu o governo boliviano (em 2006), adotou a política de “cero cocaína, no cero hoja de coca”, para que possa ser mantida a produção para uso tradicional, o que tem sido apontado pelos Estados Unidos como uma política permissiva.

<sup>193</sup> Quando do governo de Jimmy Carter (1976-1980) a erradicação com herbicida começa a ser usada. Na América Latina, México e Jamaica passam pela experiência, tendo o México diminuído a exportação de maconha para os Estados Unidos em 10%, sobretudo porque os consumidores mostraram-se receosos em consumir o produto com paraquat (produto químico então utilizado nas aspersões).

Contudo, empregam-se produtos químicos cada vez mais potentes, bem como as áreas cobertas são mais extensas.

A fim de fortalecer a interdição, conforme dados do Balance Plan Colombia, (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP; DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD – DJS, 2006), o governo criou três Brigadas contra o narcotráfico no Exército Nacional, quatro bases móveis de erradicação e duas companhias de interdição (Jungla) na Polícia Nacional. Ainda “com recursos do Governo dos Estados Unidos se iniciou o processo de modernização e repotencialização das aeronaves de asa fixa e asa rotatória da Força Pública<sup>194</sup>, que foi complementado com equipamentos entregues em empréstimo de uso”.

Ao analisar-se o resultado das aspersões aéreas realizadas no âmbito do Plano Colômbia, observa-se uma redução imediata e significativa da área plantada. Entretanto, precisa ser considerado que a aspersão passou a ser feita com concentrações cada vez maiores de glifosato por litro, muito acima (dezenas de vezes), inclusive, da recomendada pela Monsanto, fabricante do produto. O Conselho Nacional Antinarcóticos da Colômbia, aprovou em 2002, a concentração de herbicida (uma combinação de glifosato Round Up, solvente Cosmoflux e outros aditivos) de 10,4 litros/ha para a coca, a fim de aumentar a efetividade da aspersão.

Já a erradicação manual, que é executada de maneira forçada ou voluntária pelos Grupos Móveis de Erradicação, formados por camponeses e ex-insurgentes, e coordenada em conjunto pela Polícia Antinarcóticos e pelo Exército, continua sendo feita; porém, foi a aspersão aérea que passou a ser empregada mais intensamente, sobretudo pelo governo Uribe. Essa estratégia mostrou uma imediata diminuição da área plantada, de forma que, não podem ser desconsiderados os resultados alcançados no início dos anos 2000. Segundo o governo colombiano, entre 2000 e 2004, houve uma diminuição de 50,8% nos hectares plantados de coca (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP; DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD – DJS, 2006).

O reforço da aspersão aérea gerou rapidamente números positivos, porém, para que se constate a efetividade desta política é necessário analisar seus resultados em um horizonte maior de tempo, uma vez que a quantidade de droga

---

<sup>194</sup> A Força Pública colombiana compreende as Forças Armadas (Exército, Força Aérea e Marinha) e a Polícia Nacional.

produzida não está unicamente ligada à dimensão da área plantada e nem a da área fumigada. Esta afirmação encontra eco quando se verifica que a quantidade de droga disponível não foi reduzida na mesma proporção que a área cultivada, visto que os produtores têm procurado alternativas para reduzir as perdas com a fumigação. Dessa forma, tem-se conseguido, com o uso de plantas mais resistentes e o aprimoramento das técnicas de plantio, um aumento significativo da produtividade.

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
área plantada/ha	160.100	163.300	144.800	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000
fumigação aérea/ha	58.073	94.152	130.364	132.814	136.552	138.772	172.026	153.135
produção potencial/t	680	695	617	580	550	640	640	610

Quadro 17 - Área plantada de coca, fumigação aérea e produção potencial de cocaína

Fonte: World Drug Report (2007) e United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC (2008).

Conforme se pode perceber no Quadro 17, o número de hectares fumigado tem crescido de forma constante e a área plantada tem sido reduzida, contudo, a quantidade de cocaína produzida não foi alterada, ao contrário: no ano 2000, havia uma área plantada de 163.300 ha para uma produção de 695 toneladas de cocaína, representando uma produtividade de 4,25 t/ha. Já em 2006, com apenas 78.000<sup>195</sup> ha, foi possível alcançar uma produção de 610 toneladas de coca, significando uma produtividade de 7,82 t/ha. As variações de preço e de pureza da cocaína não são significantes, mesmo tendo aumentado a área fumigada e as apreensões de cocaína em nível mundial.

Outra alternativa encontrada para manter a produção da droga e neutralizar ou reduzir os impactos das fumigações aéreas, foi tornar os cultivos itinerantes, eis que, uma vez descentralizado o plantio, a fumigação aérea não se mostra tão eficaz. Os cultivos deixaram de ser feitos em grandes plantações, passando para áreas menores, de até 3 ha ou menos; além disso, atualmente, os cultivos se espalham<sup>196</sup> por 23 dos 32 departamentos colombianos, enquanto, em

<sup>195</sup> A estimativa do UNODC aponta para o ano de 2007 o aumento da área plantada para 99.000 ha (aumento de 27% sob os dados de 2006), alcançando a cifra de 2% das terras agricultáveis da Colômbia. Essa ampliação da área plantada ocorreu apesar de terem sido fumigadas mais de 153 mil hectares e ter sido promovida a erradicação manual em quase 67 mil hectares.

<sup>196</sup> Os relatórios do UNODC mostram que grande parte dos cultivos nos últimos anos está em áreas novas (70% dos cultivos no ano de 2006).

1999, se concentravam em apenas 12 departamentos. Além disso, outras formas foram criadas para reduzir o impacto das fumigações, como a inserção das plantações em meio a culturas lícitas ou alternadas com outras no mesmo campo, bem como plantações em áreas de selva mais densa onde se torna mais fácil mascarar os cultivos ilícitos, assim também a aplicação nas folhas de coca de substâncias protetoras aos efeitos dos produtos químicos.

A efetividade duvidosa que a fumigação aérea tem mostrado levou ao incremento da erradicação manual. Desde 2004 ampliou-se o número de grupos de erradicação manual: mais de 130 grupos de 30 homens. A técnica tem sido cada vez mais efetiva, pois tem conseguido evitar o replantio, além de ter sido gradativamente ampliada para cobrir uma maior extensão de área, entre 2002 e 2006 passou de 2.762 ha para 42.110 ha (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2008b, p. 19). Contudo, a erradicação manual sofre a crítica de que o seu processamento é muito mais demorado e que não pode ser implementada nas áreas sob conflito.

A prática de fumigação tem sido duramente criticada, tendo em vista os problemas ambientais que a aspersão aérea provoca, como a poluição e a contaminação do solo e dos rios. Além disso, a fumigação é a simplificação do problema uma vez que o Estado pensa apenas em termos de “hectares erradicados”, não promovendo “suficientes esforços necessários para garantir condições de estrutura política de base para o desenvolvimento alternativo” (MEZA; LÓPEZ, 2004, p. 334, tradução nossa).

Há um outro problema que, da mesma forma, tem sido alvo de preocupação: o *desplazamiento* dos campesinos. A fumigação efetuada na fronteira com o Equador provocou o deslocamento da população civil, que fugia, não só da erradicação massiva, mas também da confrontação armada entre guerrilha e paramilitares. Os números contabilizados pelo Sistema Único de Registros (SUR) de Ação Social da Colômbia são impressionantes: os deslocados entre 1995 e 2005 representam 1.796.575 pessoas.

O deslocamento da população, em decorrência de questões político-sociais internas, teve como principal destino o Equador, seguido de Venezuela e Panamá. Ao analisar os fluxos populacionais ao exterior Ardila (2005, p. 80, tradução nossa) pontua:

as fronteiras colombianas são cenários de disputa pelo controle territorial entre os diferentes atores envolvidos no conflito, principalmente aquelas como as do Equador e Venezuela, que são fronteiras vivas, ativas e porosas, nas quais se carece da presença histórica do Estado.

A emigração forçada apresenta alguns fatores desencadeadores, como problemas estruturais em consequência da ausência do Estado, falta de opções para o desenvolvimento econômico e carência de programas alternativos aos cultivos ilícitos. Diante de tais fatores históricos, as externalidades do Plano Colômbia, como a degradação do meio ambiente em virtude das fumigações aéreas próximas ao Equador, a fuga do recrutamento forçado, bem como a expulsão de camponeses acusados de estarem envolvidos com grupos contrários, são potencializadoras dos deslocamentos<sup>197</sup>.

O biênio 2000-2002 contabilizou as maiores migrações, representando 65% do número de deslocados colombianos (o ano com maior número foi 2002, com 424.193, ante 31.084 em 1999, 331.286 em 2000, 220.230 em 2003, 162.161 em 2004, e 152.202 em 2005). Mas estes números positivos em relação à diminuição de deslocados “são frágeis”, segundo a Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES (2004), pois não significa que se promoveu a restituição dos direitos e garantias de segurança destas pessoas, dado que as estratégias de controle de territórios, populações e recursos, persistem.

Ocorreu um aumento em relação ao confinamento da população, por isso a crise humanitária ainda permanece e preocupa. O confinamento, que pode ser feito por um ou mesmo vários grupos armados, inclui desde bloqueios seletivos e restrições totais à mobilidade; a entrada e saída de alimentos, remédios, insumos e mercadorias para comercialização, bem como de dinheiro. Neste sentido, a Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES (2004) menciona que o conflito armado está no centro da preocupação nacional e o problema da terra está no centro do conflito armado. As pessoas deslocadas do setor rural perdem seus vínculos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais, mas permanecem esperando restabelecer o vínculo com seus lugares de origem, o que, até agora, as políticas públicas não tem proporcionado.

---

<sup>197</sup> O deslocamento também ocorre internamente, principalmente para bairros dos grandes centros urbanos.

Não apenas a população civil, que foge do conflito e é a perdedora imediata do confronto, é alvo da preocupação dos países limítrofes, mas também a transposição daqueles atores que estão à margem da lei, em razão dos problemas econômicos, sociais e políticos que isso pode gerar. A partir dos anos 1990, os países vizinhos da Colômbia foram aumentando a presença de seus militares nas regiões fronteiriças. O Brasil transferiu unidades para a sua fronteira norte, a fim de proteger a região amazônica que hoje conta com 25 mil militares, enquanto calcula-se que Venezuela e Equador contam com 20 mil e 15 mil, respectivamente.

Em um informe especial, no qual se analisa a deterioração da situação humanitária e a intensificação do conflito armado no departamento de Nariño desde dezembro de 2005, a Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES (2005), ressalta os efeitos desta condição em relação ao Equador, para aonde um número cada vez maior de pessoas está migrando (1000 pessoas, pelo menos, somente em novembro de 2005). Enquanto alguns indivíduos decidem retornar aos seus lugares de origem mesmo com uma situação incerta em termos de segurança, outra parte delas acaba permanecendo no Equador. Em vista disto, o governo equatoriano reforça militarmente o controle da fronteira, bem como, tem protestado quando as ofensivas militares das forças colombianas implicam em invasão de seu espaço aéreo, como em 26 de janeiro de 2006, quando as forças armadas colombianas, em perseguição a guerrilheiros das FARC que haviam adentrado ao território equatoriano buscando refugiar-se, invadiram o espaço aéreo do Equador.

A transposição do conflito colombiano não aconteceu nas proporções que os países limítrofes temiam, sobretudo depois da implantação do Plano Colômbia. Com efeito, são inegáveis algumas mudanças significativas alcançadas com o Plano Colômbia e com a Política de Segurança Democrática que geraram melhores condições de segurança aos cidadãos. Contudo, os objetivos propostos pelo Plano não foram plenamente obtidos, apesar do grande entusiasmo com que o governo colombiano destaca os avanços.

Possivelmente os resultados mais positivos se relacionam com os indicadores de violência, apresentando reduções de 33,3% nos homicídios, 86% nos seqüestros e 71% nos massacres, no comparativo entre 1990-2005, como pode ser verificado no Quadro 18.

Indicador	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Taxa de homicídio/ 100 mil habitantes</b>	58,6	62,7	64,7	65,9	53,2	44,0	39,1
<b>Número seqüestros extorsivos</b>	2.679	2.107	1.037	1.875	1.469	747	369
<b>Número massacres</b>	168	236	185	115	74	46	48
<b>Número deslocados</b>	31.084	331.286	374.989	424.193	220.230	162.161	152.202

Quadro 18 - Principais indicadores de violência na Colômbia: resultados, 1999-2005

Fonte: elaborado pela autora, adaptado de Departamento Nacional de Planeación – DNP e Dirección de Justicia y Seguridad – DJS (2006).

Por outro lado, o Plano Colômbia significou o aumento nas apreensões de drogas, nas extradicações (360 membros de grupos armados foram extraditados para os Estados Unidos entre 1999 e 2004, como destaca o governo em seu balanço do Plano Colômbia “sob a premissa de que o problema mundial das drogas tem características transnacionais”), nas desmobilizações e nos gastos em defesa e segurança. O fortalecimento do Estado permitiu também a melhora nos índices socioeconômicos, com a redução nas taxas de inflação e de desemprego, e o aumento da taxa de crescimento do PIB, que já era positivo desde 2000 (2,9%), mas que se ampliou em 2005, atingindo 5,1%.

O incentivo à desmobilização e ao desarmamento dos grupos ilegais foi promovido por meio da Lei de Justiça e Paz, aprovada pelo Congresso Nacional em 22 de junho de 2005, apesar da desconfiança da sociedade internacional e das críticas da sociedade colombiana. A lei, que estabelece os princípios da verdade, justiça e reparação, produziu rapidamente resultados ao conseguir que mais de 31 mil paramilitares se desmobilizassem.

Entretanto, esta lei é considerada benevolente para com os paramilitares em razão de alguns pontos como: a atribuição de organização política para as AUC, com a qual o governo passou a negociar a desmobilização<sup>198</sup> (enquanto os guerrilheiros são considerados terroristas); penas excessivamente reduzidas, de até oito anos, para delitos como seqüestro e deslocamento forçado, desde que os autores confessem espontaneamente seus crimes (princípio da verdade, art. 2) ou no caso de colaborarem com as autoridades (princípio da justiça, art. 3); falta de

<sup>198</sup> As AUC foram dissolvidas finalmente em meados de 2006.

retribuição adequada às vítimas; possibilidade de cumprir a maior parte da pena em colônias e não na prisão. A lei fixa também que os bens que estes combatentes adquiriram ilegalmente devem ser entregues para que as vítimas possam ser compensadas (princípio da reparação, art. 4).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) considera a lei permissiva demais, o que abre caminho para a impunidade e considera as penas demasiadamente suaves. Não se pode negar às vítimas o direito à verdade, bem como à justiça, pois isso contribui para não cicatrizar as feridas, o que pode aumentar a tensão social interna. Consoante Yepes e Lozano (2004, p. 106, tradução nossa), “em relação ao esclarecimento da verdade e a sanção dos responsáveis, os atores armados não têm exatamente os mesmos interesses que as vítimas e a sociedade em geral”.

Em relação aos gastos colombianos em defesa e segurança no período do Plano Colômbia, estes passaram de 3,5% do PIB em 1999, para 4,6% em 2005. A Colômbia aumentou o número de efetivos das forças públicas em 52,1%, passando de 249.833 em 1998, para 380.069 em 2005, não apenas os efetivos foram aumentados, mas também o número de soldados profissionais. Estes incrementos são consideráveis, em termos regionais ao se comparar com os dados dos demais países da região, que mantiveram seus efetivos estáveis.

Nos últimos anos, após o início do processo de negociação com os paramilitares em 2004, o governo Uribe tem buscado apurar arestas com os demais países para retomar o status da Colômbia no sistema internacional pois a sua legitimidade externa estava abalada (GUÁQUETA, 2005, p. 54). Contudo, o enfoque do Plano Colômbia adotado pelo governo colombiano, como uma “estratégia integral de cooperação bilateral”, baseada no princípio da responsabilidade compartilhada em que se busca, de um lado, a reativação econômica e a paz na Colômbia e, de outro, o controle sobre a oferta de drogas ilícitas nas ruas dos Estados Unidos, não deixa muito espaço para uma abordagem regional do problema.

O governo colombiano trata o seu problema interno considerando a questão das drogas e do crime organizado, por isso enfatiza a temática militar e policial, e presta pouca atenção aos danos causados à segurança da população, desconsiderando que, para se alcançar uma paz democrática, há que se avançar nos processos de negociação. O governo informa que foram investidos U\$S 10.732

milhões até 2005, sendo que destes, 64,8% tiveram como origem o esforço fiscal colombiano, e 35,2% são provenientes dos Estados Unidos.

O que se destaca ao observar-se os números, são as finalidades para as quais os recursos foram empregados: no componente militar da luta contra as drogas ilícitas e o crime organizado, 57,45%, para o fortalecimento institucional, 26,57%, e 15,98%, para a reativação econômica e social. Se for considerado apenas o montante total empregado pelos Estados Unidos, constata-se que um percentual ainda maior é destinado à esfera militar, em torno de 74%, equivalente a US\$ 2,787 milhões.

O elemento social do Plano Colômbia, além de contar com recursos reduzidos, apresentou falhas em sua execução (os recursos da cooperação européia não foram os inicialmente ofertados; os programas sociais não priorizaram projetos produtivos; falta de conexão entre os programas para os *desplazados*, o que impede que sua eficácia seja avaliada) não se constituindo em uma estratégia integral de desenvolvimento que possibilite a redução dos incentivos à violência e ilegalidade (MEZA; LÓPEZ, 2004, p. 326-327). A estratégia do Plano, centrada na oferta, não inibe o funcionamento dos níveis intermediários, que é onde a maior parte do valor agregado da indústria de drogas ilícitas é incorporada.

Esta política repressiva de “guerra às drogas” foi ineficaz na resolução do problema a que os países envolvidos estão expostos. A Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia (2009) ressalta a insuficiência dos resultados, os pesados custos econômicos e de vidas humanas que a repressão gerou, o aumento no número de prisões nos Estados Unidos por crimes relacionados às drogas (menos de 50 mil pessoas em 1980 e 500 mil em 2007); apesar desses dados, o preço das drogas diminuiu.

A resposta deveria ser uma política que privilegie a redução dos danos para as pessoas, sociedades e instituições. A política empreendida nas últimas décadas fracassou e o problema das drogas que atinge o continente como um todo, deve ser tratado de forma coletiva, pois políticas unilaterais ou bilaterais continuarão sendo ineficazes para atacar uma questão transnacional, que inclui lavagem de dinheiro, corrupção da justiça, aumento da criminalidade (RUSSEL; TOKATLIAN, 2008, p. 20-21).

O problema das drogas, que não foi minimizado com o emprego de uma política que militarizou o combate, vai além da questão do tráfico de ilícitos, por isso, a repressão – que deve existir, obviamente – não basta, são necessárias políticas públicas com ênfase em programas alternativos que gerem renda e emprego. Estes programas precisam ser direcionados para as áreas mais afetadas, o que não tem sido feito na Colômbia. Além disso, para que os projetos sociais e econômicos alternativos se constituam em opções de longo prazo, os problemas sociais precisam ser considerados no todo (*desplazados*, retomada das terras, cultivos alternativos viáveis). Como o International Crisis Group (2008b, p. 20, tradução nossa) inferiu:

As dificuldades inerentes em organizar comunidades altamente vulneráveis, a persistente presença de grupos armados ilegais nas zonas de cultivos de coca, a incapacidade dos programas do governo em adaptar-se às necessidades locais e a ausência de políticas de desenvolvimento ambiciosas em nível regional, nacional e internacional, deixam dúvidas sobre os resultados finais.

A resposta do Estado, enquanto garantidor da segurança de seu território e de seus cidadãos, não pode desconsiderar a promoção da segurança humana que é ameaçada. Da mesma maneira, os governos se omitem em estabelecer respostas alternativas a questões, como a das drogas, que se aprofundam em face das debilidades estruturais dos Estados.

A busca pela verdade, justiça e reparação na Colômbia a fim de restabelecer a paz interna e pôr fim ao conflito armado, ao que tudo indica, ainda não encontrou o melhor caminho. Aos resultados favoráveis, quanto à diminuição dos índices de violência, precisam ser acrescentadas políticas para minorar as desigualdades econômicas e sociais, e, sobretudo, que permitam a reinserção dos *desplazados*. Yepes e Lozano (2004, p. 155) consideram que, dada a conjuntura colombiana em que persiste o conflito armado, a comunidade internacional não exerce uma pressão efetiva acerca de uma solução para o problema e a sociedade interna não está efetivamente mobilizada em favor dos processos de verdade, justiça e reparação. E as possibilidades de avançar em iniciativas que produzam justiça para todas as partes, são limitadas ou quase inexistentes.

## 5.2 CONCLUSÕES PARCIAIS

A Estratégia de Segurança Nacional norte-americana, anunciada em 2002, em uma das poucas referências à região, aponta a importância do tema das drogas para os Estados Unidos e dá o tom do tratamento do assunto. Menciona que a América Latina se defronta com a questão dos cartéis de drogas, bem como não consegue frear o tráfico. Mas vai além, considera que a saúde e a segurança norte-americanas são ameaçadas por este fato; dessa forma, estabelece uma estratégia de ajuda aos países andinos para que ajustem suas economias; reforça a necessidade de aplicação das leis; reclama a extinção das organizações terroristas, bem como recomenda o trancamento da oferta de drogas, ressaltando, como contrapartida, um esforço para reduzir a demanda norte-americana.

Especial destaque merece a Colômbia, por ser palco do 'narcoterrorismo', entendido como sendo a ligação entre o terrorismo e grupos extremistas, e o tráfico de drogas, que ajudaria no financiamento das operações destes grupos. Dessa forma, a política de combate às drogas, empregada pelos Estados Unidos, potencializa a questão das drogas como ameaça à região. Bonilla (2003, p. 132-133) assevera que, a sub-região andina, tem uma relação altamente assimétrica com os Estados Unidos que hierarquiza os temas da agenda com essa área, prioriza a questão do narcotráfico e contra-insurgência sobre os demais tópicos, estabelece as regras do jogo econômico e, em que pese a política exterior se estabelecer sobre uma agenda regional, se executa de forma bilateral.

Mesmo que as preocupações sejam compartilhadas entre os países da América do Sul, os interesses nem sempre o são. Quer dizer, embora o fenômeno das drogas seja um problema comum a toda a região, inclusive ao sistema interamericano, os seus efeitos em relação à segurança de cada país são distintos. O Brasil se preocupa com o crime organizado como correlato do tráfico de drogas, que gera aumento da violência e lavagem de dinheiro. Além disso, tem especial atenção com o resguardo das fronteiras nacionais, sobretudo, na região amazônica, que se caracteriza por ser uma área de difícil controle devido às suas dimensões, à falta de recursos humanos e materiais para dotar os órgãos de controle e fiscalização de todos os meios necessários, por isso, há uma insuficiente presença do Estado na área.

Os novos desafios à segurança, em vista da variedade dos potenciais de conflito, requerem uma combinação de medidas de âmbito militar, financeiro, econômico, político e policial, além da coordenação de esforços nacionais, regionais e internacionais. Neste sentido, são importantes as medidas coordenadas, bilateral e regionalmente, adotadas pelos países sul-americanos, que tem crescido nos últimos anos, embora essas ações não possam ser consideradas como definitivas para a solução do problema. Cada Estado tem se preocupado em adotar atitudes que representem respostas aos problemas que mais diretamente repercutem em seu país, como o reforço de vigilância militar na fronteira por parte de Equador e Brasil.

Para o UNODC, de todos os problemas que a região enfrenta aquele que melhor pode ser administrado por meio de ações coletivas é o tráfico de drogas por ser um fenômeno que afeta a todos os países, seja por serem lugar de trânsito ou produtores. Todavia seja consenso a necessidade da cooperação para debelar esse ator transregional não estatal, o desenrolar dos fatos não parece indicar que o problema venha a ser enfrentado de outra maneira (como a promoção de uma resposta alternativa, de caráter multilateral, ao Plano Colômbia), embora também nas condições atuais com os resultados positivos contra a guerrilha obtidos pelo governo Uribe, não se parece caminhar para o recrudescimento do problema com o aumento do poder dos grupos armados ou reflexos nas fronteiras. Assim, a manutenção do atual estado de coisas parece ser a direção do conflito colombiano.

