

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

**DINÂMICAS DE (IN)SEGURANÇA  
REGIONAL NOS PAÍSES EM  
DESENVOLVIMENTO:**

**Uma perspectiva brasileira para a América do Sul.**

**JOELSON VELLOZO JÚNIOR**

**BRASÍLIA**

2006

**JOELSON VELLOZO JÚNIOR**

**DINÂMICAS DE (IN)SEGURANÇA  
REGIONAL NOS PAÍSES EM  
DESENVOLVIMENTO:**

**Uma perspectiva brasileira para a América do Sul.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Dr. Antonio Carlos Moraes Lessa

**BRASÍLIA**

2006

Joelson Vellozo Júnior

**Dinâmicas de (in)segurança regional nos países em desenvolvimento:  
Uma perspectiva brasileira para a América do Sul.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais – Área de Concentração: História das Relações Internacionais  
Brasília, 2006.

A Banca Examinadora considerou a dissertação:

---

---

Formaram parte da Banca:

Professor Dr. Antonio Carlos Moraes Lessa

---

(Orientador)

Professor Dr. Alcides Costa Vaz

---

Professor Dr. Virgílio Caixeta Arraes

---

Este trabalho é dedicado a todos aqueles que, direta ou indiretamente, influenciaram a concepção das linhas aqui escritas. Não me restam dúvidas de que forma e conteúdo materializados em texto são reféns do acumulado de experiências e de aprendizados retirados do convívio de familiares, de amigos e de professores, cada qual ao seu modo. Aos meus pais e amigos ofereço mais esta conquista. Ao professor Lessa, orientador desta dissertação, meu sincero agradecimento pela paciência e pelas lições. Aos professores Alcides Costa e Virgílio Arraes, minha gratidão por compartilharem seus pontos de vista sobre esta humilde dissertação. Ao professor Antonio Jorge, amigo e chefe, o reconhecimento pelos ensinamentos de todos os dias, ao longo de quase três anos de uma grata e estimulante experiência profissional no Ministério da Defesa, e em nome de quem estendo meus agradecimentos à equipe do Departamento de Cooperação. Finalmente, na condição de aluno da pós-graduação de uma universidade pública federal, dedico meu trabalho a cada cidadão brasileiro que sustenta a excelência da Universidade de Brasília e aos profissionais que constroem a história desta grande instituição.

“Pensar é divergir”

*Clarence Darrow*

## RESUMO

A História da Política Exterior do Brasil (PEB) é amplamente reconhecida por suas tradições e princípios. Ao longo do tempo, a atuação internacional brasileira ocupou-se de aplicar tais tradições e princípios de forma coerente, especialmente em áreas geográficas e temas prioritários. Neste sentido, o hemisfério ocidental e a América do Sul representam parte essencial dos esforços políticos e diplomáticos brasileiros na consecução de seus objetivos de política exterior e na preservação dos seus interesses mais imediatos. No campo da segurança, a despeito do pouco interesse que desperta em setores da academia e nas agências burocráticas do Estado, as relações internacionais do Brasil apresentam um conjunto importante de realizações. Neste trabalho, a perspectiva das relações regionais de segurança do Brasil, em particular na América do Sul, é objeto de investigação e de algumas especulações. Desde a ascensão de Costa e Silva à Presidência da República, até o início do século XXI, o País parece ter percorrido um caminho de política exterior e de segurança que permite apontar, como fundamento de suas opções internacionais, a busca pela *autonomia política*, pela *distensão hegemônica* e, associado a estes dois elementos, pelo combate à *militarização* da agenda e dos mecanismos multilaterais hemisféricos e sub-regionais. Este último assume especial destaque a partir da segunda metade da década de 1980, momento em que o espaço regional sul-americano ganha relevo para a PEB e as *soluções de segurança* no hemisfério subordinam-se à cada vez mais incontrastável realidade sub-regional.

Palavras-chave: Relações Internacionais, Política exterior, Segurança, Hemisfério Ocidental, América do Sul, Brasil.

## ABSTRACT

Brazilian foreign policy history is widely recognized due to its principles and traditions. Throughout the years, the Brazilian international performance turned to account these principles and traditions in a coherent manner, especially in priority geographic areas and issues. In this sense, Western hemisphere and South America represent an outstanding role in Brazilian diplomatic and political endeavors when considering its foreign policy decision-making process and the pursue of its immediate interests. Despite the less importance of security subject in the midst of scientific academy and government agencies, Brazilian international relations show clear achievements in this area. In this text, the outlook over Brazilian regional security relations, particularly in South America, is subject of investigation and some postulations. Since Costa e Silva's tenure (1967) until the beginning of the Twenty-First Century, Brazilian foreign policy, as a result of its international choices, can draw attention to the call for *political autonomy*, *hegemonic détente* and mainly subordinated to these two mentioned elements, the struggle against the *militarization* of the security agenda and the regional and subregional multilateral mechanisms. The *militarization* element had become important since the 1980's, when South America turn out to be an even more relevant objective to Brazilian foreign policy, at the same time that *security solutions* in the hemisphere