A presença militar norte-americana na Colômbia tem repercussão para toda a área à medida que se apresenta como fonte de insegurança, tendo em vista o fato de ter promovido intervenções na região, como a invasão do Panamá em 1999, para a captura de Manuel Noriega, justificada em razão do parâmetro de “tolerância zero” adotado na política antinarcóticos dos Estados Unidos, que passou a empregar todos os meios, inclusive os militares nesse combate.

## **6 O BRASIL E A SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL**

Fez-se inicialmente uma reflexão acerca da segurança internacional e seus problemas contemporâneos, da conformação atual do sistema internacional – para contextualizar a segurança no complexo da América do Sul. Considerou-se ainda as questões mais importantes que fazem parte das dinâmicas de segurança da sub-região apontando para o necessário enfrentamento de temas antigos e novos, a revigoração de tensões interestatais, mas também a dificuldade de cooperar e construir consensos regionais em relação aos problemas que são percebidos como preocupações de segurança para os Estados sul-americanos.

Neste capítulo analisa-se as alterações nas percepções brasileiras de segurança e defesa no pós-Guerra Fria, em razão das mudanças ocorridas em nível sistêmico, regional e nacional. Além disso, pondera-se sobre o papel do Brasil nas questões de segurança da América do Sul considerando-se os desafios que se apresentam a partir de questões como: a alteração das suas percepções de ameaça como sendo provenientes da fronteira norte do país e não mais do Prata; das novas ameaças configuradas na região; o papel dos Estados Unidos nas dinâmicas da área; além de sua estratégia de empreender uma política que atribui crescente importância para a América do Sul, como meio de inserção internacional.

### **6.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: SEGURANÇA REGIONAL**

Com as mudanças decorrentes do fim da bipolaridade, abre-se espaço para que atores, com capacidade regional destacada, passem a atuar mais fortemente em suas regiões, na promoção e garantia da estabilidade. Considerando-se o entorno regional do Brasil, observa-se que, uma vez reduzidas as tensões no Cone Sul, Brasil e Argentina dão início a um processo de integração econômica regional que posteriormente é ampliado para Uruguai e Paraguai. Com o retorno da democracia na região e a aproximação iniciada, torna-se possível avançar para compromissos regionais com a manutenção da democracia e com a construção de medidas de confiança mútua. Por outro lado, os fatores de insegurança são localizados na fronteira norte, modificando, dessa forma, as percepções de ameaça acerca das quais o Brasil deveria considerar para formular a sua defesa nacional.

As mudanças no sistema internacional da década de 1990 refletiram-se também na economia mundial, cujos preceitos econômicos e políticos dessa agenda, como abertura do mercado interno, liberalização financeira, privatizações e desnacionalizações de empresas públicas de setores importantes, foram adotados pelo Brasil. Da mesma forma, a agenda internacional incluía uma série de tratados internacionais para controle de armamentos, desarmamento e não-proliferação nuclear, aos quais o Brasil também aderiu. Em 1994, tornou-se membro do Tratado de Tlatelolco<sup>199</sup>; em 1993, aderiu à Convenção para a Proibição de Armas Químicas; em 1995, ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR); em 1996, ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG); em 1996, assinou o Tratado Abrangente de Proibição de Testes Nucleares, e, em 1998, aderiu ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

A adesão ao TNP marca uma alteração substancial no posicionamento brasileiro que, até então, se recusara a assiná-lo, pois promovia o “congelamento do poder mundial”, na expressão do embaixador Araújo Castro. O governo brasileiro manifestou que esta mudança de postura – marcada como um ponto de inflexão na política de desarmamento e não-proliferação do Brasil – deriva da determinação em perseguir um papel cada vez maior na área da segurança.

Dessa forma, mostrava-se disposto a colaborar com os Estados Unidos, em prol de um mundo livre de armas nucleares, mais pacífico e seguro. O Ministro Lampreia, em seu discurso por ocasião da assinatura do Tratado, destacou que o Brasil, como membro do TNP, trabalhará “mais ativa e criticamente para assegurar que as atividades nucleares pacíficas em Estados não-nuclearmente armados e a cooperação internacional nesse campo não sejam restringidas, e para ajudar a eliminar a ameaça das armas nucleares”<sup>200</sup>.

O Brasil, naquele momento, considerou que os benefícios em aderir ao Tratado eram-lhe mais vantajosos do que os custos da não adesão, na medida em que teria aumentada a sua credibilidade internacional (OLIVEIRA; ONUKI, 2000, p.

---

<sup>199</sup> O Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco) foi proposto pelo Brasil em 1962, o qual conduziu as negociações até 1964, quando o México as assumiu. Quando finalmente o Tratado foi concluído em 1967, o Brasil assinou-o e ratificou-o, mas não se tornou membro pleno, valendo-se de uma cláusula de ressalvas.

<sup>200</sup> Discurso do Ministro Luiz Felipe Lampreia, por ocasião da cerimônia de entrega do instrumento de adesão ao TNP, em 18 de setembro de 1998. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=1478](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1478)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

122), tornando-se um ativo importante no seu pleito pelo assento permanente no Conselho de Segurança. Contudo, a expectativa do Brasil, de que seriam reduzidos os estoques dos Estados nuclearmente armados levando a eliminação do armamento nuclear<sup>201</sup>, não ocorreu (CERVO, 2008, p. 144).

O arrefecimento das tensões com a Argentina, ainda durante os governos militares, desfez o clima conflitivo no Cone Sul, propiciando o estabelecimento de acordos na área nuclear entre ambos os países. A partir de então, o Brasil promove uma postura mais assertiva em relação à América do Sul, passando a atuar de forma a estreitar os laços de confiança com os vizinhos, priorizando a dimensão sub-regional como seu mais forte espaço de atuação. Assim, a região incorporou a agenda internacional, que enfatizava o controle de armamentos, como armas de destruição em massa e proliferação nuclear.

Até o início da década de 1990, a posição por muito tempo mantida pelo Brasil, acerca da não-proliferação nuclear, defendia o direito dos países terem acesso a esta tecnologia para o seu desenvolvimento com fins pacíficos. A busca por autonomia tecnológica, que permeou o pensamento brasileiro e argentino, fez com que ambos se associassem, na década de 1980, em uma cooperação nuclear para o desenvolvimento e aplicação da energia nuclear. Considerando a simetria de objetivos, em 1985, Sarney e Alfonsín assinam a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, estabelecendo as bases conjuntas para o desenvolvimento pacífico de energia nuclear<sup>202</sup>.

Quando Collor ascende ao poder, o Brasil reduz consideravelmente os projetos tecnológicos sob o comando dos militares, além de vincular-se aos regimes de não-proliferação nuclear (VARGAS, 1997). A partir de então, Brasil e Argentina, renunciando aos testes nucleares<sup>203</sup>, assinam acordos bilaterais de controle e monitoramento de suas atividades nucleares: Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina (1990)<sup>204</sup>; Acordo Brasil-Argentina para o Uso

---

<sup>201</sup> Estados Unidos e Rússia detêm mais de 90% do arsenal atômico do mundo. Por outro lado, Índia, Paquistão e Israel se negam a aderir ao TNP e possuem arsenal nuclear, já a Coreia do Norte denunciou o acordo em 2003.

<sup>202</sup> Este acordo, além de tudo, foi importante porque marcou o início da integração bilateral, após a assinatura do Tratado Itaipu-Corpus. Esta cooperação avançou e permitiu que em 1986 a proposta brasileira de se estabelecer uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, fosse adotada mediante resolução da ONU.

<sup>203</sup> O Brasil fechou, em setembro de 1990, o campo de provas nucleares na Serra do Cachimbo.

<sup>204</sup> Estabelecendo o controle sobre os programas de ambos os países.

Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear (1991); Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (1991). Com efeito, outros acordos foram produzidos entre os países do Cone Sul em relação à consolidação das democracias, aprofundamento da cooperação e consolidação de medidas de fomento da confiança.

No início da década de 1990, o multilateralismo tornou-se o componente central da política no continente latino-americano, sendo que as questões de segurança não foram excluídas como preocupações da área, mas sim, tiveram reordenadas as suas prioridades de segurança, assentadas em novos parâmetros (VAZ, 2006b, p. 45-47). Neste sentido, o Brasil se defronta com alterações sistêmicas que pareciam conduzir a conformação de uma segurança global multilateral capitaneada pela ONU; em nível hemisférico, a segurança coletiva cedia lugar a um multilateralismo com a revigoração das instituições regionais, embora o nível de adesão a esta agenda fosse muito variado; em nível regional sul-americano, ao mesmo tempo em que aumentava a discordância em relação à agenda proposta pelos Estados Unidos, os países promoviam arranjos regionais de segurança e buscavam ampliar a cooperação.

O Brasil adotou uma postura defensiva em relação à revigoração do sistema interamericano, procurando sempre contrabalançar os seus interesses com a hegemonia dos Estados Unidos na região. Uma vez que seus interesses na América do Sul foram ganhando uma outra dimensão e o processo de integração avançou, direcionou seus esforços para alcançar, deste modo, uma maior cooperação e consenso.

Ao Brasil não interessa um acordo interamericano, no qual o componente militar seja o ponto central, por isso, manteve reservas a determinados conceitos de segurança propostos pelos Estados Unidos para os arranjos hemisféricos de segurança, como o envolvimento das forças armadas em funções que não lhe são tradicionais ou a sua adoção para serem legalmente empregadas nas situações compreendidas no novo conceito de segurança (multidimensional). Ademais, para um país como o Brasil, com um território vasto com escassa presença do Estado em algumas regiões e com uma imensa fronteira a proteger, a utilização das forças

armadas em funções não tradicionalmente suas, poderia afastá-las do seu papel em relação à defesa.

Com a implantação do Plano Colômbia a partir de agosto 2000, as posições sul-americanas se polarizaram em apoio ou contrariedade – fortemente no caso da Venezuela – ao Plano. Esta tendência foi agravada de maneira intensa após os atentados de setembro de 2001, quando a lógica da “guerra global ao terrorismo” passou a ser aplicada no enfrentamento ao narcotráfico na Colômbia. Em termos globais, a consequência imediata dos atentados foi provocar um arrefecimento da segurança multilateralizada, emergindo um unilateralismo político e militar.

### **6.1.1 Políticas de segurança e defesa**

Diante do contexto de enfraquecimento do multilateralismo, uma estratégia nacional efetiva, integrando os objetivos de política externa com a política de defesa se constitui de extrema relevância para um país que se propõe a participar mais ativamente no espaço regional. Este planejamento, de médio e longo prazo das ações da política brasileira para sua inserção internacional, permitiria ao país estruturar adequadamente recursos financeiros importantes e necessários para a reestruturação específica do setor de defesa, a fim de projetar a construção de uma estrutura condizente com a inclusão internacional desejada.

O primeiro passo para se estabelecer um planejamento estratégico de médio e longo prazo seria conceituar claramente quais são os temas e problemas associados à defesa e à segurança nacional (LEAL, 2004, p. 50). Se a defesa era a estratégia mais importante para os Estados durante a Guerra Fria, após o seu término esta cedeu lugar a preocupações voltadas a outros aspectos da segurança, os quais precisam ser considerados ao traçar a inserção internacional do Brasil. Em face desta situação, a orientação das forças armadas também precisa passar por uma reformulação à medida que os condicionantes ideológicos não mais incidem sobre suas orientações estratégicas.

O desafio com o qual o Brasil se defronta “é escolher entre ser uma potência que corresponda à geografia que a natureza nos deu, ou não ser potência, conformando-nos à condição de província, de primeira ou segunda classe, do

Império” (FERREIRA, 2003, p. 36). Para responder a este, continua o autor, precisa-se considerar qual é o destino que se quer traçar para o Brasil e equacionar, por meio de uma correta concepção estratégica, os desafios econômicos, sociais e políticos que precisariam ser enfrentados.

As linhas de ação decorrem da estratégia nacional que deve ser definida como uma política de Estado, a fim de que tenha a legitimidade para ser efetivamente realizada, para tanto, esta política deve representar o consenso entre os diversos segmentos políticos, sociais, civis e militares do Estado. Ela deve-se configurar, portanto, mais do que um programa de governo, mas como a manifestação das aspirações e anseios daquela sociedade.

O Brasil abandonou, de certa forma, a idéia de planejamento estratégico depois da redemocratização, muito por vinculá-lo à Doutrina de Segurança Nacional aplicada nas décadas anteriores, mas também como resultado das políticas neoliberais que foram implementadas na década de 1990. O Brasil não tem tradição de formular um documento que contemple os conceitos estratégicos nacionais, exceto aquele feito pela Escola Superior de Guerra – ESG, em 1969 (COSTA, 1994, p. 111-112). Apesar disso, não quer dizer que orientações superiores não são necessárias, mas que existe uma enorme dificuldade em estabelecê-las quando está ausente no estadista o reconhecimento da importância da defesa e na sociedade, a sua urgência.

O fato de que o pensamento estratégico brasileiro não tenha sido sistematizado tradicionalmente denota, em primeiro lugar, uma atuação reativa, em relação a maior parte das questões, em detrimento de uma postura pró-ativa. Prefere-se agir confiando que a excelência tática de instituições como o Itamaraty vai propiciar uma resposta satisfatória às demandas; em segundo lugar, não há uma visão clara acerca de como fatores internos tais como políticos, econômicos, sociais ou militares, atuam; por fim, o país agiu, até bem pouco tempo, como o “império voltado para dentro”, sendo que ao interagir com o exterior segregou a área interna, que é a base a partir da qual se realiza o processo de barganha com o exterior (LEAL, 2004, p. 49-50).

Assim, faltava ao Brasil integrar, de forma mais efetiva, a sua política de defesa nacional com a política externa, eis que aquela, assim como esta, figura como componente essencial do Estado. Conforme Cervo (2008, p. 121),

se a defesa corresponde a um serviço do Estado, a diplomacia corresponde a outro. Ambos supõem avaliação de meios, fins e riscos da decisão, visão de mundo, objetivos estratégicos e reações aos condicionamentos estruturais ou momentâneos. Ambos se complementam.

Com efeito, um país não pode desconsiderar a preparação militar em um cenário internacional incerto em que se vinculam, como preocupações de segurança, a preservação da inviolabilidade das fronteiras nacionais e uma nova agenda de temas multilaterais, mas “na ausência de um projeto nacional para nortear estratégias e objetivos, o Brasil vem formulando diretrizes baseadas na aglutinação de idéias e interesses díspares sobre segurança externa e defesa nacional” (SOUZA, 2009, p. 70).

Como responsabilidade exclusiva do Presidente da República cabe-lhe o comando das forças armadas e da defesa nacional. Com este poder concentrado nas mãos do Executivo brasileiro, o Legislativo desempenha um papel subsidiário, pois vota as leis, no entanto, não lhe cabe deliberar acerca da política de defesa nacional nem sobre programas militares. O tema da defesa nacional não é comumente tratado na agenda política nacional, dessa forma, a falta de interesse acerca deste assunto nos partidos políticos se reflete no desconhecimento pelos parlamentares das questões referentes à defesa nacional e, com isso, na limitação das Comissões de Defesa Nacional, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal (OLIVEIRA, 2005, p. 100-107).

Somente no governo de Fernando Henrique foi possível apresentar um documento público, no qual se estabeleceram os termos da defesa nacional<sup>205</sup>. Nos governos Collor e Itamar esta definição, embora necessária, não foi muito trabalhada. Sobretudo no governo Collor ficou evidente a falta de coordenação entre a política externa e as concepções de defesa, inclusive com modificações substantivas na condução da política externa que não foram seguidas por revisão nas premissas nas quais se baseiam as concepções estratégicas brasileiras (MARQUES, 2003, p. 74-75).

---

<sup>205</sup> Ainda no governo Itamar Franco tinha sido reaberta a discussão sobre os desaparecidos políticos durante o regime militar, contudo, apenas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique se estabeleceu uma lei de indenização às famílias dos desaparecidos (Lei dos Desaparecidos n. 9.140/1995), possibilitando, assim, a reconciliação com estas questões do passado recente, fortemente reivindicadas pela sociedade.

Em 1996, o governo brasileiro lançou seu primeiro documento de Política de Defesa Nacional (PDN)<sup>206</sup>. Esta declaração política, que é feita para a esfera nacional, mas também para o campo internacional, é o documento condicionante de mais alto nível de planejamento de defesa, onde são estabelecidos os objetivos do Estado para a defesa da nação. Dessa forma, a “Política de Defesa Nacional é uma declaração de caráter nacional sobre a dimensão estratégica que um Estado deseja ter ou preservar no plano internacional” (OLIVEIRA, 2005, p. 375).

A PDN lançada por Fernando Henrique inicia destacando que, em face dos novos cenários de desafios e oportunidades para o país, considerando-se as mudanças no plano interno, regional e global, a explicitação da política de defesa torna-se necessária e oportuna como marco referencial para as estratégias decorrentes.

A política de defesa enfatiza, como premissas a guiar a ação do Brasil, as fronteiras e limites definidos e reconhecidos internacionalmente, a confiança e o respeito mútuo como base do relacionamento com os vizinhos e com a comunidade internacional, rejeita a guerra de conquista, ressalta a busca de soluções pacíficas das controvérsias, porém, assegura a manutenção do uso da força como recurso de autodefesa e assevera que a defesa nacional requer o envolvimento dos setores militares, como seu assunto inerente, mas também do setor civil.

A projeção do Brasil no concerto das nações e uma maior inserção no processo decisório internacional, bem como o aprimoramento e aumento na sua capacidade de negociação, se inserem na explicitação da política de defesa nacional, que também acena com a determinação política do país em privilegiar a integração e o enfoque regional, assim como o exercício de uma ação diplomática voltada para a paz, ao mesmo tempo em que ressalta uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo.

O caráter defensivo que orienta a atuação brasileira na área de defesa não limita as ações das forças militares apenas a operações defensivas, uma vez que, em resposta a uma eventual agressão armada, estas poderão empregar todo o

---

<sup>206</sup> Vários outros países da região explicitaram suas políticas de defesa, seja por meio de livros brancos ou documentos de defesa, como Argentina, Chile, Equador, Peru e Uruguai, na América do Sul.

poderio militar que se fizer necessário para decidir o conflito no menor tempo possível e com o mínimo de danos à integridade e aos interesses nacionais.

A PDN reforça a importância da construção da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul, contudo, não desconsidera eventuais ameaças ao seu patrimônio e interesses vitais, neste sentido, elenca como preocupações a ação de bandos armados na fronteira da Amazônia, além do crime organizado internacional. Este documento, conquanto saliente que se faz necessária a modernização da capacidade para que haja uma defesa sustentável, não estabelece os parâmetros norteadores para o preparo das forças, tampouco orienta o seu emprego, olvidando que as alterações ocorridas no sistema internacional requerem “novos padrões de uso do instrumento militar em apoio à política exterior na modernidade da segurança internacional” (COSTA, 2006, p. 290).

Porém, há que se considerar que a formulação deste documento constitui um importante avanço, visto que torna pública a agenda sobre defesa nacional e estabelece as diretrizes para a consecução das prioridades estratégias específicas.

#### 6.1.1.1 A decisão política de criar o Ministério da Defesa e a II PDN

Como parte da Política de Defesa Nacional, foi criado em junho de 1999, o Ministério da Defesa, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Poucos países democráticos ainda não tinham, naquele momento, integrado a Marinha, o Exército e a Aeronáutica em um único ministério. A criação do Ministério da Defesa marca uma importante mudança no período democrático nas relações entre os militares e o poder civil.

Quando o Brasil decidiu unir Exército, Marinha, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas, o fez como o último país americano a unificá-las em um comando único. Essa foi uma medida modernizadora, mas também para proporcionar eficiência e economia visando planejar, de maneira mais adequada, preparo militar. Além disso, possibilita o aumento do poder de controle civil sobre os militares, como já vinha ocorrendo em muitos países desde o final da Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, era uma decisão necessária, considerando-se o pleito pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A decisão política, adotada no primeiro mandado do presidente Fernando Henrique, de criar o Ministério de Defesa, encontrou muitas resistências entre os segmentos militares que foram, tradicionalmente, contra a sua formação eis que tinham receio de perder estatura e “influência política junto a outros organismos do Estado, de poder no plano da sociedade e de valor simbólico no plano da construção da nacionalidade” (OLIVEIRA, 2005, p. 132).

Durante a Assembléia Nacional Constituinte havia-se debatido acerca da implantação de um Ministério da Defesa. Contudo, grande era a resistência militar à unificação em um mesmo ministério, pois, na verdade, a discussão ia além de considerar ou não uma estrutura unificada para as três armas, ela dizia respeito, sobretudo, ao papel que os militares deveriam desempenhar no período democrático.

A posição inicial dos militares em relação à criação de um Ministério da Defesa, ainda no primeiro governo de Fernando Henrique, foi de contrariedade à idéia de unificação, entretanto, essa era uma decisão política prioritária para o governo brasileiro, declarada quando da posse no primeiro mandato de Fernando Henrique

Como Comandante-em-Chefe das nossas Forças Armadas, estarei atento às suas necessidades de modernização, para que atinjam níveis de operacionalidade condizentes com a estatura estratégica e com os compromissos internacionais do Brasil. Nesse sentido, atribuirei ao Estado-Maior das Forças Armadas novos encargos, além dos já estabelecidos. E determinarei a apresentação de propostas, com base em estudos a serem realizados em conjunto com a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, para conduzir a adaptação gradual das nossas Forças de defesa às demandas do futuro (CARDOSO, 1995).

Considerando-se que era um ponto importante a ser adotado pelo Estado brasileiro, pois

à medida em que o processo democrático avance, este não pode coexistir com áreas reservadas ou nichos de autonomia por parte do Aparelho Militar [...] Enfim, mais do que um desejo a reforma militar impôs-se como uma necessidade de alteração das condições sistêmicas do exercício do poder com vistas a responder ao momento histórico colocado (FUCCILLE, 2006, p. 100).

A existência de um Ministério da Defesa unificado é parte do processo de consolidação da democracia e efetivação do controle civil sobre as forças militares.

Dessa forma, uma vez implantado este ministério, o Presidente da República teria na área militar um ministro de sua confiança<sup>207</sup>, que seria também o interlocutor com o Legislativo e com a sociedade, bem como o responsável pela negociação de recursos junto ao Congresso e à área econômica do governo.

Esta formação tem conseqüências importantes para a coordenação de políticas e para o processo decisório, a sua implementação permitiu que se tivesse um discurso mais coeso quando da elaboração da nova PDN, em julho de 2005, assim como representa um avanço em termos da institucionalidade no campo da segurança.

A segunda PDN<sup>208</sup>, lançada em 2005, apresenta um conceito de segurança e de defesa nacional como norteadores, destacando que não apenas a confrontação entre Estados é ameaça à segurança, por isso, a necessidade de promover a ampliação deste entendimento para abranger os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros.

Ademais, a II PDN enfatiza a ação de atores não-estatais e das novas ameaças no atual contexto internacional, bem como evidencia a necessidade de considerar a segurança sob vários enfoques (a partir do indivíduo e da sociedade) e não apenas tomando como base o Estado. Este conceito multilateral de segurança está consubstanciado na OEA a partir de 2002, tendo sido consolidado em 2003, na Declaração da Conferência Especial de Segurança, ocorrida no México.

Seguindo a conformação da Política de 1996, a II PDN ressalta que, embora a América do Sul esteja distante dos focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, sendo assim considerada uma região relativamente pacífica, bem como tenha construído processos de consolidação da democracia, de integração regional para o aumento da confiabilidade regional e ainda que o Brasil, desde há muito, não participa de conflitos que afetam o território nacional, não se pode considerar que o país está inteiramente livre de riscos. Em face de existirem na região zonas de instabilidade e ilícitos transnacionais, o Brasil não pode descuidar

---

<sup>207</sup> Com o Ministério da Defesa se dá a implantação da direção política sobre a área militar, pois o representante do Presidente da República assume a direção superior das forças, ao invés de estarem os representantes militares no governo, conforme Oliveira (2005, p. 138).

<sup>208</sup> A qual será referida como II PDN.

da defesa do Estado, que deve ser vista com prioridade, a fim de resguardar os interesses nacionais, a soberania e a independência.

Reitera, ademais, o compromisso com a integração na América do Sul, inclusive na área de defesa e segurança regionais, como primordial para a estabilidade da região. Em relação às questões tradicionais de resguardo do território e preservação dos recursos naturais destaca as prioridades à Amazônia e ao Atlântico Sul, sobretudo, pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima. Da mesma forma, salienta a ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e explicita a necessidade da existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório.

A Política de Defesa delinea, em suas orientações estratégicas, as vertentes preventiva e reativa da defesa. Aquela valoriza a ação diplomática como primeiro instrumento para a solução dos conflitos e capacidade militar dissuasória, a última menciona que, em resposta a uma agressão, o país empregará a força militar, como exercício do direito de legítima defesa previsto na Carta da ONU.

O documento retoma a idéia da importância estratégica de uma indústria de defesa – inclusive integrada regionalmente – a fim de dominar a tecnologia para alcançar o abastecimento seguro de materiais e serviços de defesa, minimizando, assim, a dependência em relação à tecnologia e capacidade de produção. Além disso, avançando em relação à declaração anterior, este documento salienta o preparo das forças armadas, pois, em razão da ausência de litígios bélicos manifestos, e, por outro lado, da natureza difusa das atuais ameaças e do elevado grau de incertezas, as mesmas devem ser leves e flexíveis a fim de poder atuar de maneira combinada e em diferentes tipos de missões.

É salutar que o Brasil tenha produzido e publicado documento de política de defesa nacional e que tenha formado um Ministério de Defesa, como costuma acontecer em regimes democráticos, em que a participação de civis e militares se dá em todas as esferas das políticas governamentais. Contudo, as orientações estratégicas para as forças armadas não foram significativamente alteradas, as possibilidades de emprego não foram definidas, dificultando avaliar se os meios militares existentes são efetivamente adequados para enfrentar as preocupações brasileiras, bem como quais são os custos necessários para sua modernização e, nestes termos, se a sociedade estaria disposta a arcar com os mesmos.

Não há como estabelecer a adequação da capacidade militar se não se fixam os parâmetros de preparo. Neste sentido, o atraso em modernizar o sistema de armas em relação a outros países da América do Sul é uma realidade. A paralisação de projetos importantes, na última década do século passado, conduzidos até então pelos militares, bem como o enfraquecimento da indústria de defesa, resultaram em capacidade bélica reduzida e armamentos sucateados<sup>209</sup>.

Por outro lado, o Brasil demonstra estar atento às questões que se colocam no seu entorno, sobretudo oriundas dos efeitos negativos do problema colombiano e da expansão da presença militar dos Estados Unidos na região por meio da descentralização de suas bases militares, a partir do final da década de 1990 (como será tratado na seção seguinte). Porém, para que possa contrabalançar a hegemonia dos Estados Unidos, o Brasil precisa conformar uma capacidade dissuasória eficaz e considerar a importância em se estabelecer alianças, tanto na região, quanto no resto do mundo.

#### 6.1.1.2 Uma política estratégica de longo prazo: a concepção da Estratégia Nacional de Defesa

No final do ano de 2008, o Brasil lançou um documento de Estratégia Nacional de Defesa (END), elaborado sob coordenação do Ministério da Defesa. Conforme destacado em diretiva de planejamento<sup>210</sup> do Exército brasileiro, este veio preencher lacuna existente e, conjuntamente com a PDN e a Política Militar de Defesa (PMD), ambas em vigor, representam os documentos de mais alto nível da defesa nacional.

Com base no documento de END, os planos das forças singulares devem orientar o planejamento de suas metas em curto prazo (até 2014), em médio prazo (2015 a 2022) e em longo prazo (2023 a 2030). O mérito da estratégia está

---

<sup>209</sup> O arsenal brasileiro inclui artilharia herdada da Segunda Guerra Mundial, blindados com mais de 30 anos de atividade, fuzis com mais de 40 anos, um grande número de viaturas com 20 anos de uso. Na Marinha, nos últimos anos, foram desativadas mais de duas dezenas de navios, alguns aviões, além de equipamentos como submarinos, helicópteros e embarcações parados por não estarem em condições de uso. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/md1/pac\\_7.htm](http://www.defesanet.com.br/md1/pac_7.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2008.

<sup>210</sup> Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/05notic/paineis/2009/02fev/img/dirCmtEx.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2009.

especialmente no fato de que a construção de um planejamento de defesa para um período tão dilatado não é tradição no Brasil, por isso a construção desta política pública de longo prazo é um avanço em relação ao tratamento das questões de segurança no Brasil.

Enfatiza ainda ações estratégicas de médio e longo prazo para modernizar a estrutura nacional de defesa, a partir de três pilares principais: reorganização da estrutura das forças armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, por meio do desenvolvimento tecnológico a fim de alcançar a autonomia operacional, e uma política de composição dos efetivos das forças. Este Plano parte das seguintes premissas<sup>211</sup>:

- defesa e desenvolvimento são inseparáveis e ambos se motivam mutuamente;
- a defesa é o escudo do desenvolvimento e aquela que propicia as condições para que o país possa construir seu próprio modelo de desenvolvimento;
- é em torno de capacidades que o potencial estratégico deve ser estruturado e não de inimigos específicos.

Como não se vislumbram ameaças militares concretas e definidas no atual momento para o Brasil e nem o país tem algum inimigo determinado, seja de forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não-estatais, dessa maneira, devido à incerteza das ameaças, o preparo das forças armadas inclui atuar em variadas missões com diferentes áreas e cenários.

A idéia consubstanciada no princípio de independência nacional permeia o documento. Conforme o mesmo, um projeto forte de defesa favorece um projeto forte de desenvolvimento, e este será robusto se estiver guiado pelo princípio da independência nacional a ser efetivada por meio do investimento de recursos físicos, econômicos e humanos no potencial produtivo do país, da capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos setores espacial, cibernético e nuclear, e ao democratizar as oportunidades para o amplo espectro da sociedade e pela ampliação da participação desta sociedade nos processos decisórios da vida política e econômica do país.

---

<sup>211</sup> Conforme documento publicado no site do Ministério da Defesa, disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/UserFiles/File/Ascom/algunsPontosrelevantesdaestrategianacionaldedefesa.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2009.

Uma importante questão a ser considerada, diz respeito ao reequipamento das forças militares. Como forma de otimizar este objetivo, importaria promover uma articulação entre Exército, Marinha e Aeronáutica no sentido de estabelecer uma doutrina de defesa e estratégia militar que atualmente não existe. Sem esta doutrina comum, a orientação dos gastos ficaria prejudicada, uma vez que cada uma das armas quer garantir os recursos, normalmente escassos, para suprir as suas necessidades, sem atentar para o todo.

Esta articulação compõe uma das diretrizes da END que estabelece, para a unificação doutrinária, estratégica e operacional das forças militares, a criação de um Estado-Maior Conjunto chefiado por um militar, e com a participação dos Chefes dos Estados-Maiores das três forças, sendo subordinado diretamente ao Ministro da Defesa. Além disso, retira os impedimentos a uma maior participação de civis em postos dirigentes no Ministério da Defesa.

As capacidades operacionais das forças armadas, segundo a END, devem se orientar pelos requisitos estratégicos de monitoramento/controle, mobilidade e presença. Por sua vez, os setores espacial, cibernético e nuclear são apresentados como de importância estratégica para alcançar a flexibilidade no combate. Outra importante diretriz, a par do apregoado na II PDN, é a capacitação da indústria nacional<sup>212</sup> de material de defesa, que deve priorizar projetos para o desenvolvimento e a fabricação de equipamentos militares como, helicópteros de transporte, reconhecimento e ataque; submarinos convencionais e de propulsão nuclear; veículos blindados; armamentos inteligentes, como mísseis, bombas e torpedos; radares antiaéreos; munições, armamento e equipamento individual do combatente; aeronaves de caça; armamentos e sensores; aeronaves de transporte de tropa, bem como, a atualização do programa espacial brasileiro, com o desenvolvimento de satélite geoestacionário para meteorologia e comunicações seguras, e satélites de sensoriamento remoto com sensor ótico e radar, além da prioridade ao desenvolvimento de veículo lançador de satélite e a reposição de componentes e sistemas espaciais.

---

<sup>212</sup> A indústria nacional terá regime legal, regulatório e tributário especial, serão eximidas do regime de licitações e protegidas contra contingenciamentos orçamentários, bem como será constituída tanto por empresas privadas quanto por estatais.

Para desenvolver a indústria nacional de material bélico, o Brasil pretende fomentar parcerias estratégicas para o desenvolvimento tecnológico de ponta de interesse para a defesa, além de visar o mercado externo como escala ampliada de produção. Para tanto, a integração sul-americana é prioridade e deve ser estimulada não apenas para contribuir para a defesa brasileira, mas para promover cooperação militar regional, bem como a integração das bases industriais de defesa. Dessa forma, a consolidação da União de Nações Sul-Americanas permitiria o desenvolvimento da produção de defesa conjuntamente em termos regionais, objetivo esse que passou a constar também do Conselho de Defesa Sul-Americano.

O terceiro foco da END é a composição dos efetivos das forças militares. Nesse sentido, a vontade do governo é expressa em manter o serviço militar obrigatório mobilizando todas as classes sociais, mas visando atrair um maior número da classe trabalhadora, além de destacar o interesse estratégico em formar especialistas civis em assuntos de defesa, apoiando nas universidades cursos e programas que versem sobre a defesa. Define, em relação a participação em operações de paz, a preparação das forças militares para que estejam aptas a assumir responsabilidades crescentes, tanto sob os auspícios da ONU quanto da OEA, aumentando, dessa forma, sua credibilidade internacional e suas credenciais de liderança regional.

Nem a PDN e nem a END vieram alterar a possibilidade de emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem interna, conforme previsto na Constituição Federal, art. 142<sup>213</sup>. A regulamentação<sup>214</sup> que se seguiu à Constituição, considerou que a missão essencial das forças armadas é a defesa da pátria e apenas de maneira subsidiária e eventual lhes incumbe à defesa da lei e da ordem, eis que esta compete primariamente às forças de segurança pública.

A I PDN destacou a sua regulamentação para as ameaças externas, dando espaço para uma possível alteração do art. 142, contudo, a II PDN ressalta a sua conformação preponderantemente para ameaças externas, mas considera o

---

<sup>213</sup> “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

<sup>214</sup> Parecer da AGU nº GM-025, de 10 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://webdoc.agu.gov.br/webpareceres/>>. Acesso em: 05 de junho de 2008.

emprego das forças militares também contra ameaças internas, em caso de preservação da soberania e indissolubilidade federativa.

A END menciona que, na elaboração das hipóteses de emprego, a Estratégia Militar de Defesa deve considerar “a participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal, e os atendimentos às requisições da Justiça Eleitoral”, considerando-se que “devido à incerteza das ameaças ao Estado, o preparo das Forças Armadas deve ser orientado para atuar no cumprimento de variadas missões, em diferentes áreas e cenários, para respaldar a ação política do Estado”.

O fato de o Brasil ter elaborado um documento norteador de estratégias para a defesa nacional no médio e longo prazo, é extremamente relevante e permite que se amplie a discussão com a sociedade sobre as questões de defesa e segurança no Brasil. Mas, não basta propor as estratégias é necessário que estas tenham as condições necessárias para serem cumpridas. A defesa não assumiu lugar destacado nos debates na sociedade e na agenda nacional, o que contribui para que o Legislativo não considere prioritária uma maior destinação de recursos para tais temas. Isso pode ser corroborado observando-se o grau de importância que o orçamento militar vem tendo relativamente ao PIB nos últimos anos, mantendo-se estável em torno de 1,5% (Quadro 5).

A ênfase da END em integrar a indústria de defesa com o desenvolvimento do país permitiria forças armadas com maior autonomia, por não estarem dependentes de insumos estrangeiros. Da mesma forma, propõe uma atitude pró-ativa em relação à região, ao privilegiar a integração das bases industriais de defesa, visando mercado para exportação. Contudo, uma indústria de defesa apta a desenvolver e produzir os materiais necessários para assegurar a condição de independência em relação às compras de materiais bélicos, não se obtém no curto prazo, por conseguinte, a determinação política em destinar os recursos necessários a tal fim é fundamental, bem como a formação de parcerias com outros países. O Brasil já teve uma indústria militar sólida, portanto, esta reestruturação pode ser viabilizada, permitindo conformar uma estrutura dissuasória importante.

O Brasil deu um passo importante na construção das condições para o reequipamento das forças e autonomia tecnológica, ao estabelecer uma parceira

estratégica com a França. Esta parceria vai além da possibilidade de as forças se modernizarem com a retomada do projeto do submarino nuclear<sup>215</sup>, produção de aviões e helicópteros de combate, pois estabelece uma ampla aliança entre ambos países. No início de 2008, foi estabelecido um Acordo de Status das Forças (SOFA), relativo à cooperação no domínio da defesa e ao estatuto das forças, por meio do qual se eliminam as exigências legais para a circulação de militares de ambos os países nos dois territórios.

O Acordo estabelece, conforme artigo 3<sup>216</sup>, que a cooperação em matéria de defesa objetiva promover atividades relacionadas aos equipamentos e sistemas militares, bem como intercâmbio nas questões de defesa e segurança e outras ações referentes à defesa que as partes entenderem de interesse mútuo, podendo assumir as seguintes formas: cooperação, nas áreas de pesquisa e desenvolvimento; apoio logístico e aquisição de produtos, equipamentos e serviços de defesa; reuniões técnicas; ações conjuntas de treinamento e exercícios militares; compartilhamento de experiências adquiridas nos campos de operações, utilização de equipamentos militares de origem nacional ou estrangeiros, e desenvolvimento de projetos de ciência e tecnologia relacionadas com a defesa. Após o Acordo, em dezembro de 2008, os presidentes Nicolas Sarkozy e Lula assinaram o protocolo formal estabelecendo a Aliança Estratégica, que inclui também parceria em outras áreas como cultura e economia, mas cujo foco principal é a área de defesa.

No tocante aos valores vinculados à defesa, a END carece de uma definição em relação ao percentual a ser destinado do orçamento. Esta é uma questão importante, uma vez que sempre persiste o temor de que, em condições econômicas desfavoráveis, pode ocorrer uma redução em relação aos valores inicialmente previstos (contingência), fato que dificulta o planejamento de aquisições, podendo denotar um sentido de imprevisibilidade.

Não tendo sido possível acordar sobre a fixação dos percentuais a serem destinados à defesa, enunciou-se que, sob a coordenação do Ministério da Defesa, deverá ser estabelecido ato legal que garanta a alocação, de forma continuada, de

---

<sup>215</sup> O Brasil quer produzir um submarino similar ao submarino nuclear de ataque (SNA) de Classe Rubi, produzido na França. O Brasil detém o domínio do combustível nuclear, mas quer produzir ainda o casco (para suportar grandes profundidades) e o armamento, o que faria em parceria com os franceses.

<sup>216</sup> Texto do acordo disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/md1/fr-ru\\_6.htm](http://www.defesanet.com.br/md1/fr-ru_6.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2008.

recursos financeiros específicos, além de viabilizar que se convertam para investimento nas forças armadas, eventuais receitas geradas pelos bens imóveis da União, administrados pelas forças.

Há uma percepção sobre a necessidade de reposicionamento dos efetivos das forças militares para as áreas estrategicamente importantes como a Amazônia (com unidades menos concentradas), e, em relação ao Atlântico Sul (campos de petróleo), é necessária capacidade adequada de vigilância e defesa das águas brasileiras. A região amazônica é apontada como a principal área na qual pode ser travada uma guerra assimétrica, por isso ali, mais do que em qualquer outro lugar, precisa-se desenvolver a capacidade logística para que se fortaleça a mobilidade das forças. Por isso, a utilização de forças flexíveis para o combate, como definido na END, focalizando em uma estrutura militar de defesa com capacidade de pronta resposta, forças leves e ágeis que estejam aptas a atuar de modo combinado cumprindo diferentes tipos de missões.

As preocupações com os recursos naturais e energéticos brasileiros (petróleo do pré-sal, água, minérios) demonstrada na END, o fomento a uma indústria de defesa que seja também sub-regional, de modo a reduzir a dependência aos mercados tradicionais, a capacitação para desempenhar um papel de crescente responsabilidade nas operações de manutenção de paz, a formação de forças bem adestradas e com capacidade de emprego em diversas missões conforme o novo quadro de preocupações de segurança no pós-Guerra Fria, sinalizam que o Brasil mantém sua preocupação para com sua soberania e a inviolabilidade de suas fronteiras que são suscetíveis ao deslocamento de fatores de insegurança regionais.

A proposição do Brasil em configurar uma unidade sul-americana se dá em termos mais realistas atualmente do que no início da década de 1990, quando uma visão kantiana de segurança multilateralizada permeava a visão brasileira de segurança (CERVO, 2008, p. 141-148). Demonstra que não está desatento às questões de rivalidade sub-regional que persistem e nem às ameaças à segurança em sua fronteira norte, redimensionando a percepção de um anel de paz em seu torno. Ao mesmo tempo, ao assumir a liderança militar da Missão de Paz no Haiti,

coordena uma resposta da própria região<sup>217</sup> a crises de Estado regional e amplia suas credenciais em termos globais.

Conforme o chanceler Amorim (2005, p. 8-9) a operação de estabilização no Haiti se propõe diferente daquelas anteriores, que assumiam uma visão repressiva do problema. Ao adotar o princípio de “não-indiferença”, ou seja, de que o que move a ação brasileira é a solidariedade ativa ao dispor-se a colaborar, sempre que chamado, especialmente quando houver sinal evidente de crise política e social, o Brasil incorpora uma dimensão econômico-social a processos de estabilização. Os projetos de cooperação (como na área de merenda e material escolar) desenvolvidos no Haiti visam contribuir para o seu progresso e autonomia. A importância da missão como cooperação de esforços regionais é assinalada por Hirst (2008, p. 53)

a participação destacada de Argentina, Brasil e Chile (ABC) juntamente com outros países levou a missão a adquirir um sentido emblemático como iniciativa de cooperação sub-regional, adequada às expectativas da comunidade internacional de ação multilateral sobre situações locais de colapso institucional.

Também analisando em termos de concertação regional, Rojas Aravena (2008, p. 40) considera que a missão de paz no Haiti reforçou os laços entre os países da região em matéria de defesa. Pois mostrou que a ação conjunta e a interoperatividade são possíveis e que se pode avançar em termos de conciliação e cooperação política, apesar das dificuldades, por meio de um esquema em que atuem juntos os Ministérios de Defesa e de Relações Exteriores dos Estados envolvidos na ação.

## 6.2 POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA DO SUL

O fim da bipolaridade não significou a perda do poder relativo dos Estados Unidos no continente americano. Apesar dos rearranjos que foram sendo elaborados na ordem internacional em transição, a sua influência permaneceu sendo exercida com supremacia no continente. A América Latina, porém, não está entre as

---

<sup>217</sup> Além do Brasil, cooperam nas operações no Haiti, Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guatemala Paraguai, Peru e Uruguai.

regiões prioritárias para a política norte-americana, se apresenta como uma área em que não há competição entre potências que possa ameaçar a liderança dos Estados Unidos. A capacidade de poder dos países da região não é suficiente para que estes almejem o status de potência regional. Além disso, o Brasil, como único país que apresenta condições para buscar uma liderança regional, o faz de forma a não confrontar a liderança exercida pelos Estados Unidos.

Entretanto, o fato de a América Latina e, particularmente a América do Sul, constituir uma área marginal na política de segurança dos Estados Unidos, não quer dizer que a região está menos exposta às pressões, a “condição periférica da região não lhe poupou o enquadramento estratégico mundial adotado por Washington a partir de 2001” (HIRST, 2008, p. 54). Neste sentido, o Plano Colômbia e a importante assistência militar, na região andina, estão inseridos nesta estratégia, sendo que Colômbia (6º), Peru (8º) e Bolívia (9º), estão entre os 10 maiores recebedores de assistência militar dos Estados Unidos. Os valores de assistência militar destinados aos três países sul-americanos foram ainda maiores, a partir de 2002, do que tinham sido nos anos imediatamente anteriores (Quadro 19).

Em Mil US\$

<b>País</b>	<b>1999-2001</b>	<b>2002-2004</b>	<b>Total (99-04)</b>
Israel	9.823.862	9.094.874	18.918.736
Egito	6.122.603	6.025.457	12.148.060
Paquistão	9.075	4.682.808	4.691.883
Jordânia	981.050	2.670.415	3.651.465
Colômbia	1.549.497	2.048.566	3.598.063
Afeganistão	8.415	2.663.784	2.672.199
Turquia	5.357	1.324.923	1.330.280
Faixa de Gaza	630.557	271.058	901.615
Peru	263.543	445.826	709.369
Bolívia	281.470	320.682	602.152
Equador	110.103	251.368	361.471
Polônia	33.242	313.136	346.378
Iraque	37.945	283.986	321.931

Quadro 19 - Principais recebedores da assistência militar dos Estados Unidos, 1999-2004.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de <<http://projects.publicintegrity.org/militaryaid/World.aspx>>. Acesso em: 15 mar. 2008

Na década de 1980, a América Central e o Caribe (em menor medida), eram as principais preocupações estratégicas norte-americanas na região, nos anos 1990, a primazia passou a ser da região andina como um todo, mas da Colômbia particularmente. Inicialmente, com a preocupação do combate às drogas e de instabilidade política e econômica, mas após os atentados de 11 de setembro, a guerra às drogas é incorporada à guerra global ao terror, como nova política estratégica dos Estados Unidos. O terrorismo e o narcotráfico passam a ser considerados como ameaças à “segurança nacional” dos Estados Unidos e como tal tratadas.

Os principais interesses de segurança dos Estados Unidos na região se concentram na parte norte da América do Sul. Russel e Tokatlian (2008, p. 12), considerando as diferenças e conflitos que afastam a América Latina, ressaltam a diferenciação entre o que seria uma América Latina do Norte e outra América Latina do Sul, sendo que os interesses norte-americanos incluiriam Colômbia e Venezuela na área da primeira.

Para Buzan e Wæver (2003, p. 334), no pós-Guerra Fria, a América Latina tornou-se relativamente mais importante para os Estados Unidos como uma região adjacente, porém, de uma maneira muito mais seletiva. Com o foco das preocupações direcionado às drogas e à migração, naturalmente a atenção dos Estados Unidos se direciona para as partes mais próximas da América Latina: América Central, Caribe e a região andina da América do Sul.

Da mesma forma, Cope (2006, p. 17-20) cita a importância desta região para a segurança norte-americana. Refere que o norte da América Latina é prioritário nas decisões de segurança norte-americanas, considerando-se os desafios decorrentes das ameaças assimétricas pós-11 de setembro, quando tais eventos demonstraram que os Estados Unidos devem confrontar os adversários não-estatais que ameaçam o país e seus interesses.

Assim, propõe que o entorno sul a ser considerado como parte vital para a defesa norte-americana deva compreender México, Caribe, América Central e a parte norte da América do Sul, porque todos os problemas que ameaçam estes países - como democracias relativamente fracas, violência, forças públicas que são incapazes de exercer completamente o seu poder de polícia sobre seu território, fronteiras porosas, além de sérios problemas transnacionais - também se tornam

ameaça aos Estados Unidos. A estratégia, portanto, em relação ao flanco sul da defesa norte-americana, cujo centro gravitacional permanece sendo as drogas da Colômbia, deve considerar que há uma correlação direta entre combater o fortalecimento das redes do tráfico e das redes de contrabando e outras formas de crime transnacional e o combate ao terrorismo.

A importância maior, atribuída pela política estratégica norte-americana à região andina, resultou na extensão da zona de influência imediata dos Estados Unidos: “a distribuição de bases, os acordos militares assinados, a assistência concedida a esses países atestam para esta mudança” (HERZ, 2002, p. 87). A partir da implantação do Plano Colômbia e o destaque a uma política militarizada de combate às drogas, a presença militar dos Estados Unidos na América do Sul tornou-se fonte de preocupação para os principais atores sul-americanos, que se intensificou com a mudança estratégica após os atentados de 11 de setembro.

### **6.2.1 A descentralização da presença militar norte-americana na América do Sul**

A presença militar norte-americana na região<sup>218</sup>, coordenada pelo Comando Sul das forças militares dos Estados Unidos (Southcom<sup>219</sup>), se consolidou com o estabelecimento de *Forward Operating Locations* (FOL). A partir do ano de 2000, com o fechamento das bases Howard no Panamá, e Viegues em Porto Rico, o governo norte-americano implementou um novo formato de controle militar, que passa a se constituir de forma descentralizada. Apesar do fechamento dessas bases, Washington mantém várias instalações na região, como estes postos avançados e a operação de radares, muitas delas utilizadas exclusivamente para o apoio operacional das ações na Colômbia.

A base do Panamá era utilizada como apoio logístico unificado para as operações antinarcoóticos e outras missões. Sem esta base, os Estados Unidos

---

<sup>218</sup> A assistência militar dos Estados Unidos para a região é promovida desde a Segunda Guerra por meio de diversos programas de treinamento de militares e policiais, exercícios conjuntos, venda de armamentos e ajuda militar direta.

<sup>219</sup> Os Estados Unidos têm seis comandos militares: Northcom; Southcom; Eucom; Centcom; Africom e Pacom. A área coberta pelo Southcom inclui: a massa continental da América Latina ao sul do México; o mar do Caribe, uma parte do Oceano Atlântico e as águas adjacentes à América do Sul e Central.

transferiram para a Flórida (comando) e Porto Rico (posteriormente para o Texas) a maior parte das funções desempenhadas pelo Southcom. Por outro lado, por meio de novos postos de operação expandiu sua infra-estrutura na região, com instalações menores e de mais baixo custo utilizadas para as operações antidrogas: na América do Sul, em Manta, no Equador; na América Central e Caribe, em Comalapa, em El Salvador, Aruba e Curaçao.

O Departamento de Defesa estabeleceu alguns critérios para nortear a escolha das novas instalações: a implantação de uma unidade em cada uma das sub-regiões (América do Sul, América Central e Caribe); próximas às fontes produtoras de droga (Colômbia, Bolívia e Peru) e de trânsito (Caribe e América Central); possibilidade de proteção do pessoal e equipamento das bases, incluindo a questão da imunidade para aqueles que operam nas bases (o que os coloca em uma situação de espécie de limbo jurídico); infra-estrutura prévia a fim de minimizar os custos de instalação (UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 2000, p. 13).

Inicialmente as opções para a instalação das novas bases incluíam Aruba, Curaçao, Belize (na cidade de Belize), Costa Rica (em Liberia), Equador (Manta, Salinas e Guayaquil), Honduras (Soto Cano), El Salvador (San Salvador). Essas bases são estabelecidas por meio de acordo bilateral entre os Estados Unidos e o país de destino, definindo as funções específicas para as quais serão utilizadas.

A partir da definição dos locais, foram assinados acordos de dez anos para a manutenção de bases militares com Equador, El Salvador e com a Holanda (relativamente a Aruba e Curaçao). Com Equador e Holanda os acordos foram celebrados em abril de 1999, de maneira interina, sendo que os finais foram assinados em novembro de 1999 (Equador) e em março de 2000 (Holanda e El Salvador).

Conforme o United States General Accounting Office (2000, p. 14), os acordos estabelecem: somente proceder à detecção, rastreamento e monitoramento de operações antidrogas; segundo consulta, recursos e incrementos nos financiamentos norte-americanos revertem para as nações anfitriãs; os contratos são por um período de 10 anos, prevendo a possibilidade de renovação por mais 5

anos<sup>220</sup>; acesso permitido aos Estados Unidos 24 horas do dia, 7 dias por semana; as autoridades da nação anfitriã mantêm a responsabilidade acerca do controle do tráfego aéreo e das instalações do aeroporto.

As bases são estruturadas como centros de mobilidade estratégica para permitir ataques rápidos e decisivos, sobretudo com tropas aerotransportadas. A base de Manta, que se situa próxima à fronteira colombiana de Putumayo, é operada como o principal centro de espionagem eletrônica satelital na América do Sul, partindo dali, para suas missões de espionagens (144 vôos mensais), os aviões Orion C-130. Na base não estão apenas pessoal militar dos Estados Unidos mas também outros empregados, especialmente ex-militares, que trabalham para a Dyncorp, multinacional de segurança privada, conforme apontado pela Asociación para la Promoción Social Alternativa – MINGA e Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES (2004, p. 21).

Os Estados Unidos mantêm ainda as bases permanentes de Soto Cano (Honduras) e Guantánamo Bay (Cuba); utilizam as instalações do Centro de Treinamentos em Iquitos, no Peru, além de militares e pessoal civil de empresas privadas operando na Colômbia. Também operam 17 radares, especialmente na Colômbia (Leticia, Marandúa, San Juan de Guavirare, Tres Esquinas e possivelmente em Araracuara e Tabatinga) e Peru (Iquitos, Andoas e Pucallpa), também no Caribe, em Riocha e San Andrés, e provavelmente no Equador (Sucumbios ou Napo), além de outros radares móveis (BLICKMAN et al., 2003, p. 13).

A presença militar norte-americana na América do Sul também se dá por acordos para a realização de treinamentos. Com o Paraguai foi formalizado um acordo de cooperação militar bilateral pelo qual as tropas norte-americanas foram

---

<sup>220</sup> Os acordos prevêm que as partes devem denunciar a intenção de não renovação com 1 ano de antecedência. O governo equatoriano comunicou em 2008 aos Estados Unidos que o acordo para manutenção da base em Manta não será renovado. Com isso, os Estados Unidos planejam implantar uma nova base (o Departamento de Defesa solicitou US\$ 46 milhões em seu orçamento para a implantação de uma nova base militar na América do Sul), para tanto, estão em tratativas com a Colômbia. A instalação de uma base em Palanquero, Colômbia, aumentaria a capacidade norte-americana para intervir na maior parte da América Latina. O seu uso não se limitaria a operações antinarcóticos e nem somente na sub-região andina, mas alcançaria praticamente todo o continente. Como parte das negociações para a implantação da base, a Colômbia está pleiteando aumento na ajuda militar dos Estados Unidos, conforme destacado pelo Americas Program, Center for International Policy (CIP), disponível em: <<http://americas.irc-online.org/am/6148>>. Acesso em: 30 maio 2009.

autorizadas a realizar manobras e treinamentos. Por este acordo, aprovado pelo Congresso paraguaio em julho de 2005, os militares norte-americanos teriam acesso livre para a entrada e saída de tropas, para transporte de armas e medicamentos e liberdade de operar em qualquer ponto do território paraguaio. Além de exercícios militares conjuntos de combate ao narcotráfico e ao terrorismo, as tropas fariam operações humanitárias, como assistência médica em áreas carentes.

Conforme o acordo, o Paraguai, que é signatário do Tratado Penal Internacional - TPI, outorgou aos militares norte-americanos imunidade total, o que impede que sejam julgados por este Tribunal em casos delitivos. Segundo o governo paraguaio<sup>221</sup>, no entanto, essa prerrogativa somente seria aplicada nas ações de causas humanitárias.

Localização	Contingente
Guantánamo Bay, Cuba (base naval)	850
Soto Cano, Honduras (base)	550
Manta, Equador (FOL)	10 a 15 permanentes 300 temporários (máximo permitido)
Rainha Beatriz, Aruba (FOL)	10 a 15 permanentes 100 temporários (máximo permitido)
Hato Rey, Curaçao (FOL)	10 a 15 permanentes 300 temporários (máximo permitido)
Comalapa, El Salvador (FOL)	10 a 15 permanentes 100 (máximo permitido)

Quadro 20 - Bases militares e FOLs<sup>222</sup> norte-americanas na América Latina e Caribe  
Fonte: elaborado pela autora, a partir de Poland, 2004 e BLICKMAN et al, 2003.

Enquanto na base Howard permaneciam alocadas 2.500 pessoas (civis e militares), as FOLs mantêm em torno de uma dezena de membros permanentes, podendo este contingente ser ampliado com pessoal temporário. Em relação ao efetivo que está na Colômbia prestando assistência às forças armadas colombianas (oficialmente não participando das operações de combate), até 2004 o contingente militar era de até 400 pessoas, além do mesmo contingente de civis empregados pelas empresas militares privadas. A partir de 2005, o Congresso norte-americano

<sup>221</sup> Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/notas/paraguai\\_usa\\_1.htm](http://www.defesanet.com.br/notas/paraguai_usa_1.htm)>. Acesso em: 25 set. 2008. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/intel/crise\\_al\\_29.htm](http://www.defesanet.com.br/intel/crise_al_29.htm)>. Acesso em: 25 set. 2008.

<sup>222</sup> Recentemente os Estados Unidos renomeou as FOL como CSL (Cooperative Security Locations).

autorizou o aumento de pessoal em solo colombiano para 800 militares, além de outros 600 agentes empregados pelas empresas privadas.

Essa presença avançada na América Latina permite, conforme destaca o Comando Sul, uma vantagem estratégica para apoiar importantes objetivos no hemisfério, apóiam os esforços antidrogas, as operações humanitárias, os contatos militar-militar, e, juntamente com os treinamentos e as operações militares conjuntas, permitem o apoio aos vizinhos latino-americanos<sup>223</sup>.

O Comando Sul é a organização oficial dos Estados Unidos mais engajada nos temas latino-americanos, possui o maior número de pessoas (mais de 1.100 oficiais) designadas para tratar dos assuntos da região do que as outras agências governamentais. Esta configuração decorre da centralidade que assumiu, nas políticas externa e militar norte-americanas, a estratégia de segurança nacional e os atores militares

Southcom, como comandos militares em outras regiões, tem se tornado o principal interlocutor na região, a medida que a presença de outras agências dos EUA declinou, tais como a USAID, e o departamento de agricultura, e como sua missão se expandiu para cobrir a resposta às “ameaças não-tradicionais”, tendo em vista manifestações do terrorismo internacional, e assuntos de segurança interna. (BARRY, 2005, p. 3).

Com efeito, os Estados Unidos privilegiam a força sobre a diplomacia na resolução dos problemas da região, como se nota da primazia do Comando Sul em ser o interlocutor com os Estados da região,

o Pentágono tem contrato de permanência de 10 anos no Equador, Curaçao e Aruba e a presença de forma perpétua na base naval em Guantánamo. Essa infra-estrutura permanente gera relações assimétricas e convida à intervenção ao invés da negociação nas situações de crise (LINDSAY-POLAND, 2004, p. 2).

Conforme Barry (2005, p. 23), enquanto na maior parte da década de 1990 a ajuda militar norte-americana representava menos da metade dos valores destinados à assistência humanitária e econômica da região, atualmente, os níveis de auxílio econômico e de segurança são muito próximos.

Essa nova forma com que se dá a presença militar dos Estados Unidos na região, não apenas diversificou e descentralizou sua presença militar, como

---

<sup>223</sup> Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/southcom/eng.htm>>. Acesso em: 25 set. 2008.

também passou a operar mediante a contratação de forças de segurança privadas. A construção, manutenção e a operação das bases militares têm sido repassadas pelo Pentágono para empresas privadas, dificultando o monitoramento e o controle democráticos destas atividades uma vez que as informações disponíveis são reduzidas.

<b>Ano</b>	<b>Economic and Social Aid</b>	<b>Military and Police Aid</b>
<b>1996</b>	550.710.000	296.946.645
<b>1997</b>	594.524.000	325.237.358
<b>1998</b>	666.734.000	360.993.112
<b>1999</b>	1.417.690.000	595.000.128
<b>2000</b>	991.311.000	1.055.984.292
<b>2001</b>	706.767.000	483.193.439
<b>2002</b>	987.005.000	735.837.026
<b>2003</b>	1.036.778.000	877.248.935
<b>2004</b>	1.054.973.000	919.848.584
<b>2005</b>	1.090.297.000	852.949.262
<b>2006</b>	1.179.789.000	884.791.887
<b>2007</b>	1.173.597.812	973.378.269

Quadro 21 - Valores da assistência econômica e de segurança dos EUA para a América Latina

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados de <<http://www.ciponline.org/facts/country.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

Uma destas empresas, a DynCorp, opera na base de Manta assim como na Colômbia, prestando assessoria militar, capacitação para as forças de segurança colombianas, além de logística e apoio técnico. Todos os programas antinarcóticos na América do Sul bem como o controle das estações de radares do Comando Sul são efetuados por essas empresas privadas (ZIBECHI, 2005, p. 4).

O fato de que o pessoal norte-americano que opera nas bases não está sujeito às leis locais e que não podem ser levados ao TPI, conforme os acordos das FOLs, estabelece um sério problema de direito internacional. Os Estados Unidos não assinaram o Estatuto do TPI<sup>224</sup> e procuram formalizar com os demais países os

<sup>224</sup> O Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI) foi aprovado em julho de 1998, mas entrou em vigor em 2002 (após a ratificação de 60 membros). 23 Estados Latino-Americanos ratificaram ou aderiram ao TPI, sendo Argentina (2001); Bolívia (2002); Brasil (2002); Colômbia (2002); Equador (2002); Paraguai (2001); Peru (2001); Uruguai (2002); Venezuela (2000), da América do Sul. Os EUA não ratificaram o TPI alegando que o mesmo possui deficiências. Em 2007, a Assembléia Geral da OEA (AG/RES. 2279 XXXVII-0/07) aprovou uma resolução exortando os Estados-membros que ainda não tivessem aderido ao TPI a fazê-lo, os EUA não se uniram ao consenso da resolução de promoção do Tribunal além de opor-se à utilização do orçamento ordinário da OEA para financiar

acordos *Status of Force Agreements* (SOFA), para estabelecer proteção para os seus agentes no exterior e não submetê-los a este órgão internacional. Seguindo esta postura, nos acordos para instalação de FOLs o governo norte-americano destaca o compromisso do Estado anfitrião em não submeter o pessoal norte-americano à aplicação do TPI.

Da mesma forma, os Estados Unidos pressionaram os países da região para que não ratificassem o TPI, sendo que a maior parte aderiu ao Tratado. Porém, não significa que a pressão dos Estados Unidos deixou de ocorrer, como citado, quando do acordo militar com o Paraguai, em 2005, foi estabelecida uma cláusula de imunidade total para os militares norte-americanos, embora, em 2001, esse país tivesse ratificado o TPI.

É difícil considerar, no atual contexto ou em um futuro próximo, que se produza uma ameaça tradicional no hemisfério ocidental que ameace os Estados Unidos, por outro lado, a sua atenção tem se direcionado para as ameaças não tradicionais.

Os EUA e seus parceiros são ameaçados não apenas pelos inimigos que procuram se opor pelos meios tradicionais, mas também por um espectro ativo de desafios não-tradicionais. Relacionamentos chave dos Estados Unidos pelo mundo estão se adaptando e se expandindo em repostas às estas mudanças. Da mesma forma, nós temos expandindo significativamente nosso círculo de parceiros de segurança pelo mundo (NATIONAL DEFENSE STRATEGY, 2005, p. 4).

Considerando-se que as ameaças não tradicionais afetam não apenas um país, mas sim todos, os Estados Unidos destacam a importância da cooperação de segurança, como forma de expandir a capacidade internacional de enfrentar estes desafios. Segundo seu entendimento, bons resultados têm sido obtidos com a cooperação em relação ao terrorismo, sendo que uma das ferramentas militares mais efetivas na guerra contra o terrorismo tem sido a cooperação no treinamento das forças de países parceiros.

No seu documento de estratégia nacional de 2005, mencionando que a incerteza é o que define o atual contexto internacional e, considerando que os atores

não-estatais hostis possuem membros em número substancial, além de capacidade e influência consideráveis, os Estados Unidos enfatizam que

a colaboração internacional continua a ser a principal fonte da nossa força. Compartilhar princípios, uma concepção comum das ameaças, e o comprometimento com a cooperação provê muito mais segurança do que nós podemos alcançar por nós mesmos. (NATIONAL DEFENSE STRATEGY, 2005, p. 19).

Na América Latina, o governo norte-americano tem buscado a colaboração referente a algumas questões, como o fortalecimento da cooperação em inteligência, tem reiteradamente agido para a conformação de políticas comuns em relação às novas ameaças, ressaltado a necessidade de implementar medidas conjuntas contra o terrorismo, além do treinamento de militares e policiais voltado para o enfrentamento das novas ameaças.

Os objetivos do Comando Sul na região vão além do suporte aos governos no combate aos “narcoterroristas”. Barry (2005, p. 10-11) cita um documento<sup>225</sup>, parcialmente desclassificado do Comando Sul, no qual estão elencados objetivos para a estratégia nacional de segurança dos Estados Unidos na América Latina, que demonstram uma interpretação ampla do seu mandato para proteger a segurança dos Estados Unidos na região:

1. Assegurar o livre fluxo dos suprimentos regionais de energia para os mercados internacionais, impedindo que sejam alvo de agressão, para isso, devem ser melhoradas as habilidades das forças de segurança das nações parceiras em proteger a infra-estrutura crítica para as indústrias na região.
2. Exercício da soberania dos países sobre o seu território. A efetiva soberania objetiva exercer o controle sobre áreas sem a efetiva presença do Estado por meio de operações militares e de inteligência com as nações parceiras.
3. Os parceiros regionais devem ter capacidade e disposição para conduzir limitadas operações marítimas de interceptação e outras operações combinadas, particularmente nas áreas de contra-terrorismo, operações de paz, ajuda humanitária, situações de emergência, com mínimo apoio dos Estados Unidos. A cooperação em operações de desminagem, atividades na

---

<sup>225</sup> O documento citado pelo autor é “USSOUTHCOM Theater Security Command Strategy, 13 August 2004”.

área da saúde e ambientais, visa apoiar os esforços das forças de segurança das nações parceiras em promover uma imagem de responsabilidade social.

4. Não liberado.
5. Não liberado.
6. Evitar suporte dos *rogue states* a organizações terroristas. O suposto aqui é de que alguns países da região abrigam terroristas, mas o documento não nomina quais os Estados se enquadram na classificação de *rogue states*.
7. Fortalecer e manter estáveis os governos eleitos democraticamente na região. O Comando Sul trabalha para que seja possível promover respostas comuns aos desafios comuns, para estimular a cooperação entre as forças armadas por meio de instituições regionais de segurança, bem como para que o respeito aos direitos humanos e o fortalecimento dos governos democraticamente eleitos.

Sob a premissa da defesa da democracia, os Estados Unidos consideram que as eleições de líderes populistas (Venezuela, Bolívia, Equador) são uma das emergentes ameaças à segurança da região, pois o populismo radical prejudica o processo democrático. A postura do governo venezuelano em confrontar os Estados Unidos, com uma retórica antiimperialista (contrariedade ao Plano Colômbia, relações próximas com Cuba, Irã e Líbia, aquisições de armamentos da Rússia), é apontada pelos Estados Unidos como ameaça à estabilidade da região.

Durante o governo Chávez as relações com os Estados Unidos têm sido marcadas por tensões e desconfianças recíprocas. Chávez acusou o governo norte-americano de colaborar com o golpe de Estado desferido contra o seu governo em abril de 2002. Em 2004, a CIA apoiou a Colômbia numa ofensiva ocorrida em Caracas para a apreensão de Rodrigo Granda (FARC). A partir de 2005, o governo venezuelano suspendeu o convênio de cooperação antidrogas com a DEA. Em 2008, logo após a crise decorrente do ataque colombiano ao território do Equador, Chávez acusou os Estados Unidos de invadir o seu espaço aéreo com um avião militar para realizar espionagem. Por outro lado, os Estados Unidos consideram o governo venezuelano simpático à guerrilha colombiana, especialmente às FARC e condenam a sua negativa em assinar um acordo antidrogas.

Assim como o Brasil, a Venezuela, no bloco Andino, foi a força de resistência à conformação da ALCA. Em termos econômicos, a importância da relação é considerável, eis que uma expressiva parte das exportações venezuelanas se destina aos Estados Unidos, enquanto a Venezuela é a quarta exportadora de petróleo para o mercado norte-americano (11,1%, em 2005<sup>226</sup>) e o aumento no seu preço tem possibilitado à Chávez consideráveis investimentos em armamentos militares. Para Chávez, os Estados Unidos são uma ameaça e, seja diretamente ou utilizando-se das suas relações com a Colômbia, podem desferir um ataque à Venezuela.

As compras armamentistas de Chávez despertaram a atenção dos Estados Unidos para uma possível projeção de poder venezuelano no Caribe. Com efeito, conforme Hirst (2008, p. 55), não é o futuro da democracia venezuelana que preocupa os Estados Unidos, mas sim, a projeção do poder político e militar deste país sobre a área do Caribe.

A presença militar norte-americana na região passou a contar também, a partir de meados de 2008, com a reativação da IV Frota naval que retomou a realização de operações militares nas águas das Américas do Sul, Central e Caribe. A justificativa do governo dos Estados Unidos para reativá-la é para que auxilie o Comando Sul no combate ao tráfico de drogas e terrorismo, garantindo a segurança das águas internacionais da região.

Esse fato despertou preocupação nos principais atores sul-americanos, que se mostraram incomodados ante essa reativação, que tende à militarização dos problemas regionais. Esse fato ocorre logo após o incidente da invasão colombiana ao território do Equador, também no momento em que o Brasil propõe a formação do Conselho Sul-Americano de Defesa e que são descobertas importantes reservas petrolíferas em suas áreas costeiras. Além disso, adiciona-se um contexto em que a região conta com governos contrários às posições norte-americanas e que o governo equatoriano decidiu não renovar o acordo para a base militar de Manta. O governo norte-americano ressalta que a reativação da IV Frota não implica aumento da presença militar na região, mas, por outro lado, destaca a importância que a mesma tem para os Estados Unidos. Essa situação despertou preocupação para o

---

<sup>226</sup> Fonte: EIA - Energy Information Administration. Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

Brasil, demonstrando a importância da necessidade de reequipamento e modernização da Marinha (BAVA, 2008).

Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos fortalecem a sua presença militar na região, o Comando Sul passou a promover ações no intuito de aumentar a cooperação hemisférica em segurança, considerando que uma cooperação militar regional permite que esses parceiros estejam aptos a atuar no controle de áreas em que há escassa presença do Estado, como nas fronteiras.

Para os Estados Unidos, essa cooperação está baseada no conceito de defesa preventiva adotado por sua política estratégica. Por meio do engajamento construtivo é possível que se trabalhe pela estabilidade e cooperação regional, o que é feito seguindo a missão do Comando Sul de promover a democracia, o estabelecimento de boas relações de trabalho entre todos os países da região e o respeito aos direitos humanos<sup>227</sup>.

Para estabelecer relações de maior cooperação com os governos da região, o Comando Sul promove exercícios de treinamento em operações de segurança e de combate à migração ilegal e tráfico ilícito, de ajuda em situações de catástrofe natural e assistência humanitária<sup>228</sup>, pois entende que, em sendo fortalecidas as parcerias regionais e a capacidade coletiva, a segurança e a estabilidade do hemisfério ocidental, são fortalecimentos substancialmente.

Essas ações de *soft power*<sup>229</sup> são desenvolvidas em vários países e de variadas formas, tanto podem visar a população civil - no Paraguai (2005), a assistência médica e distribuição de remédios; no Peru (2008), construção de infraestrutura (escolas, clínicas médicas) em vilarejos e assistência médica - como treinamentos para as forças militares da região (exercícios militares conjuntos de instrução para responder a situações de catástrofe).

O aumento no número de policiais e militares latino-americanos treinados pelo Comando Sul, nos últimos anos, tem sido considerável. Enquanto, em 1999,

---

<sup>227</sup> Disponível em: <<http://www.defesenet.com.br/southcom/eng.htm>>. Acesso em: 25 set. 2008.

<sup>228</sup> Disponível em: <<http://www.southcom.mil/AppsSC/news.php?storyId=1567>>. Acesso em: 07 mar. 2009.

<sup>229</sup> O *soft power* ou poder brando seria o exercício do poder no sentido de buscar o consenso, deixando o uso da força em segundo plano, conforme conceito desenvolvido por Nye em seu livro "O paradoxo do poder americano", 2002.

foram treinados 13.785 membros das forças de segurança, em 2003, o número alcançou 22.855. A Colômbia é o país no qual mais fortemente esta ação tem sido empreendida, somente no ano de 2003 o efetivo treinado foi de 12.947, o maior contingente em termos globais (BARRY, 2005, p. 22).

Essa diversificação das ações do Comando Sul na região, desenvolvendo atividades de cooperação, segue a estratégia de defesa nacional, reorientada depois dos atentados, de fortalecer alianças e parcerias assegurando aliados e amigos e dissuadindo potenciais adversários. Coloca as questões não tradicionalmente de defesa sendo tratadas pelos militares, tornando difícil definir uma linha divisória entre a atuação das forças armadas e aquela que tem sido tradicionalmente responsabilidade das demais forças públicas e órgãos governamentais dos Estados.

### 6.3 O BRASIL E A COOPERAÇÃO REGIONAL NOS TEMAS DE DEFESA E SEGURANÇA

Apesar das vulnerabilidades e dos desafios no âmbito da segurança e defesa no pós-Guerra Fria indicarem aos Estados a necessidade de intensificar e aprofundar a cooperação, a América do Sul, que tem fraca mobilização e baixa capacidade para conformar instrumentos cooperativos, não tem conseguido atuar de maneira coordenada na área da segurança. Uma visão sul-americana de defesa permitiria à região uma maior capacidade dissuasória frente a outros países.

Segundo Vaz (2006b, p. 68), o Brasil não identifica fontes imediatas de ameaça na região, provenientes de ações ou políticas dos governos regionais. Justamente é esta condição que permite buscar a construção de arranjos cooperativos. Entretanto, existe a preocupação com processos internos que podem ter reflexos para a estabilidade regional, assim a preocupação do Brasil é com suas próprias vulnerabilidades “ante as externalidades no campo da segurança de processos políticos, econômicos e sociais”. A estabilidade regional, dessa forma, serve para proteger os seus interesses de segurança.

A promoção da cooperação não se faz sem custos, para o Ministro Amorim (2005, p. 3), o Brasil tem claro que o seu papel nesse processo de integração comporta custos, entretanto, deve-se pensar nos interesses de longo

prazo antes que nos objetivos imediatistas. Se o Brasil, a partir dos anos 1990, tem voltado sua política para a América do Sul, com o governo Lula, esta política se torna mais assertiva. Em seu discurso de posse, Lula declarou que “a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida”<sup>230</sup>.

Em seu governo, promoveu a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, instituição proposta a partir do resultado das reuniões de Cúpulas iniciadas em Brasília, em 2000, posteriormente renomeada de UNASUL<sup>231</sup>. A criação da CASA, congregando os 12 países sul-americanos<sup>232</sup>, propunha fortalecer a identidade da América da Sul, conformando a região como bloco unificado, em um processo de integração com investimentos em áreas importantes como integração energética e física, e de comunicações, além da concertação política e diplomática e uma área de livre comércio sul-americana<sup>233</sup>. Da primeira Cúpula da CASA resultou uma declaração dos Presidentes reconhecendo os esforços para o estabelecimento da paz na Colômbia. Os Presidentes ressaltam o apoio ao esforço de desmobilização e de desarmamento de membros de grupos ilegais, com o aporte da OEA por meio da Missão de Acompanhamento do Processo de Paz, MAPP-OEA<sup>234</sup>.

Para o Ministro Amorim (2005, p. 2) o processo de criação de uma Comunidade Sul-Americana tem se desenvolvido rapidamente, com a conclusão do acordo Mercosul e CAN, e o impulso a diversos projetos de infra-estrutura, transporte, comunicações e energia, embora as dificuldades em congregar doze países com diferentes níveis de desenvolvimento na conformação de uma comunidade de nações.

---

<sup>230</sup> Discurso de posse em 01 de janeiro de 2003. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2029](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

<sup>231</sup> Em 2007 os Estados-membros decidiram renomear a instituição sul-americana para UNASUL, mas somente seria formalmente criada em 23 de maio de 2008, em Brasília.

<sup>232</sup> Os 12 países somam 360 milhões de habitantes e um PIB em torno de US\$ 2 trilhões (dados de 2006).

<sup>233</sup> Conforme declaração presidencial e agenda prioritária, disponível em: <<http://casa.mre.gov.br/documentos/i-reuniao-de-chefes-de-estado/declaracao-presidencial-e-agenda-prioritaria>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

<sup>234</sup> Declaração conjunta dos Presidentes da CASA sobre a Colômbia, disponível em: <<http://casa.mre.gov.br/documentos/i-reuniao-de-chefes-de-estado/declaracao-conjunta-sobre-a-colombia>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

Se até este momento as iniciativas de integração tendiam à esfera econômica e, posteriormente, ampliadas para projetos de infra-estrutura, nas quais o Brasil tem exercido importante protagonismo, as iniciativas de coordenação regional no campo da segurança eram, sobretudo, bilaterais. Por isso, a proposição para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da UNASUL, é um avanço positivo para a concertação sul-americana na área da segurança.

A formalização da UNASUL em maio de 2008, propunha um processo inovador de integração, indo além das convergências produzidas pelo Mercosul e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, incorporando as conquistas e avanços obtidos por estes processos. A organização é instituída com personalidade jurídica internacional, o que confere um avanço concreto para a construção da comunidade sul-americana. A personalidade jurídica de Direito Internacional configura a UNASUL como organização internacional, ou seja, adquire *status* legal, o que permite que a organização possa dialogar com outros blocos enquanto tal.

Seu tratado constitutivo reconhece que os objetivos estratégicos de construção da União Sul-Americana são ambiciosos, por isso inclui o princípio da gradualidade e flexibilidade para o seu desenvolvimento institucional. A sua principal proposição é a de fortalecer o diálogo político com vistas a reforçar a integração sul-americana e, com isso, a participação da América do Sul enquanto bloco no cenário internacional.

Foram estabelecidos como objetivos da UNASUL: a integração energética e infra-estrutura para interconexão regional; a consolidação de uma identidade sul-americana com vistas a alcançar uma cidadania sul-americana; a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados-membros; a coordenação entre os organismos especializados dos Estados-membros para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o combate às drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, além da promoção do desarmamento, da não-proliferação e da desminagem; o intercâmbio de informação e experiência em matéria de defesa.

Por proposição brasileira foi criado no âmbito da UNASUL um Conselho de Defesa Sul-Americano. Não foi sem dificuldades que a proposta de criação deste Conselho foi finalmente aprovada pelos 12 países em dezembro de 2008, na Cúpula

na Costa do Saúipe<sup>235</sup>. A proposta de estabelecer um foro de consulta em matéria de segurança e defesa na América do Sul data do ano de 2006 inicialmente pensado para incluir apenas os membros do Mercosul, posteriormente, com o Ministro Jobim assumindo o Ministério da Defesa, o tema é intensificado conjuntamente com duas outras questões, a modernização do aparato bélico brasileiro e do estímulo estatal à indústria militar (OTÁLVORA, 2008a, p. 7).

A dificuldade de consensos, que indica um caminho difícil para a consolidação do Conselho ou de qualquer outro mecanismo nesta esfera, foi demonstrada já na sua proposição quando da Cúpula da UNASUL. Embora houvesse divergência entre alguns países quanto a qual deveria ser a forma e as atribuições (a Venezuela defendia um caráter operacional mais amplo), somente Uribe se opôs à criação do Conselho argumentando que os problemas de segurança colombianos são relacionados à guerrilha, não sendo o problema dos demais países.

Posteriormente, porém, quando da visita de Lula à Colômbia no mês de julho, Uribe concordou com a participação no Conselho desde que três pontos fossem observados: as decisões da organização deveriam ser adotadas por consenso; o Conselho deve explicitar que somente reconhece as forças institucionais consagradas pelas Constituições de cada país; rechaçar expressamente a grupos violentos, sem importar sua origem.

O Conselho de Defesa é proposto como órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, portanto, não tem poder de intervenção militar, como expôs o Ministro Jobim ao apresentar a proposta de criação do Conselho ao Parlamento do Mercosul é “um foro de debates para discutir e identificar fatores de riscos e ameaças à região de toda natureza”<sup>236</sup>. Destaca em seus princípios:

- respeito irrestrito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, não intervenção em seus assuntos internos e autodeterminação dos povos;
- fortalecimento do diálogo e do consenso em matéria de defesa por meio do fomento às medidas de confiança e transparência;

---

<sup>235</sup> Este encontro reuniu quatro Cúpulas de Presidentes latino-americanos: Mercosul, UNASUL, Grupo do Rio e a 1ª Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento.

<sup>236</sup> Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comunica/agencia/mercosul/not112.htm>>. Acesso em: 25 set. 2008.

- pleno reconhecimento das instituições de defesa nacional de cada um dos Estados membros;
- subordinação constitucional das instituições de defesa à autoridade civil;
- promoção da redução das assimetrias entre os sistemas de defesa dos membros de maneira a fortalecer a capacidade da região no campo da defesa;
- o fomento à defesa soberana dos recursos naturais das nações sul-americanas;
- reafirmação da convivência pacífica dos povos, da vigência dos sistemas democráticos de governo e sua proteção em matéria de defesa, frente a ameaças ou ações externas ou internas, no marco das normativas nacionais. Da mesma forma, rechaça a presença ou ação de grupos armados à margem da lei, que exerçam ou propiciem a violência qualquer que seja sua origem.

O Conselho se estrutura a partir de três objetivos gerais: consolidar a região como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos da América do Sul; construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, levando em conta as características sub-regionais e nacionais; gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.

Os países membros do Conselho assumem o compromisso de cooperar e intercambiar no âmbito da indústria de defesa e, além disso, de avançar para o estabelecimento de uma visão conjunta em matéria de defesa e articular posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa.

Em sua primeira reunião de Cúpula, realizada em março de 2009 em Santiago, Chile, os Ministros de Defesa, conjuntamente com a fundação do Conselho e a conformação do Plano de Ação para 2009<sup>237</sup>, subscreveram uma declaração final na qual ratificaram a inviolabilidade dos territórios dos Estados-membros, sob qualquer circunstância. Esta declaração visa evitar novas situações

---

<sup>237</sup> A proposição do Plano é de uma agenda ampla para a construção comum, gradual e flexível da identidade sul-americana de defesa, por meio de quatro eixos principais de ação: 1) intercâmbio de informações sobre políticas de defesa, incluindo a realização de um seminário sobre modernização dos Ministérios de Defesa, compartilhamento de gastos de defesa, identificar os fatores de risco e ameaças para a região; 2) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz: exercício combinado de assistência em caso de desastres naturais, elaborar um inventário das capacidades de defesa; 3) indústria e tecnologia de defesa: elaborar um diagnóstico da indústria de defesa dos países e promover iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação na indústria de defesa; 4) formação e capacitação: intercâmbio de experiências.

como a decorrente da invasão colombiana ao Equador, para bombardear um acampamento guerrilheiro.

A proposição de um Conselho de Defesa composto apenas pelos países sul-americanos é um avanço para a consolidação de uma América do Sul unida, tratando de coordenar posições para atuar com mais força nos demais foros multilaterais de defesa<sup>238</sup>. A criação da UNASUL e do Conselho de Defesa se articula como um esforço sul-americano para produzir consensos e institucionalizar a aproximação regional para que os países possam, de maneira articulada, tratar dos seus problemas específicos, sem a participação dos Estados Unidos.

Em se consolidando como um foro de fortalecimento do diálogo entre os países sul-americanos, o Conselho contribuiria para desfazer desconfianças e incertezas, sendo que uma atmosfera de confiança é fundamental para o sucesso na implementação de medidas que se destinem a aumentar a transparência e o grau de confiança entre os países para construir um espaço de concertação regional.

A implementação de medidas de fortalecimento da confiança tem sido um importante ativo na agenda regional. Embora essas tenham avançado mais no Cone Sul em relação à região andina, tanto pela realização de exercícios militares conjuntos, quanto pela adoção de medidas bilaterais, como, por exemplo, a Metodologia Estandarizada Comum para a Medição dos Gastos de Defesa, entre Argentina e Chile, bem como em termos multilaterais, em face da não ratificação de acordos importantes.

Por exemplo, um dos principais acordos para limitar as tensões causadas pela aquisição de armas, a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, pela qual os Estados devem reportar todas as suas aquisições militares em até 90 dias de seu recebimento, não foi ratificada por Colômbia e Bolívia. Embora a Venezuela tenha ratificado esta Convenção, bilateralmente Colômbia e Venezuela não têm investido na formalização de acordos sobre a aquisição de armas, o que impede que a sub-região avance na

---

<sup>238</sup> Como junto a reuniões multilaterais da Junta Interamericana de Defesa, da Comissão de Segurança Hemisférica, das Conferências de Ministros de Defesa; bem como se somaria aos esquemas sub-regionais de defesa que já existem na América Latina e do Caribe, como: Conferência das Forças Armadas Centro-Americanas, Sistema de Segurança Regional do Caribe (MOREIRA, 2008, p. 11).

implementação de medidas de fortalecimento da confiança que poderiam contribuir para reduzir potenciais fontes de desentendimentos.

O Brasil tem atuado no sentido de aprofundar um diálogo político-estratégico com os vizinhos para, posteriormente, ampliá-lo para outros países da América do Sul visando a uma estratégia comum. A cooperação e o intercâmbio com os vizinhos, têm sido intensificados nos últimos anos mediante operações militares conjuntas no Mercosul e de processos bilaterais das forças armadas com diversos países, além de acordos para vigilância de fronteiras e do espaço aéreo e acordos bilaterais de defesa com vários países (Argentina, Bolívia, Chile, Peru, Uruguai).

Para vigilância nas fronteiras comuns e reforço no controle do espaço aéreo, o Brasil desenvolve operações e exercícios militares conjuntos com as forças aéreas dos países da região, buscando padronização de procedimentos (COLBRA - Colômbia/Brasil; VENBRA - Venezuela/Brasil; PRATA - Argentina/Brasil; PERBRA - Peru/Brasil; CRUZEX - Exercício Cruzeiro do Sul, realizado bienalmente a partir de 2002, entre Argentina, Chile, França, Uruguai e Venezuela, além do Brasil).

Também tem desenvolvido uma intensa cooperação bilateral, sobretudo no âmbito de comissões mistas e operações policiais conjuntas. Quando da iminência do lançamento do Plano Colômbia, o Brasil passou a operar a operação Cobra (sobre inteligência policial na fronteira com a Colômbia), em setembro de 2000, contando com a participação da polícia federal e das forças armadas. A operação se destina a evitar a movimentação da guerrilha em território brasileiro, combate ao narcotráfico e aos demais ilícitos que ocorrem naquela região. As operações, que se desenvolvem em parceria com as forças policiais dos países vizinhos, foram estendidas também para Venezuela e Peru (Vebra e Pebra).

Além das atividades policiais e militares para evitar que o conflito colombiano transbordasse a fronteira, o Brasil desenvolveu o projeto SIVAM, Sistema de Vigilância da Amazônia, inaugurado em 2002. Esse sistema de vigilância visa à obtenção de dados sobre a região para subsidiar ações de defesa, monitorar o controle do tráfego e defesa aérea, a vigilância das fronteiras, questões de meio ambiente como prospecção de recursos naturais e queimadas, além do apoio a unidades militares para o monitoramento aéreo visando o combate ao contrabando de drogas, dinheiro e armas.

O sistema é operado por um conjunto de radares, aviões, estações de recepção de imagens via satélite, centros de processamento de dados. Essas informações e dados obtidos pelo sistema - que tem dimensões militares e projetos científicos aplicáveis ao meio ambiente - foram disponibilizados pelo Brasil aos países vizinhos, para contribuir para o controle do espaço aéreo e das atividades ilícitas desenvolvidas na região e, em vista disso, reforçar a segurança conjunta. Assim, a cooperação regional “deverá envolver o campo da inteligência, a repressão ao tráfico de drogas, de armas e de componentes químicos, as ações policiais e o combate à lavagem de dinheiro” (OLIVEIRA, 2005, p. 365).

Especificamente em relação às questões do narcotráfico e do fluxo de armas, que se interligam em redes criminosas com a guerrilha colombiana, e que preocupam o governo brasileiro porque se refletem em muitas cidades brasileiras, o Brasil estabeleceu com a Colômbia, em julho de 2003, um Grupo de Trabalho para a Repressão da Criminalidade e Terrorismo. Foi criada também uma Comissão Mista Antidrogas, enquanto a parceria do segundo instrumento está diretamente ligada à ajuda brasileira para tratar da questão das drogas, o primeiro, tem como objetivos discutir a agilidade de intercâmbio de inteligência, cooperação em investigação criminal e judiciária, modalidades de utilização do SIVAM por aquele país, compatibilização em matéria legislativa e controle de fronteiras.

Além disso, foi firmado com a Colômbia, em junho de 2003, o Memorando de Entendimento entre os Ministérios da Defesa sobre cooperação em matéria militar, o qual deu origem ao Acordo bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em julho de 2008, além de um Memorando de Entendimento para a Cooperação no Combate da Fabricação e o Tráfico de Ilícitos de Armas de Fogo e Munições. Nesta mesma data, Brasil, Colômbia e Peru, assinaram um acordo de cooperação em matéria fronteiriça, que inclui patrulhamento dos rios, ações militares conjuntas e troca de informações de inteligência, para combate ao tráfico de drogas, contrabando e outras atividades ilícitas<sup>239</sup>. Com a Venezuela, por outro lado, também visando à questão das drogas ilícitas, foi firmado um acordo estabelecendo as condições para a permissão de sobrevôo de aviões militares na zona de fronteira, pelo período de um ano.

---

<sup>239</sup> Estes acordos ainda não estão em vigor.

## 6.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

O estabelecimento de uma política de defesa nacional, a unificação das forças militares em um Ministério de Defesa, a formação de uma estratégia nacional de defesa, foram importantes definições para a política de defesa brasileira, a partir de meados da década de 1990. Conforme Fuccille (2006, p. 81-82), acerca da condução das questões de defesa no governo Fernando Henrique, não se pode negligenciar a inédita tentativa articulada de valorização institucional da temática de defesa no período pós-autoritário (resolução da questão dos desaparecidos políticos; criação do Ministério da Defesa; a Política de Defesa Nacional; valorização de políticas setoriais – Calha Norte, Sipam/Sivam, submarino nuclear – reaparelhamento e modernização das Forças Armadas), gerando importantes reflexos sobre a organização mais geral do dispositivo de defesa brasileiro.

A ênfase à América do Sul, na política externa brasileira, foi institucionalizada pela criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano, congregando os 12 países sul-americanos.

A falta de políticas claras que correspondessem aos anseios dos países latino-americanos, no pós-Guerra Fria, e a política dos Estados Unidos de implementar a sua agenda para a região, agenda essa que não contempla as preocupações variadas da América Latina, a emergência das novas ameaças que afetam de maneira diferenciada a percepção dos países em relação às ameaças à segurança, dificultaram o estabelecimento de consensos entre os Estados Unidos e a América Latina, bem como a adoção de efetivas respostas regionais aos problemas de segurança.

A priorização pelos Estados Unidos de uma agenda de segurança na região, dificulta mesmo a formação de posições comuns entre os países sul-americanos, que se vêem afetados de diferentes maneiras por essa política. Enquanto para a maior parte dos países as questões econômico-sociais, que produzem instabilidades internas e impedem o avanço do desenvolvimento, são as principais preocupações, a tendência à securitização dos temas da região, com a implantação do Plano Colômbia, acentuou ainda mais as divergentes prioridades entre os Estados Unidos e a região.

O Brasil tem se destacado na busca pela cooperação com os países da região, seja em âmbito sub-regional ou regional, e pela conformação de um entorno estável. No imediato pós-Guerra Fria, o governo brasileiro desenvolveu um relativo distanciamento da política da superpotência, não se envolvendo nas iniciativas de segurança internacional protagonizadas pela mesma. Para Oliveira e Onuki (2000, p. 110), tanto nos níveis regional quanto global, o país tem procurado agir para contrabalançar a hegemonia norte-americana “reforçando a correlação entre o status de potência regional e o cálculo de opções internacionais”. Por isso, a busca pelo fortalecimento do espaço sul-americano, enquanto tal, não se faz excluindo as opções hemisféricas da OEA e os demais mecanismos, mas a elas é complementar.

O Conselho Sul-Americano de Defesa foi proposto como um órgão de consulta, não o propondo como uma aliança militar ou um órgão de caráter operacional militar para a resolução dos conflitos. A cooperação brasileira com a região nos planos militar e diplomático mantém a sua tradição de empreender iniciativas políticas para a concertação, pois não lhe interessa conformar algum arranjo regional ou mesmo hemisférico de segurança ou defesa.

A necessidade da conformação de um mecanismo de concertação que possa ser uma instância sul-americana para resolução dos conflitos, no qual a própria região assumiria maior protagonismo e responsabilidade sobre a prevenção e resolução dos problemas regionais, ficou manifesta quando da crise entre Colômbia e Equador, dada a “percepção da morosidade dos organismos hemisféricos para resolver os problemas sul-americanos e a sensação de impotência ante ao peso do veto norte-americano à condenação da Colômbia” (SAINT-PIERRE; CASTRO, 2008, p. 1).

A fragilidade das instituições regionais sul-americanas, que contribui para politizar os contenciosos na região, conforme relatório do Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI (2007, p. 5), agrava as dificuldades para o Brasil de coordenação dos planos regional e doméstico para a implementação de políticas cooperativas. Contudo, para que se consolide uma unidade sul-americana para além de ser apenas um espaço geográfico, como projeta o Brasil, as políticas empreendidas não somente pelo Brasil, mas também pelos demais Estados sul-americanos, são fundamentais.

Mas, as condições do contexto sul-americano em que se destacam a militarização do conflito colombiano, com a implementação do Plano Colômbia, o estabelecimento de governos contrários aos Estados Unidos em países produtores de petróleo e gás, que tem mantido relações tensas com Washington, instabilidades políticas e sociais internas, o estabelecimento das FOL e de vários radares que ampliaram a área monitorada e descentralizaram a presença militar norte-americana na região, colocam importantes mudanças pelas quais passa a região, bem como desafios à conformação da estabilidade regional.

Se movimentos de aproximação entre os atores da região têm sido estabelecidos, por meio de acordos de cooperação militar e de defesa mútua, por outro lado, a modernização dos aparatos bélicos de vários Estados da região, a aproximação com potências extra-regionais em questões militares (Rússia e Irã com a Venezuela, Israel com a Colômbia, França com o Brasil), o ressurgimento de questões de fronteira, a possível conformação de uma base militar norte-americana na Colômbia<sup>240</sup>, em substituição à base de Manta - para além da já presença militar dos Estados Unidos naquele país - estabelecem questões de ruptura no cenário sul-americano.

Por vezes, a postura do Brasil pode ser considerada um tanto ambígua, eis que, ao mesmo tempo em que demonstra a importância de consolidar a América do Sul como base para uma inserção internacional mais autônoma, demonstra ser reticente quanto a assumir os custos de conduzir o processo de aprofundamento da integração sul-americana.

Apesar de o Brasil ter passado a privilegiar a dimensão regional de sua política externa atribuindo uma crescente prioridade às relações com a América do Sul, este não tem sido um espaço tradicionalmente relevante para a política externa brasileira. Embora a América do Sul seja importante para os interesses brasileiros, em decorrência de questões econômicas, comerciais, energéticas, ambientais, de um compartilhamento crescente de preocupações ligadas aos ilícitos transnacionais, o Brasil ainda não definiu como ele quer se relacionar com a América do Sul, e a estratégia para priorizar as relações sul-americanas não está clara,

---

<sup>240</sup> O receio nutrido nos últimos anos pelos países da América do Sul de que o Paraguai recebesse uma base militar norte-americana no aeroporto de Concepción, considerando-se o acordo militar assinado entre ambos em 2005, parece que pode ser desfeito a partir da posse de Fernando Lugo como presidente paraguaio em agosto de 2008.

em contraste com a diversidade da agenda, há uma escassa presença das questões relacionadas à integração sul-americana no debate público no Brasil. [...] há dúvidas quanto ao espaço que a América do Sul deveria ocupar na agenda de política externa brasileira. Portanto, não se sabe qual o grau de institucionalidade e de profundidade que o Brasil deveria propor para o processo de integração regional (Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI (2007, p. 6).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi o de fazer uma análise das relações de segurança do Brasil e da América do Sul, a partir dos fatores de insegurança na região, considerando-se a possibilidade de estabelecer-se respostas conjuntas aos seus problemas comuns neste campo.

No período inicial do pós-Guerra Fria, as dinâmicas de segurança na América do Sul pareciam indicar para a formação de duas sub-regiões, com percepções e desenvolvimento de dinâmicas completamente distintas, conforme assinalado por Buzan e Wæver (2003, p. 332). Para os autores, embora as diferenças entre o Cone Sul e a área andina sejam suficientemente destacadas, a ponto de considerá-las como duas distintas regiões de segurança, a presença do Brasil nas dinâmicas de ambas (ator central no Cone Sul e direta e indiretamente interessado na sub-região andina), serviria para definir a América do Sul como um único complexo de segurança.

A despeito de se observar que algumas das questões de fato evoluíram de formas diferentes, ambas as regiões têm preocupações que são interligadas demais para que se possa considerá-las separadamente. Desenvolvimentos importantes se processaram no Cone Sul, como o distensionamento entre Brasil e Argentina, posteriormente ampliando-se para os demais países. A adoção pela díade de metodologias comuns, em matéria nuclear, foi um grande passo para o desfazimento da atmosfera de tensão, que dominava as relações até a década de 1980.

Dessa forma, o padrão histórico de relacionamento entre Brasil e Argentina foi alterado substantivamente, reduzindo-se a possibilidade de uso da força, bem como estabelecendo as condições para a promoção da estabilidade regional. Da mesma maneira, Argentina e Chile adotaram medidas de fortalecimento da confiança, inclusive em relação a controles de armamentos, uma vez estabilizados os seus conflitos de fronteira. A partir disso, a cooperação permitiu a promoção regular de exercícios militares conjuntos; assim como medidas de fortalecimento da confiança; cooperação (na operação de paz no Haiti); e o estabelecimento de um processo de integração (por meio do Mercosul).

Por outro lado, podem ser apontadas dinâmicas similares entre as duas sub-regiões: Colômbia e Venezuela desenvolvem um processo de aumento de seu poderio militar (expressivas compras de armamentos; aumento dos efetivos militares, especialmente do Exército, pela Colômbia), o mesmo acontece com o Chile (em menor medida também com o Brasil). A região andina avançou menos, em relação à adoção de medidas de fortalecimento da confiança, perdurando um clima de desconfiança, resultante de discussões originadas internamente e em consequência da presença militar dos Estados Unidos, por meio do Plano Colômbia e das FOLs. Destaca-se então a persistência de rivalidades fronteiriças (especialmente entre Venezuela e Colômbia) agravadas pela incidência de fatores não tradicionais (ilícitos transregionais). Também entre Chile e Bolívia (um dos *buffer* Estados da região), e Chile e Peru, persistem disputas tradicionais.

Outros conflitos ainda ocorreram no Cone Sul (como a controvérsia envolvendo um rio transfronteiriço entre Uruguai e Argentina acerca das fábricas *papeleras*, o que provocou tensões políticas, inclusive com impedimento da livre circulação de mercadorias em âmbito do Mercosul, demonstrando a limitação do funcionamento deste - especialmente de seu sistema de solução de controvérsias), embora sem a ameaça do uso da força, como naquele entre Colômbia, Equador e Venezuela.

A dessecuritização das relações entre Brasil e Argentina, permitiu a estabilização da sub-região pelo Mercosul, contudo, a sua fraca institucionalização - que se mantém centrada em órgãos intergovernamentais e processo de tomada de decisão por consenso - arrefeceu as expectativas geradas inicialmente de que, a partir desta base, poderia ser feita a expansão da estabilidade para a América do Sul.

Todavia, como se observou neste estudo, nem individualmente e nem a partir do Mercosul, o Brasil tem estabelecido as melhores condições para projetar seu poder político a partir de sua capacidade dissuasória. Em se considerando que as regiões teriam maior oportunidade de regular a sua agenda de segurança no pós-Guerra Fria, o espaço sul-americano não empreendeu esforços suficientes para unir a região em torno de respostas comuns aos seus problemas de segurança.

Considerando-se o Brasil, como condutor desse processo, as suas ações, até agora, não têm sido suficientes para evitar o afastamento do sul e do norte da

América do Sul, em razão de suas distintas preocupações de ameaça e prioridades nos temas de defesa, e, assim, unir os países sul-americanos em torno de uma agenda comum. Os operadores da política externa brasileira, e da região em geral, precisam atentar para o fato de que, sem que se estabeleça o compartilhamento de interesses, não haverá os meios que permitam que as bases políticas possam construir respostas regionais.

A possibilidade de a América do Sul dividir-se em duas áreas de segurança, não apenas pela priorização das questões militares pelos seus membros e pelo temor em termos de equilíbrio de poder (preocupação venezuelana com o desequilíbrio militar, em relação à Colômbia, como decorrência da implantação do Plano Colômbia e os reflexos na balança de poder), mas também levando-se em conta os interesses dos Estados Unidos e sua presença na área.

Dada a circunstância de que a relação com a proximidade geográfica implica nos processos sul-americanos (efeitos do conflito colombiano para o Brasil, por exemplo), também se observa sua importância quando se tem em conta a possibilidade da área andina ser incluída pelos Estados Unidos, nas mesmas dinâmicas de suas relações com México, América Central e Caribe.

A tendência norte-americana é a de incluir esse perímetro no complexo de segurança da América do Norte, eis que considera o fato de que as questões não tradicionais, reputadas como ameaças, serem processadas a partir dos países andinos, o que pode fazer com que este venha a ser considerado como espaço vital à sua segurança nacional.

Para o governo venezuelano, a presença dos Estados Unidos na Colômbia, é vista como ameaça à sua estabilidade e segurança, além disso, o discurso de securitização autenticado internamente pela Colômbia, tenciona as relações interestatais. Com a utilização desse discurso, o governo colombiano incorpora a agenda norte-americana de securitização do combate às drogas e do terrorismo. O Brasil, diferentemente, não considera o terrorismo como prioritário em sua agenda de segurança, nem os operadores da política externa brasileira e nem a sociedade, consideram este fenômeno em evidência.

A questão das drogas, por sua vez, conecta a região à agenda global da superpotência, que se utiliza do discurso do combate àquelas para legitimar a sua

atuação, em substituição ao anterior perigo representado pela ameaça comunista. Villa (2007a, p. 176) analisa que, o processo de quebra das regras em nome da securitização, no caso da agenda andina,

é mais complexo porque os agentes da securitização são variados. O discurso dos Estados Unidos securitizou o problema das drogas, que legitima a implementação do Plano Colômbia, por exemplo, mas também esse mesmo discurso é legitimado na Colômbia pela chamada política de *segurança democrática*, que legitima a suspensão das regras em relação aos direitos humanos.

Como os países sul-americanos, em geral, tem se mantido muito reticentes em incorporar esse discurso, o pós-Guerra Fria tem apresentado uma maior fragmentação em relação ao compartilhamento de posições e interesses, relativamente à época da bipolaridade, quando era mais intenso o compartilhamento de percepções de segurança.

O fato de que o Brasil não tem problemas de fronteira com seus vizinhos passou a ser considerado sob outra perspectiva, a partir da preocupação que se gerou, em consequência da atuação de atores não estatais, cujos reflexos incidem negativamente nos lindes da Amazônia brasileira.

O Brasil não tem se envolvido na guerra às drogas proposta para o território. Não obstante defenda ser competência das forças policiais o tratamento dessa questão, não tem desconsiderado a implementação de ações de cunho militar, como o aumento da presença das forças armadas na região amazônica, especialmente o exército, também promove outras ações muitas vezes conjuntas com outros órgãos estatais, como o Programa Calha Norte; o SIVAM como sistema de monitoramento; a cooperação regional com os países amazônicos (a chamada “cooperação militar”, por meio da execução de exercícios e treinamentos com as forças armadas dos países vizinhos para aproximar seus procedimentos operacionais nas ações de controle do território, em razão do contrabando, e realização de operações conjuntas entre as forças armadas e policiais).

Embora a presença do Estado na região tenha sido deficiente, as forças armadas têm agido no sentido de realocar-se na fronteira amazônica. Conforme ressaltou o Gen. Augusto Heleno em entrevista à autora, a localização dos novos pelotões de fronteira a partir do Programa Calha Norte, demonstra que havia

preocupação em dissuadir qualquer ação das FARC ou de outro movimento de guerrilha no território brasileiro.

A inquietação do Brasil, contudo, não é somente em relação a eventuais invasões do território por grupos armados, mas, também com as ramificações estabelecidas com os ilícitos, como tráfico de drogas e armas, contrabando e crime organizado. Os efeitos dessas conexões repercutem, sobretudo, nas grandes cidades brasileiras, tanto em relação aos reflexos das redes do crime organizado, quanto aos índices de violência e problemas sociais.

O receio com as questões relacionadas à segurança pública é especialmente relevante na região, dada a interdependência entre os Estados. Esses problemas são agravados pela inexistência de políticas estatais para controlar a escalada da violência, bem como pela ainda insuficiência no fortalecimento das instituições, além dos fatores estruturais que favorecem o seu desenvolvimento. O movimento do Brasil, em termos de segurança pública, é no sentido de manter o tratamento político do tema, evitando a securitização de tais questões.

Para o Brasil<sup>241</sup>, os aspectos de segurança/defesa que a região deve considerar dizem respeito à “segurança tradicional” ou “defesa clássica”, incluindo mecanismos para responder à agressão estatal; medidas de fortalecimento da confiança mútua (livros brancos, transparência) e relações entre civis e militares.

Outro aspecto diz respeito às “ameaças não-tradicionais” (como narcotráfico, terrorismo e tráfico ilícito de armas), que expõe o Estado, suas instituições e cidadania a grandes riscos, constituindo perigo real e imediato para o qual precisam ser construídas respostas em conjunto. Os Estados devem cooperar para articular as respostas em redes nos planos doméstico, sub-regional e hemisférico.

Ainda, considera que questões ligadas à saúde, meio ambiente, comércio e outros fatores, podem afetar os níveis de segurança dos Estados, embora não decorram de agressão armada entre Estados e nem de ações de organizações criminosas transnacionais, mas, são, por vezes, identificados como as causas estruturais dos problemas de segurança de muitos dos países da região.

---

<sup>241</sup> Documento OEA/Ser.G CP/CSH/INF.16/02 add.4, nov.2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp10491p04.doc>>. Acesso em: 29 mar. 2005.

A maior parte dessas ameaças não são de caráter militar, por isso a preocupação do Brasil em manter o tratamento das mesmas na esfera política. Um fator importante a destacar, é a importância de definir os fatores de ameaça derivados da situação colombiana, para os quais se quer construir respostas conjuntas, pois configuram-se como fontes de insegurança para a região.

O problema colombiano é um conflito nacional, cujos reflexos negativos se espalham pela região, definindo focos de instabilidade, seja em decorrência dos deslocamentos da população (sobretudo para Equador, Venezuela e Panamá), dos cultivos ilícitos na fronteira, ou do tráfico de drogas.

O emprego do narcotráfico, como fonte de sustentação ou de financiamento para os atores do conflito armado interno, e a posição dos Estados Unidos e do governo colombiano, como sendo esta uma questão que se vincula a estratégia de combate ao terrorismo, demonstra que uma solução interna ao problema parece não ser fácil de ser estabelecida.

Ao centralizar em uma estratégia de combate ao terrorismo o governo Uribe tem desconsiderado às diversas questões que se sobrepõem: direitos humanos, desigualdade social, ação de bandos armados, envolvimento de governantes e políticos com os paramilitares. Além da presença militar dos Estados Unidos na Colômbia, que, ao mesmo tempo em que dá pouca ênfase a um tratamento para o problema social e de saúde pública, acirra as rivalidades sub-regionais e provoca cautela ou receio dos países sul-americanos, em face da possibilidade da utilização da força.

Mais do que a ameaça do *spill over* do conflito como um todo para a região, o que tem ocorrido é que determinados problemas - agravados pelas debilidades internas - têm repercutido nos vizinhos, somado ao desconforto gerado pela presença militar dos Estados Unidos e a securitização da questão. As ações dos Estados Unidos impactam nas dinâmicas de segurança sul-americanas, em graus variados - dependendo da sua maior ou menor determinação de intervir na região. A menor interferência nas dinâmicas do Cone Sul permitiu o desenvolvimento cooperativo entre os países, essa cooperação, entretanto, não conseguiu ser efetivamente ampliada para o espaço andino, no qual a interferência norte-americana tem sido mais acentuada.

A falta de coesão entre as prioridades para as políticas de segurança dos atores sul-americanos e a apropriação, não apenas do discurso, mas também das ações que justificam o uso da força no caso colombiano, repercutem na utilização limitada, pela América do Sul, da maior oportunidade de regular a sua própria agenda.

Há um contexto complexo, em que se coloca o conflito colombiano, o qual precisaria ser ponderado em uma ação regional para enfrentar a questão. A avaliação da situação atual passa por considerar a efetividade da política adotada até agora. Mas torna-se difícil estimar a eficácia dos resultados produzidos pela estratégia operada bilateralmente, pois as percepções podem ser distintas conforme se processa a análise. Para o governo Uribe, devem ser considerados os efeitos positivos para a governabilidade

Em termos gerais, o êxito em cada um dos componentes do PC [Plano Colômbia] demonstra que a estratégia integral foi efetiva. Ademais, deixa a possibilidade de continuar com a estratégia para consolidar seus resultados e obter benefícios permanentes na luta contra o tráfico de drogas ilícitas, o crime organizado, a pobreza e para afiançar a reativação do tecido social na Colômbia. Tudo isso resulta em maior governabilidade, fortalecimento institucional e uma democracia consolidada (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP; DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD – DJS, 2006, p. 35).

Por outro lado, ao observar sob o enfoque da segurança humana ou cidadã, o resultado que se sobrepõe, considera as graves violações de direitos humanos e a destruição da selva por conta das fumigações, embora essa ação não tenha sido causa para a redução da quantidade de cocaína disponível, bem como de seu preço. Essas repercussões dificultam vislumbrar uma solução a partir das políticas governamentais colombianas em um horizonte próximo.

A região tem tido pouca capacidade em desenvolver e implementar ações alternativas às iniciativas desenvolvidas pelos Estados Unidos. A América do Sul, e mesmo o nível hemisférico, tem promovido os seus interesses mediante relações país a país, ou seja, com ênfase nas discussões entre presidentes, e pelo estabelecimento de acordos bilaterais para resolver problemas específicos entre as díades.

Embora tenham também sido formados mecanismos sub-regionais, estes se deparam com a falta de vontade política, acrescida pelas limitadas capacidades

dos atores estatais em estabelecer arranjos de segurança sub-regionais, de forma que coexiste um grande número de acordos – bilaterais, sub-regionais, regionais e hemisféricos – mas que não tem servido para responder às necessidades da região. Subsiste, dessa forma, uma série de mecanismos e acordos na área da segurança e defesa de diferentes densidades.

O Brasil tem orientado as suas ações para a formação de acordos e tratativas bilaterais, não priorizando avançar na institucionalização de mecanismos multilaterais. A política brasileira nos temas de segurança tem sido reativa, em que pese a sua vontade manifesta de integrar a região e de conformar a estabilidade regional.

O estabelecimento da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano ainda são incipientes, contudo, analisando-se os seus tratados constitutivos, parece ser muito pouco provável que a região possa avançar na sua unidade com base nestes acordos. Para além da escolha por integrar-se, a proposição deste acordo regional que estabelece, para o processo de tomada de decisão, a forma do consenso entre os Estados, denota que a região precisa avançar na dessecuritização de sua agenda, a fim de que se tenha a atmosfera de confiança necessária à implementação de uma maior institucionalização.

Deve-se considerar que as dinâmicas que operam entre rivalidade e cooperação na América do Sul se mantêm. A retomada dos gastos militares aponta para questões motivadoras, tanto provenientes de atores estatais (Chile – conflito de fronteira com Bolívia e Peru; Venezuela – ameaça representada pelos Estados Unidos na Colômbia e rearmamento desta), quanto de não estatais (Colômbia – narcotráfico, terrorismo; Brasil – externalidades negativas do conflito colombiano na fronteira amazônica).

Pode-se referir que, para que a região avance no estabelecimento de uma unidade sul-americana, o papel do Brasil na condução do processo é fundamental. No entanto, o país enfrenta o desafio de encontrar respostas políticas à sua própria agenda de segurança, sem, no entanto, desconsiderar a sua necessária ação em termos de cooperação e políticas assertivas, para que as relações do complexo da América do Sul sejam dessecuritizadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição – 2003-2006. **Revista Política Externa**, São Paulo, vol. 16, n. 1, p. 33-44, jun./jul./ago. 2007.

ALMINO, João. Inserção internacional de segurança do Brasil: a perspectiva diplomática. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Orgs.). **Brasil e o Mundo – Novas Visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. p. 27-85.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Política externa e política de defesa no Brasil**: síntese imperfeita. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

ALVES, Vágner Camilo; HEYE, Thomas. Tamanho é documento? O Brasil e o equilíbrio de poder na América do Sul. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 1-17, ago. 2008. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/49\\_analises\\_AC\\_n\\_08\\_ago\\_2008.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/49_analises_AC_n_08_ago_2008.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2008.

AMARAL, Arthur Bernardes do. A questão da Tríplice Fronteira no Tempo Presente. **Revista Eletrônica Boletim do Tempo**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 34, p. 9-21, 2007.

\_\_\_\_\_. A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror: dinâmicas de constituição da ameaça terrorista no Cone Sul. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 48-58, out. 2007.

AMARANTE, José Carlos A. Recursos para a defesa do patrimônio do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 1-29, mar. 2009.

AMORIM, Celso. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 1-14, mar. 2005. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5\\_analises\\_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 1. p. 135-156.

ANZOLA, Libardo Sarmiento. O Plano Colômbia e a economia política da guerra civil. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 72-89, dez./jan./fev. 2000.

ARDILA, Martha. Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo? In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; RAMÍREZ, Socorro. (Eds.) **Colombia y su política exterior en el siglo XXI**. Bogotá: Fescol, 2005. p. 61-97.

ARRAES, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 152-168, 2005.

ATKINS, Pope G. **América Latina en el sistema político internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

AVILES, William. Paramilitarism and Colombia's low-intensity democracy. **Journal Latin American Studies**, Cambridge, v. 38, p. 379-408, 2006.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: UNESP, 2002.

BAGLEY, Bruce Michael. Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. **Revista Colombia Internacional**, Bogotá, n. 49/50, 2004. Disponível em: <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/colinter/bagley.htm>>. Acesso em: 26 dez. 2006.

BAILEY, John. New Security Challenges in the South-North Dialog. In: BAILEY, John (Ed.). **Public security in the americas: new challenges in the South-North dialog**. Working Paper. Georgetown University. Washington DC, 2001. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Pubsecurity/Intro.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2004.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos - Conflito e integração na América do Sul: da Tríplice Aliança ao MERCOSUL 1870 - 2003**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional: la lógica de los pragmatismos. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 186, p.143-157, jul./ago. 2003.

\_\_\_\_\_. **Formação do império americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1. p. 267-297.

BARBOSA, Rubens. A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul. **Revista Interesse Nacional**, São Paulo, ano 1, n.1, p. 11-21, abr./jun. 2008.

BARRY, Tom. **“Mission Creep” in Latin America – U.S. Southern Command’s new security strategy**. Silver City: International Relations Center, 2005. p. 1-24.

BATTAGLINO, Jorge. A América do Sul, a União Europeia e a segurança internacional: expectativas e capacidades. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). **Segurança internacional: um diálogo Europa-América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2007. p. 11-21.

BAVA, Silvio Caccia. **O império contra-ataca**. Le Monde Diplomatique, p. 4-6, jun. 2008.

BENITEZ MANAUT, Raúl. Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. **Estudios Político Militares**, Santiago, ano 2, n. 4, p. 5-24, 2. sem. 2002.

\_\_\_\_\_. La seguridad hemisférica a finales de siglo: obstáculos y avances para la cooperación internacional. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed). **Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas**. Caracas: Nueva Sociedad, 1999. p. 63-68.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p.36-71, 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 40-51, 1999.

BIATO, Marcelo. O processo de paz Peru-Ecuador. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 6, p. 241-247, mar. 1999.

BLICKMAN, Tom et al. Forward Operation Locations in Latin America: transcending drug control. **Drugs & Conflict Debate Paper**, Amsterdam, n. 8, Sept. 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. 2 v.

BOERSNER, Demetrio. **Relaciones internacionales de América Latina: breve historia**. 5. ed. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.

BONILLA, Adrián. Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre**. Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 131-155.

\_\_\_\_\_. Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico. In: GÓMEZ, José María (Ed.). **América Latina y el (des) orden global neoliberal: hegemonía, contrahegemonía, perspectivas**. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 151-172.

BORDA MEDINA, Ernesto. A política de paz de Andrés Pastrana: turbulência de um caminho em ascensão. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 114-137, dez./jan./fev. 2000.

BOTTO, Mercedes; DELICH, Valentina. El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración: el caso del Mercosur. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 186, p. 114-127, jul./ago. 2003.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Terrorismo internacional: a guerra preventiva e a desconstrução do direito internacional. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Orgs.). **O Brasil e os novos conflitos internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2006. p. 139-164.

BRIGAGÃO, Clóvis. O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 2. p. 73-88.

BROMLEY, Mark; PERDOMO, Carolina. CBMs in Latin America and the effect of arms acquisitions by Venezuela. **Working Paper**: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, n. 41, 2005. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/216.asp>>. Acesso em: 27 fev. 2007.

BUITRAGO, Francisco Leal. Crisis de la región andina: fragilidad democrática, inestabilidad social y Plan Colombia. In: BODEMER, Klaus (Ed.). **El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿Amenaza para la democracia?** Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 127-162.

BUZAN, Barry. **An introduction to strategic studies: military technology and international relations**. Houndmills: Macmillan Press, 1987.

BUZAN, Barry. As implicações do 11 de setembro para o estudo das relações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 233-265, 2002.

\_\_\_\_\_. **People, states and fear**: an agenda for international security studies in the post-cold war era. 2<sup>nd</sup> ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

\_\_\_\_\_. Rethinking security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**: Journal of the Nordic International Studies Association, v. 32, n. 1, p. 5-28, 1997.

\_\_\_\_\_. **The United States and the great powers**: world politics in the twenty-first century. Cambridge: Polity, 2004.

BUZAN, Barry; SEGAL, Gerald. The rise of "lite" powers: a strategy for the postmodern state. **World Policy Journal**, New York, v. 13, p. 1-10, fall 1996.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. Liberalism and Security: the contradictions of the liberal Leviathan. **Columbia International Affairs Online**, 1998. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/wps/bub02/#txt3>>. Acesso em: 12 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. Slippery? Contradictory? Sociologically untenable? The Copenhagen school replies. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 23, p. 241-250, 1997.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMBONE, Stephen A. **A new structure for national security policy planning**. Washington DC: CSIS Press, 1998.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.

CARDONA, Diego; ARDILA, Martha. Colombia y su mundo externo: dinámicas y tendencias. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; RAMÍREZ, Socorro. (Eds.) **Colombia y su política exterior en el siglo XXI**. Bogotá: Fescol, 2005. p. XI-XIX.

CARDOSO, Fernando Henrique. O Brasil e uma nova América do Sul. **Valor Econômico**, São Paulo, 30 ago. 2000. Disponível em: <<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discpr/2000/2926.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2008.

CARPES, Mariana Montez; LEITE, Iara Costa. A percepção do Governo Lula sobre o conflito colombiano e os desafios para a construção de um projeto regional de segurança. **Observador On-line**, Rio de Janeiro, v.1, n. 3, abr. 2006. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/6\\_observador\\_topico\\_Observador\\_v\\_1\\_n\\_3.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/6_observador_topico_Observador_v_1_n_3.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2008.

CARPES, Mariana. Crise humanitária na Colômbia: um balanço dos últimos dez anos (ou da Lei 387). **Observador On-line**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, jul. 2007. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/20\\_observador\\_topico\\_Observador\\_v\\_2\\_n\\_7.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/20_observador_topico_Observador_v_2_n_7.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2008.

CASTELAN, Daniel R. Segurança e defesa na década de 90: interpretações do Itamaraty e Forças Armadas. In: SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 1., 2007, São Paulo. **Anais Eletrônicos...** São Paulo, UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/castelan.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2008.

CEPIK, Marco. A crise andina e o futuro da Unasul. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 1-18, abr. 2008. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/45\\_analises\\_AC\\_n\\_4\\_abr\\_2008.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/45_analises_AC_n_4_abr_2008.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 1-11, ago. 2005. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/10\\_analises\\_Seguranca%20na%20America%20do%20Sul.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/10_analises_Seguranca%20na%20America%20do%20Sul.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e conseqüências políticas. **Security and Defense Studies Review**. Washington DC: Center for Hemispheric Defense Studies, v. 1, p. 1-19, Spring 2001.

CERVO, Amado. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. (Orgs.) **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1., p. 7-34.

\_\_\_\_\_. A dimensão da segurança na política exterior do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. (Orgs.). **Brasil e o Mundo**: Novas Visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. p. 319-361.

CERVO, Amado. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 5-11, 2003.

\_\_\_\_\_. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

CERVO, Amado; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CONN, Stetson; FAIRCHILD, Byron. **A estrutura de defesa do hemisfério ocidental**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 2000.

COPE, John A. A prescription for protecting the Southern approach. **Joint Forces Quarterly**, Washington DC, v. 42, p. 17-21, 3<sup>rd</sup> Quarter 2006.

COSTA, Darc. **Estratégia nacional**: a cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2003.

\_\_\_\_\_. O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 2. p. 37-71.

COSTA, José Luiz Machado. Balanço estratégico na América do Sul e o papel do Brasil na construção de uma visão sul-americana de defesa: condicionantes, singularidades e parâmetros. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 67-95, mar. 1999.

COSTA, Thomaz Guedes da. A segurança internacional do Brasil e os Estados Unidos da América na era do anti-terror. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. (Orgs.). **Brasil e o Mundo: Novas Visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. p. 187-211.

\_\_\_\_\_. Bases da postura estratégica dos países sul-americanos para a década de 90. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 10, p. 55-64, jul./dez. 1989.

\_\_\_\_\_. Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-guerra fria. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos.

(Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2., p. 283-301.

COSTA, Thomaz Guedes da. Política de defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 37, n. 1, p. 106-120, 1994.

COUTO, Leandro Freitas. **O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul: 1990-2005**. 2006. 152 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

COVARRUBIAS, Jaime G. A OEA e as questões de segurança e defesa. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). **Segurança internacional: um diálogo Europa-América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2007. p. 71-81.

\_\_\_\_\_. New threats and defense transformation: the case of Latin America. **Low Intensity Conflict & Law Enforcement**, v. 12, n. 3, p. 144-155, Autumn 2004.

DANNER, Mark. Clinton e a Colômbia: o privilégio da insensatez. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 42-47, dez./jan./fev. 2000.

DAVID, Steven R. Regional Security in the Third World. In: SHULTZ, Richard H; GODSON, Roy; QUESTER, George H. (Eds.). **Security studies for the twenty-first century**. Washington DC: Brassey's, 1997. p. 289-322.

DEHON, Oswaldo; SCHLEICHER, Rafael. The role of regional leaders in international security: a theoretical-conceptual revision. In: VAZ, Alcides Costa (Ed.). **Intermediate States, regional leadership and security: India, Brazil and South Africa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. p. 19-48.

DESCH, Michael. ¿Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad? In: DIAMINT, Rut. **Democracia y seguridad en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2001.

DOMINGUEZ, Jorge. **Seguridad Internacional, Paz y Democracia en El Cono Sur**. Santiago: FLACSO-Chile, 1998. p. 189-221.

\_\_\_\_\_. Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de la pos guerra fría. In: DOMINGUEZ, Jorge. **Seguridad Internacional, Paz y Democracia en El Cono Sur**. Santiago: FLACSO-Chile, 1998. p. 13-48.

DONADIO, Marcela; TIBILETTI, Luis. El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Balance estratégico y medidas de confianza mutua**. Santiago: FLACSO-Chile, 1996. p. 217-250.

DREYFUS, Pablo G. Cuando el remedio es peor que la enfermedad: reflexiones y advertencias sobre la militarización de la represión del tráfico ilícito de drogas en América del Sur. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Santiago de Chile, ano 18, n. 3-4, jul./dez., p. 157-186, 2004.

DULLIUS, Gustavo Piccinini. **Gastos militares na América do Sul: Venezuela e Chile (2003-2008)**. 2008. 58 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

DUROSELLE, Jean Baptiste. **Todo império perecerá**: teoria das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

EGUIZÁBAL, Cristina; DIAMINT, Rut. La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas. **Foreign Affairs En Español**, v. 2, n. 1, primavera 2002.

ESCOBAR, Santiago. La política de defensa como política de Estado. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 138, p. 70-79, jul./ago. 1995.

ESTEVEZ, Paulo Luiz (Org.). **Instituições internacionais**: comércio, segurança e integração. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2003.

ESTÉVEZ, Eduardo E. Public and citizen security in South America: trends, controversies and proposals. In: BAILEY, John (Ed.) **Public security in the Americas**: new challenges in the South-North dialog. Working Paper. Georgetown University. Washington DC, 2001.

FERREIRA, Oliveiros S. Idéias para uma concepção estratégica: a defesa nacional e o projeto nacional. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis (Orgs.). **Seminário política de defesa para o século XXI**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. p. 35-52.

FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 217-231, jun. 2005.

FLORES, Mario Cesar. Uma estratégia para o Brasil. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 1. p. 27-38.

FRANKO, Patrice. Hacia una nueva arquitectura de la seguridad en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 155-168.

FREEDMAN, Lawrence. International security: changing targets. **Foreign Policy**, Washington DC, n. 110, p. 48-63, Spring 1998.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. 2006. 282 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FUENTES, Claudio. Fronteras calientes. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 8, n. 3, p. 12-21, jul. 2008.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

GONZÁLEZ, Guadalupe G. Limites e possibilidade de cooperação bilateral na questão das drogas na era de parceria econômica. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 48-71, dez./jan./fev. 2000.

GRABENDORFF, Wolf (Coord.). **Seguridad y democracia**. La Paz: FES-ILDIS, 2006. Série Seguridad Regional n. 1.

GRATIUS, Susanne. O Brasil nas Américas: potência regional pacificadora? **Working Paper**: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, n. 35, abr. 2007.

GUÁQUETA, Alexandra. Colombia: seguridad y política exterior. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; RAMÍREZ, Socorro. (Eds.) **Colombia y su política exterior en el siglo XXI**. Bogotá: Fescol, 2005. p. 26-60.

GUERREIRO, Antonio Carlos Soares. Integração militar regional na América do Sul: a viabilidade de um sistema regional de segurança coletiva. **Revista Militar Brasileira**, Centro de Documentação do Exército, Brasília, p. 181-207, 1º trimestre 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. 1.ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.

HANDEL, Michael I. **Masters of war: classical strategic thought**. London: Frank Cass Publishers, 2001.

HEREDIA, Edmundo A. O Cone Sul e a América Latina: interações. In: CERVO, Amado; RAPOPORT, Mario. (Org.) **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan, 1998. p. 121-166.

HERZ, Mônica. Considerações sobre as normas internacionais relevantes para a política de segurança brasileira. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 2. p. 103-117.

\_\_\_\_\_. Límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 133-153.

\_\_\_\_\_. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 85-104, set./dez. 2002.

HERZ, Mônica; WROBEL, Paulo S. A política brasileira de segurança no pós-Guerra Fria. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domicio. (Orgs.). **Brasil e o Mundo: Novas Visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. p. 255-318.

HIRST, Monica. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 205, p.131-140, sep./oct. 2006.

\_\_\_\_\_. Os cinco “as” das relações Brasil - Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 1. p. 91-127.

HIRST, Monica. Segurança na América do Sul: dimensão regional de seus desafios políticos. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 49-63, dez./jan./fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Seguridad regional en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 25-80.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. In: RUSSEL, Roberto. (Org.). **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990. p. 61-110.

HOFMEISTER, Wilhelm (Ed.). Segurança e soberania. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 5, dez. 2001.

HOLSTI, Kalevi J. **The State, war and the state of war**. New York: Cambridge, 1997.

HOUGH, Peter. **Understanding global security**. Londres: Routledge, 2004.

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

\_\_\_\_\_. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, London, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

\_\_\_\_\_. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 51-62, jan./jun. 1988.

\_\_\_\_\_. Os Estados Unidos e a segurança no Atlântico Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan./jun. 1995.

\_\_\_\_\_. Pax Americana ou o império da insegurança? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 48, n. 2, p. 30-54, 2005.

\_\_\_\_\_. Security in Latin America. **International Affairs**, London, v. 74, n. 3, p. 529-546, July 1998.

INTERFAX. **Russian-Venezuelan high-level talks in Moscow might result in military-technical, oil deals-sources**. Moscou, jul. 2008. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/al1/ven\\_arms\\_20.htm](http://www.defesanet.com.br/al1/ven_arms_20.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2008.

JÁCOME, Francine. Venezuela 2006: avances en su doctrina de seguridad y sus impactos regionales. **Policy paper**: Friedrich Ebert Stiftung, Caracas, n. 15, mar. 2007.

JAGUARIBE, Helio. Argentina e Brasil diante de suas alternativas históricas. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 25-41, dez./jan./fev. 2000.

\_\_\_\_\_. Defesa nacional: desafios e possíveis respostas do Brasil. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 1. p. 61-83.

\_\_\_\_\_. **O novo cenário internacional**: conjunto de estudos. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

JARRÍN R., Oswaldo. La Junta de Seguridad Ciudadana. El caso Sucumbíos. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 191, p. 147-156, mayo/jun. 2004.

KLINE, Harvey F. **Colombia**: Democracy under assault. 2<sup>nd</sup> ed. Boulder: Westview Press, 1995.

KNUDSEN, Olav F. Post-Copenhagen security studies: desecuritizing securitization. **Security Dialogue**, v. 32, n. 3, p. 355-368, 2001.

KURTENBACH, Sabine. El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia? In: BODEMER, Klaus (Ed.). **El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina** ¿Amenaza para la democracia? Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 11-38.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.

\_\_\_\_\_. Democracia e relações internacionais: o cenário contemporâneo e as reflexões de Bobbio. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 101-110, dez./jan./fev. 2008.

LAKE, David A.; MORGAN, Patrick M. **Regional orders**: building security in a new world. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.

LAYNE, Christopher. Impotent Power? Re-examining the nature of America's hegemonic power. **The National Interest**, Washington DC, n. 85, p. 41-47, Sept./Oct. 2006.

LEAL, Carlos Ivan S. Por uma estratégia de defesa e segurança de longo prazo para o Brasil. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 1. p. 49-59.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 29-41, 1998.

LESSA, Antônio Carlos; MEIRA, Frederico Arana. O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 2, p. 46-61, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 7-28, jul./dez. 1990.

\_\_\_\_\_. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Globalização, regionalização e América do Sul. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 1-10, maio 2005. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/Globalizacao,%20Regionalizacao%20e%20Am%C3%A9rica%20do%20Sul.pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Globalizacao,%20Regionalizacao%20e%20Am%C3%A9rica%20do%20Sul.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LINDSAY-POLAND, John. U.S. military bases in Latin America and the Caribbean. **Foreign Policy in Focus**, Washington DC, v. 9, n. 3, p. 1-4, Aug. 2004.

LOWENTHAL, Abraham. Estados Unidos e a América Latina na virada do século. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 5-24, dez./jan./fev. 2000.

MARES, David R. Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 8, n. 3, p. 1-10, jul. 2008.

MARES, David R. **Violent peace**: militarized interstate bargaining in Latin America. New York: Columbia University Press, 2001.

MARQUES, Adriana. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, p. 69-85, 2003.

MATHIAS, Suzely K.; GUZZI, André C.; GIANNINI, Renata A. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 70-86, 2008.

MARTÍNEZ, Álvaro J., Seguridad hemisférica: ¿respecto a qué?, ¿por quién? Un paso adelante en la búsqueda del modelo. **Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies**, Washington DC, v. 3, n. 2, Fall 2003. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2003-0403/Martinez-article.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2004.

MAULLIN, Richard L. **Soldiers, guerrillas, and politics in Colombia**. Lexington, Mass.: Heath and Company, 1973.

MEDEIROS, FILHO. Oscar. **Cenários geopolíticos e emprego das forças armadas na América do Sul**. 2004. 129 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional? In: GÓMEZ, José Maria (Ed.). **América Latina y el (des) orden global neoliberal**: hegemonía, contrahegemonía, perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, 2004. p.131-149.

MEZA, Ricardo Vargas. Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 192, p.117-131, jul./agosto 2004.

MEZA, Ricardo Vargas; LÓPEZ, Mauricio. Desarrollo y gobernabilidad en regiones con conflicto armado y dependencia de la economía ilegal de las drogas. In: BORDA MEDINA, Ernesto et al. (Orgs.). **Conflicto y seguridad democrática en Colombia**: temas críticos y propuestas. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 2004. p. 321-357.

MILET, Paz Verônica. El Grupo de Rio en el nuevo escenario internacional. **Papeles de Cuestiones Internacionales**, Madrid, n.83, p. 71-82, 2003.

MILLER, Steven E. International security at twenty-five: from one world to another. **International Security**, v. 26, n. 1, p. 5-39, Summer 2001.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política brasileira de defesa e segurança: algumas considerações. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, v. 2. p. 179-198.

\_\_\_\_\_. O Brasil e as negociações multilaterais. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Las cumbres iberoamericanas: una mirada global**. Caracas: Nueva Sociedad, 2000, p. 99-115.

MONETA, Carlos. A relevância da cooperação sub-regional no âmbito da segurança e defesa: uma visão argentina. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). **Segurança internacional: um diálogo Europa-América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2007. p. 141-144.

MOREIRA, Angela. Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa. **RESDAL, Documento de debate**, Buenos Aires, p. 1-20, dic. 2008. Disponível em: <<http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2009.

NOLTE, Detlef. Potencias regionales em la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. **GIGA Working Papers**. German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, 2006. n. 30, oct. 2006. Disponível em: <[http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga\\_06\\_wp30\\_nolte.pdf](http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_06_wp30_nolte.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2008.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 43, n. 2, p. 108-129, 2000.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Defensa nacional: actores y política. In: DONADIO, Marcela (Coord.). **Atlas comparativo de la defensa en América Latina**. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008. p. 132-143.

\_\_\_\_\_. **Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC**. São Paulo: Manole, 2005.

\_\_\_\_\_. O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa: o enfoque hemisférico. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 2. p. 89-101.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 48, n 2, p. 55-69, 2005.

ONUJI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1. p. 299-320.

ORTIZ, Román D. La estrategia de seguridad de la administración Uribe: un balance de oportunidades y retos. **Análisis**, Madrid, n. 46. 2005. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/720.asp>>. Acesso em: 16 maio 2008.

OSACAR, Ignacio J. **Los leopard II de Chile y el equilibrio regional**. Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/060117.html>>. Acesso em: 09 dez. 2007.

OSPINA OVALLE, Carlos Alberto. Insights from Colombia's "prolonged war". **Joint Forces Quarterly**, Washington DC, v. 42, p. 57-61, 3<sup>rd</sup> Quarter 2006.

OSTOS, Maria del Pilar. Subordinación, más que amistad en las relaciones Colombia-Estados Unidos. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 24-29, julho 2006.

OTÁLVORA, Edgar C. **Aproximación a la agenda de seguridad de Venezuela con Brasil**. Caracas: ILDIS, 2005.

\_\_\_\_\_. **La diplomacia militar en Suramérica: alianzas y rupturas en 2008**. Caracas: ILDIS, 2008.

\_\_\_\_\_. Uribe y Lula unidos por acuerdos militares. **Defesanet**, jul. 2008. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/al1/eco\\_25jul08.htm](http://www.defesanet.com.br/al1/eco_25jul08.htm)>. Acesso em: 15 out. 2008.

PAGLIARI, Graciela De Conti. **Segurança hemisférica e política externa brasileira**: temas, prioridades e mecanismos institucionais. 2004. 141 f. Dissertação

(Mestrado em Relações Internacionais)-Programa de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

PALACIOS, Marco. **Entre la legitimidad y la violencia**: Colombia 1875-1994. Bogotá: Norma, 1995.

PARDO, Rafael. A guerra em duas frentes na Colômbia. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 41-49, 2000.

\_\_\_\_\_. La lucha global contra las drogas ilícitas. **Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia**. 2009. Disponível em: <<http://drogasedemocracia.org/files/2008/09/rafael-pardo.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2009.

PARIS, Roland. Human Security. Paradigm Shift or Hot Air? **International Security**, v. 26, n. 2, p. 87-102, Fall 2001.

PECEQUILO, Cristina S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

\_\_\_\_\_. **A política externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PEREIRA, Ana Cláudia J. A política externa e a política de defesa dos governos FHC e Lula: uma reflexão sobre a proeminência de atores e a abertura do debate democrático. **Observatório On-line**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 12, dez. 2007. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/27\\_observador\\_topico\\_Observador\\_v\\_2\\_n\\_12.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/27_observador_topico_Observador_v_2_n_12.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2008.

PILAR MARULANDA, Maria del. **La política norteamericana contra las drogas ilegales y su apropiación en Colombia**: historia, cultura, ideología y política. 2004. 469 f. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas)-CEPPAC, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

POSADA-CARBÓ, Eduardo. Colombia hews to the path of change. **Journal of Democracy**, Washington DC, v. 17, n. 4, p. 80-94, Oct. 2006.

PROCOPIO FILHO, Argemiro (Ed.). **Relações internacionais**: os excluídos da arca de Noé. São Paulo: Hucitec, 2005.

PROCOPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 75-122, 1997.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline. Discutindo a atuação das forças armadas na promoção de segurança pública. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). **Segurança internacional: um diálogo Europa-América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2007. p. 91-101.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. O sistema internacional e a administração Bush diante do 11 de setembro. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Orgs.). **O Brasil e os novos conflitos internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2006. p. 7-26.

QUINTÃO, Geraldo Magela da Cruz. A política de defesa para o século XXI e a missão constitucional das Forças Armadas. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis (Orgs.). **Seminário Política de defesa para o século XXI**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. p. 21-34.

QUIROGA, Antonio Aranibar. El conflicto en Colombia y las implicaciones para la región. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre**. Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 157-169.

RAMÍREZ OCAMPO, Augusto. Introducción. In: BORDA MEDINA, Ernesto et al. (Orgs.). **Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas**. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 2004. p. 11-54.

RAMÍREZ, Socorro. Colombia y sus vecinos. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 192, p. 144-156, jul./agosto 2004.

\_\_\_\_\_. El Plan Colombia: impacto nacional y regional. **Pensamiento Propio**, Buenos Aires, ano 8, enero/jun. p. 61-81, 2003.

RANGEL, Alfredo. Colômbia: um país de contrastes. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, n. 8, p. 111-121, out./dez. 2007.

RAPOPORT, Mario. UNASUR, contracara del panamericanismo. **América Latina en Movimiento**. Quito, jun. 2008. Disponível em: <<http://alainet.org/active/24570>>. Acesso em: 19 set. 2008.

REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). **Seminário política externa do Brasil para o século XXI**. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis (Orgs.). **Seminário política de defesa para o século XXI**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

ROJAS ARAVENA, Francisco. América do Sul: A caminho de uma coordenação estratégica? In: VALLADÃO, Alfredo et al. (Orgs.). **Segurança internacional: políticas públicas e cooperação bi-regionais; um diálogo Europa-América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005. p. 9-16.

\_\_\_\_\_. Conferencia Especial sobre Seguridad del hemisferio americano: la difícil construcción de consensos. **Foreign Affairs En Español**, v. 3, n. 4, oct./dic. 2003. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030414/francisco-rojas-aravena/conferencia-especial-sobre-seguridad-del-hemisferio-americano-la-dificil-construccion-de-consensos.html>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Cooperación y seguridad internacional en las Américas: ¿nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas? In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas**. Caracas: Nueva Sociedad, 1999. p. 17-37.

\_\_\_\_\_. El nuevo mapa político latinoamericano. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 206, p.114-130, sept./oct. 2006.

\_\_\_\_\_. El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 213, p.36-49, enero/febrero 2008.

\_\_\_\_\_. Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Balance estratégico y medidas de confianza mutua**. Santiago: FLACSO-Chile, 1996. p. 31-54.

\_\_\_\_\_. Panorama da segurança na América do Sul. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, v. 1, n.2, p. 53-77, jan./mar. 2005.

\_\_\_\_\_. Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Santiago, ano 15, n. 2, abr./jun., p. 3-13, 2000.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo? **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, jul./dez. 2005.

RUIZ BLANCO, Miguel Camilo. Visiones de seguridad en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 113-131.

RUNZA, Ricardo Adrián. La construcción de una comunidad de seguridad en América del Sur a la luz de la adquisición de armamento. **Policy paper**: Friedrich Ebert Stiftung, Caracas, 2008. n. 20, jul. 2008.

RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 7-27, dez./jan./fev. 2008.

SAAVEDRA, Boris. Confronting terrorism in Latin America: building up cooperation in the Andean ridge region. **Low Intensity Conflict & Law Enforcement**, v. 12, n. 3, p. 156-171, Autumn 2004.

\_\_\_\_\_. Confronting terrorism in Latin America: Latin America and United States policy implications. **Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies**, Washington DC, v. 3, n. 2, p. 192-220, Fall 2003.

SAIN, Marcelo Fabián. La cooperación subregional en materia de seguridad después del 11 de septiembre de 2001. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre**. Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 191-212.

\_\_\_\_\_. Notas sobre la seguridad regional en el Cono Sur. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). **Cooperación y seguridad internacional en las Américas**. Caracas: Nueva Sociedad, 1999. p. 69-76.

\_\_\_\_\_. Seguridad pública, delito y crimen organizado. Los desafíos de la modernización del sistema de seguridad policial en la región sudamericana. In: RHI-SAUSI, José Luis (Ed.). **El desarrollo local en América Latina**: logros y desafíos para la cooperación europea. Caracas: Nueva Sociedad, 2004. p. 135-148.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; CASTRO, Gustavo Fábian. El Consejo Sudamericano de Defensa. **Boletín RESDAL**, Buenos Aires, ano VI, n.29, p. 4-8, jun. 2008.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 48, n. 2, p. 185-204, 2005.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-guerra fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 115-128, fev. 2004.

SARTI, Ingrid. A conjuntura colombiana nos cem dias de Uribe. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 13-29, jan. 2007. Disponível em:

<[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/27\\_analises\\_Novos\\_ventos\\_do\\_sul.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/27_analises_Novos_ventos_do_sul.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2007.

SCHOULTZ, Lars. **Estados Unidos**: poder e submissão. São Paulo: EDUSC, 2000.

\_\_\_\_\_. U.S. values and approaches to Hemispheric Security Issues. In: SCHOULTZ, Lars; SMITH, William; VARAS, Augusto (Ed.). **Security, democracy, and development in the US**: Latin American Relations. Boulder: North-South Center Press, 1994. p. 33-56.

SENNES, Ricardo; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Santiago, ano 18, n. 3-4, p. 3-26, jul./dic. 2004.

SERBIN, Andrés. **Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe**: una introducción. Buenos Aires: CRIES – Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2004.

SHERRET, Laurel. Futility in action: coca fumigation in Colombia. **Journal of Drug Issues**, p. 151-168, 2005.

SHULTZ, Richard H; GODSON, Roy; QUESTER, George H. Introduction. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). **Security Studies for the 21<sup>st</sup> Century**. Washington DC: Brassey's, 1997. p. 1-12.

SILVA, Alberto Madeira de. Definindo competências entre as forças armadas e as forças policiais. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). **Segurança internacional**: um diálogo Europa-América do Sul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2007. p. 83-89.

SILVEIRA, Rui Monarca da. Segurança e Defesa: a visão do Exército Brasileiro. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 1. p. 167-187.

SMITH, Peter H. **Talons of the eagle**: dynamics of US-Latin American relations. New York: Oxford University Press, 1996.

SOARES, Luiz Filipe de Macedo. O Brasil no cenário regional de defesa e segurança. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e**

**segurança.** Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 2. p. 149-170.

SOARES, Samuel Alves. Forças armadas e sistema político na consolidação da democracia: O Brasil pós-1989. In: **Research and Education in Defense and Security Studies/REDES**, Washington DC, May 2001. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block2/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Generational%20Change/Soares.Civil-Military%20Panel.rtf>>. Acesso em: 03 fev. 2007.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 12-34, 2003.

SOUZA, Amaury. **A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula.** São Paulo: Campus, 2009.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Homicídios Brasil: comparativo de fontes de dados.** 2007. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopolises.ufrj.br/publicacoes/mapa\\_homic\\_brasil.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopolises.ufrj.br/publicacoes/mapa_homic_brasil.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2008.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003.

THOMAS, Nicholas; TOW, William T. The utility of human security? sovereignty and humanitarian intervention. **Security Dialogue**, v. 33, n. 2, p. 177-192, 2002.

THOMAS, Raju G. C. What is third world security? **Annual Review of Political Science**, v.6, p. 205-232, 2003.

TICKNER, Arlene B; PARDO, Rodrigo. Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: los desafíos externos de la "seguridad democrática". **Foreign Affairs En Español**, v. 3, n. 4, oct./dic. 2003. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenessay030407/arlene-b-tickner-rodrigo-pardo/estados-unidos-colombia-y-sus-vecinos-los-desafios-externos-de-la-seguridad-democratica.html>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia.** Buenos Aires: Norma, 2000.

\_\_\_\_\_. La desconcertación sudamericana. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 176, p. 125-132, nov./dec. 2001.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Latin American reaction to U.S. policies on drugs and terrorism. In: SCHOULTZ, Lars; SMITH, William; VARAS, Augusto (Ed.). **Security, democracy, and development in the US: Latin American relations**. Boulder: North-South Center Press, 1994. p. 115-136.

\_\_\_\_\_. Lógica da “guerra contra o terror” ameaça democracias latinoamericanas. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 mar. 2008. Entrevista concedida a Andrea Murta. Disponível em: <<http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/articulos/100308toka.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. O momento pró-consular: a América Latina depois da reeleição de Bush. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 29-34, mar./abr./maio 2005.

\_\_\_\_\_. Segurança e drogas. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.7, n. 1, p. 39-49, jan./jun. 1988.

\_\_\_\_\_. Uma lógica de ingerência. **Enjeux Internationaux**, n. 11, 2006. Disponível em: <<http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/pt/latina.htm>>. Acesso em: 06 jun. 2007.

TORRES DEL RIO, Cesar Miguel. **Segurança coletiva e segurança nacional: a Colômbia entre 1950 e 1982**. 1998. 311 f. Tese (Doutorado em História das Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília.

VAICIUS, Ingrid; ISACSON, Adam. The “war on drugs” meets the “war on terrorism”: the United States’ involvement in Colombia climbs to the next level. **CIP International Policy Report**, Washington DC, Febrero 2002. Disponível em: <<http://ciponline.org/colombia/0302ipr.htm>>. Acesso em: 20 maio 2007.

VALENCIA, León. Drogas, conflito e os Estados Unidos. A Colômbia no princípio do século. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília, v. 1, n. 2, p. 79-104, jan./mar. 2005.

VARAS, Augusto. Post-Cold War security interests and perceptions of threat in the Western Hemisphere. In: SCHOULTZ, Lars; SMITH, William; VARAS, Augusto (Ed.). **Security, democracy, and development in the US: Latin American Relations**. Boulder: North-South Center Press, 1994. p. 01-32.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos da integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 41-74, 1997.

VÁSQUEZ OCAMPO, José María. América Latina frente aos desafios da segurança global. In: VALLADÃO, Alfredo et al. (Orgs.). **Segurança internacional: políticas públicas e cooperação bi-regionais; um diálogo Europa-América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005. p. 20-25.

VÄYRYNEN, Raimo. Regionalism: Old and New. **International Studies Review**, v. 5, p. 25-52, 2003.

VAZ, Alcides Costa. Brazil: global and regional security perspectives and cooperation within IBSA. In: VAZ, Alcides Costa (Ed.). **Intermediate States, regional leadership and security: India, Brazil and South Africa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. p.195-217.

\_\_\_\_\_. Desafios e questões de segurança nas relações do Brasil com os países andinos. In: **Research and Education in Defense and Security Studies/REDES**, Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/redes2002/documents/papers/Track%201.%20International%20Security/5.%20Emerging%20Threats/CostaFP.rtf>>. Acesso em: 27 ago.

\_\_\_\_\_. El conflicto colombiano: una perspectiva global. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; RAMÍREZ, Socorro. (Eds.) **Colombia y su política exterior en el siglo XXI**. Bogotá: Fescol, 2005. p. 1-25.

\_\_\_\_\_. La agenda de seguridad de Brasil: de la afirmación soberana hacia la cooperación. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (Eds.). **Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: IEPRI, 2004. p. 145-174.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o sistema interamericano: dos anos 1990 até o presente. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 43-73.

\_\_\_\_\_. O governo Lula: uma nova política exterior? In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Orgs.). **O Brasil e os novos conflitos internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2006. v. 2, p. 85-96.

VENEZUELA: Chávez plans for “integral defence”. **Latin American Security & Strategic Review**, Febrero 2005. Disponível em: <<http://www.latinnews.com/lss/LSS5626.asp?instance=3>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 2. p. 13-35.

VILLAGRA DELGADO, Pedro. Nuevo paradigma de seguridad hemisférica. **Foreign Affairs En Español**, v. 3, n. 4, oct./dic. 2003. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030409/pedro-villagra-delgado/nuevo-paradigma-de-seguridad-hemisferica.html>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

VILLA, Rafael Duarte. A política externa venezuelana de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades do pragmatismo. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 1-31, out. 2007. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/37\\_analises\\_AC\\_n\\_10\\_out\\_2007\(2\).pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/37_analises_AC_n_10_out_2007(2).pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Annablume, 1999.

\_\_\_\_\_. **Quatro Teses Sobre a Política de Segurança dos Estados Unidos para a América do Sul**. 2007. 204 f. Tese de livre-docência. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria Del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 48, n 2, p. 86-110, 2005.

VIZENTINI, Paulo. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998.

\_\_\_\_\_. Brasil: problemas de defesa e segurança no século XXI. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 2. p. 171-178.

\_\_\_\_\_. **Dez anos que abalaram o século XX: a política internacional de 1989 a 1999**. Porto Alegre: Novo Século, 1999.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente, 1951-1964**. Petrópolis: Vozes, 1995.

WÆVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: Lipschutz, Ronnie D. (Ed.) **On Security**. New York: Columbia University Press, 1995. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/book/lipschutz/lipschutz13.html>>. Acesso em: 12 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Securitizing Sectors? **Cooperation and Conflict**: Journal of the Nordic International Studies Association, v. 34, n. 3, p. 334- 340, 1999.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência**: os jovens da América Latina 2008. Brasília: Artecor Gráfica e Editora, 2008.

WALT, Stephen M. The renaissance of security studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 211-239, June 1991.

WEINTRAUB, Sidney. **Development and democracy in the Southern Cone**: imperatives for U.S. policy in South America. Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2000. (Significant Issues Series, v. 22).

WILLIAMS, Raymond Leslie; GUERRIERI, Kevin G. **Culture and customs of Colombia**. Westport: Greenwood Press, 1999.

YEPES, Rodrigo U.; LOZANO, Luis Manuel L. Verdad, reparación y justicia para Colombia: algunas reflexiones y recomendaciones. In: BORDA MEDINA, Ernesto et al. (Orgs.). **Conflicto y seguridad democrática en Colombia**: temas críticos y propuestas. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 2004. p. 101-188.

ZIBECHI, Raúl. South America's new militarism. **Foreign Policy in Focus**, Washington DC, July 2005. Disponível em: <<http://americas.irc-online.org/am/165>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

ZULUAGA NETO, Jaime. Colômbia: as vozes da guerra. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 26 nov. 2007. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2007-11,a2049>>. Acesso em: 18 março 2008.

## DOCUMENTOS

ASOCIACIÓN PARA LA PROMOCIÓN SOCIAL ALTERNATIVA - MINGA; CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO - CODHES. **Informe de la misión de observación sobre los efectos del Plan Colombia en los Departamentos de Nariño y Putumayo**: frontera colombo-ecuatoriana. Bogotá, nov. 2004.

BRASIL. **Estratégia nacional de defesa**, Brasília, dez. 2008. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>. Acesso em: 28 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. **Política de defesa nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 08 ago. 2003.

BRASIL. **Política de defesa nacional**. Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/>>. Acesso em: 14 maio de 2006.

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - CEBRI. **Força Tarefa: O Brasil na América do Sul**. Relatório final. Rio de Janeiro, jun. 2007. Disponível em: <[http://www.cebri.org.br/pdf/377\\_PDF.pdf](http://www.cebri.org.br/pdf/377_PDF.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2007.

CENTRO DE ESTUDIOS NUEVA MAYORIA. **Adelanto del balance militar de América del Sur 2008**. Buenos Aires, dic. 2008. Disponível em: <[http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1130&Itemid=30%20Dic-18-08%20-%20por%20el%20CENM](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1130&Itemid=30%20Dic-18-08%20-%20por%20el%20CENM)>. Acesso em: 30 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. **Balance militar de América del Sur**. Buenos Aires, sept. 2004. Disponível em: <<http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/?id=defensa&file=040910>>. Acesso em: 12 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Balance militar del Cono Sur: 1997-1998**, Argentina-Brasil-Chile-Paraguay-Uruguay. Buenos Aires: Nueva Mayoría, 2000.

COLOMBIA. **Política de defensa y seguridad democrática**. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2003.

COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA. **Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma**. 2009. Disponível em: <[http://www.drogasedemocracia.org/Archivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Archivos/livro_espanhol_04.pdf)>. Acesso em: 09 fev. 2009.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. MERCOSUL/CMC/DEC N. 16. **Acordo quadro sobre cooperação em matéria de segurança regional entre os Estados partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela**. 2006. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/DEC\\_016-006\\_PT\\_AcdoQuadroSegRegional.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_016-006_PT_AcdoQuadroSegRegional.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2007.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO - CODHES. Desplazados: ni seguridad ni democracia. **Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento**, Bogotá, n. 47, abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Empeora la situación humanitaria y se intensifica el conflicto armado en el departamento de Nariño. **Informe Especial**. Bogotá, marzo 2005.

DECLARAÇÃO SOBRE A ZONA DE PAZ SUL-AMERICANA. **II Reunião de Presidentes da América do Sul**. Guaiaquil, jul. 2002. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/daa/declaracao\\_zonadepaz.htm](http://www2.mre.gov.br/daa/declaracao_zonadepaz.htm)>. Acesso em: 15 de ago. 2006.

DECLARACIÓN DE CARTAGENA. **Revista Colombia Internacional**, Bogotá, n. 9, enero/marzo 1990.

DECLARACIÓN DE SAN ANTONIO. **Revista Colombia Internacional**, Bogotá, n. 17, enero/marzo 1992.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP; DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD - DJS. **Balance Plan Colombia: 1999-2005**. [Bogotá], sept. 2006. Disponível em: <[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP\\_Otros/balance%20plan%20colombia%20%20septiembre%202006.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Otros/balance%20plan%20colombia%20%20septiembre%202006.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2007.

ESTADOS UNIDOS. **The National Defense Strategy of the United States of America**. Washington DC, 2005. Disponível em: <<http://www.defenselink.mil/news/Apr2005/d20050408strategy.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington DC, 2002. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2007.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade. **Relatório sobre a América Latina**, Bogotá, n. 3, abr. 2003.

\_\_\_\_\_. La droga en América Latina I: perdiendo la lucha. **Informe sobre América Latina**, Bogotá, n. 25, marzo 2008.

\_\_\_\_\_. La droga en América Latina II: optimizar las políticas y reducir los daños. **Informe sobre América Latina**, Bogotá, n. 26, marzo 2008.

MOREIRA, Valter Peclly. **Abordagens nacionais aos aspectos bilaterais e sub-regionais da segurança hemisférica**. OEA: Comissão de Segurança Hemisférica, nov. 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp10491p04.doc>>. Acesso em: 29 mar. 2005.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. **Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión**: primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años. Lima, abr. 2008. Disponível em: <[http://www.onudd.org.pe/pdf/pdf\\_unodd/Estudio\\_Comparativo\\_R.pdf](http://www.onudd.org.pe/pdf/pdf_unodd/Estudio_Comparativo_R.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2008.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **Abordagens nacionais aos aspectos bilaterais e sub-regionais da segurança hemisférica** (Brasil). 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/documentos/cp10491p04.doc>>. Acesso em: 30 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Abordagens nacionais e aspectos bilaterais e sub-regionais da segurança hemisférica** (Estados Unidos). nov. 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/documentos/cp10491p09.doc>>. Acesso em: 30 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Aspectos bilaterais e sub-regionais da segurança e da defesa: a experiência do Mercosul** (Brasil). 2002. Disponível em: <<http://scm.oas.org/PDFS/2002/CP10392.PDF>>. Acesso em: 30 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Carta Andina para la paz y la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa**. 2002. Disponível em: <<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista6/instrumentos/cartapaz.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. **Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretações**. 2003. Disponível em: <[http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica\\_spa.pdf](http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2006.

\_\_\_\_\_. **Carta Democrática Interamericana: XXVIII período extraordinário de sessões da Assembléia Geral**. 2001. Disponível em: <[http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. **Compêndio de respostas dos Estados Membros ao questionário sobre novos enfoques à segurança hemisférica**. out. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp10269p07.doc>>. Acesso em: 01 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **Compromisso de Santiago com a democracia**. Resolução da Assembléia Geral, n. 1080, jun. 1991. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/Res-1080.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **II Conferência de Ministros da Defesa das Américas: Declaração de San Carlos de Bariloche**. 1996. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/docminis t96.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **III Conferência de Ministros de Defesa das Américas: Declaração de Cartagena**. 1998. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/docminist98.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas**: Declaração de Manaus. 2000. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/docminist00.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **V Conferência de Ministros de Defesa das Américas**: Declaração de Santiago. 2002. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Quebec-hem-security/Declaración%20Ministerial.doc>>. Acesso em: 20 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. **VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas**: Declaração de Quito. 2004. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/Panels/VI\\_Meeting\\_Defense\\_Americas/Resumen%20Ministerial%20Defensa\\_Boletin.doc](http://www.summit-americas.org/Panels/VI_Meeting_Defense_Americas/Resumen%20Ministerial%20Defensa_Boletin.doc)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas**: Declaração de Manágua. 2006. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/CSH%20-%20Doc%204.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Convenção Interamericana contra o terrorismo**. AG/RES. 1840. 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-66.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. **II Cúpula das Américas**: Declaração de Santiago. 1998. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/chiledec-port.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **III Cúpula das Américas**: Declaração da Cidade de Québec. 2001. Disponível em: <<http://scm.oas.org/Reference/portuguese/cupulas/declaracao%20da%20cidade%20de%20quebec%20-%202001.doc>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração I Cúpula das Américas**. 1994. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/Miamidecl-port.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração Cúpula de Santa Cruz**. 1996. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/boliviadecl-port.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração da I Conferência de Ministros da Defesa das Américas**. 1995. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração da IV Cúpula das Américas**. 2005. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%>>

202005/IV%20Summit/Plan%20de%20Accion/Word/Proyecto%20Plan%20Accion%20POR%20Nov\_5%20IV%20Summit.doc>. Acesso em: 10 ago. 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **Declaração de Bridgetown**: abordagem multidimensional à segurança hemisférica. 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/2002/agdec27.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração de San Salvador sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança**. COSEGRE. II/doc.7/98 rev. 3, abr. 1998. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/declarsansalv.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Santiago sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança**. COSEGRE/DOC.18/95 rev. 2, nov. 1995. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/declarsantiago.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Miami sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança**. fev. 2003. Disponível em: <[http://scm.oas.org/doc\\_public/portuguese/hist\\_03/re00218p07.doc](http://scm.oas.org/doc_public/portuguese/hist_03/re00218p07.doc)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Nuevo León**. 2004. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/Declaration%20of%20Nuevo%20Leon-final-port.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração política do Mercosul, Bolívia e Chile como zona de paz**. 1999. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tramercosul99.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração sobre segurança nas Américas**. nov. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/CES/documentos/CE00352P01.doc>>. Acesso em: 01 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Junta Interamericana de Defesa**. 2006. Disponível em: <<http://www.jid.org/Regulations%20and%20Norms/Estatuto%20JID-PT-15%20Mar%202006-AG02976P01.doc?lang=pt>>. Acesso em: 09 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Intervenção do coordenador técnico do Brasil da reunião de Ministros do Interior do MERCOSUL**. 2008. Disponível em: <[http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_08/CP20949T04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/CP20949T04.doc)>. Acesso em: 27 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. **O enfoque multidimensional da segurança hemisférica**: a segurança humana. mar. 2003. Disponível em: <[http://scm.oas.org/doc\\_search\\_engine/portuguese/hist\\_03/cp10914p08.doc](http://scm.oas.org/doc_search_engine/portuguese/hist_03/cp10914p08.doc)>. Acesso em: 10 abr. 2008.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **Regulamento da Junta Interamericana de Defesa**. Reunião Ordinária n. 1277 do Conselho de Delegados da JID. 2007. Disponível em: <<http://www.jid.org/Regulations%20and%20Norms/C-3245-P.doc?lang=pt>>. Acesso em: 09 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Respostas dos estados membros ao questionário sobre novos enfoques à segurança hemisférica**: Estados Unidos. CP/CSH-338/00 REV 5. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp09944p08.doc>>. Acesso em: 30 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Tratado marco de segurança democrática na América Central**. 1995. Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>>. Acesso em: 20 fev. 2007.

PROTOCOLO de paz, amistad y límites. Rio de Janeiro, fev. 1942. Disponível em: <<http://www.ser2000.org.ar/protect/Archivo/d000cb4d.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

SIPRI YEARBOOK: ARMAMENTS, DISARMAMENT AND INTERNATIONAL SECURITY. Oxford: Oxford University Press, 2005-2008. Anual.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI arms transfers data, 2008**. SIPRI fact sheet. Apr. 2009. Disponível em: <[http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/data\\_on\\_inter\\_arms\\_trade\\_default/recent\\_trends/siprifs0904](http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/data_on_inter_arms_trade_default/recent_trends/siprifs0904)>. Acesso em: 01 maio 2009.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Coca cultivation in the Andean Region**: a survey of Bolivia, Colombia and Peru. June 2008. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean\\_report\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean_report_2008.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. **The threat of narco-trafficking in the Americas**. Oct. 2008. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS\\_Study\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2008.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Drug Control**: International Counterdrug Sites Being Developed. GAO-01-63BR, Washington DC, Dec. 2000.

WORLD DRUG REPORT. UNODC United Nations Office on Drugs and Crime. Oxford: University Press, 2000, 2006-2008. Anual.

## DISCURSOS

AMORIM, Celso. **Discurso por ocasião da Conferência Especial sobre Segurança, no âmbito da Organização dos Estados Americanos**. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00315p03.doc>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Discurso proferido na Sessão Inaugural do Parlamento do Mercosul**. 2007. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?id\\_discurso=3168](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?id_discurso=3168)>. Acesso em: 29 jan. 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso de posse**. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/discurs.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/discurs.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2005.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Discurso por ocasião da cerimônia de entrega do instrumento de adesão ao TNP**. 1998. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?id\\_discurso=1478](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?id_discurso=1478)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso na cerimônia de abertura do Fórum de Negócios Brasil/Colômbia**. 2004. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?id\\_discurso=2391](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?id_discurso=2391)>. Acesso em: 29 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. **Discurso na cerimônia de formatura da turma 2004-2006 do Instituto Rio Branco**. 2007. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?id\\_discurso=3085](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?id_discurso=3085)>. Acesso em: 29 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. **Discurso por ocasião da sessão de encerramento do Fórum Econômico Mundial sobre a América Latina**. Santiago do Chile, abr. 2007. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?id\\_discurso=3083](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?id_discurso=3083)>. Acesso em: 29 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. **Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional**. Brasília, jan. 2003. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?id\\_discurso=2029](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?id_discurso=2029)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Palavras na conferência: Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade**. Nova York, set. 2003. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?id\\_discurso=2152](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?id_discurso=2152)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

VIEGAS FILHO, José. Discurso na abertura do ciclo de debates sobre o pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 1. p. 17-26.

## ENTREVISTA

RIBEIRO, Augusto Heleno. Chefe do Departamento de Ciência e Tecnologia, ex-Comandante Militar da Amazônia (agosto/07 até abril/09). **Entrevista concedida à autora**. Brasília, 12 jun. 2009.

## SITES

Center for International Policy: [www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)

Centro de Estudios Nueva Mayoría: [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com)

CIDEC – Centro de Información sobre el Desarrollo de la Democracia en Colombia: <http://www.cidec.org>

Comando Sul (Southcom): [www.southcom.mil](http://www.southcom.mil)

Defesanet: [www.defesanet.com.br](http://www.defesanet.com.br)

International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org>

MERLN – Military Education Research Library Network: <http://merln.ndu.edu>

Military Power Review: [www.militarypower.com.br](http://www.militarypower.com.br)

Ministerio da la Defensa Nacional Colombia: <https://www.defesa.gov.br>

Ministério da Defesa Brasil: <http://www.mindefensa.gov.co>

Ministério das Relações Exteriores Brasil – MRE: <http://www.mre.gov.br>

Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org>

RESDAL - Red de Seguridad y Defensa de América Latina: <http://www.resdal.org>

Revista Cambio: <http://www.cambio.com.co>

Revista Semana: <http://www.semana.com>

SER - Seguridad Estratégica Regional: <http://www.ser2000.org.ar>

Fundación Seguridad & Democracia: <http://www.seguridadydemocracia.org>

The Center for Public Integrity: <http://projects.publicintegrity.org/militaryaid/>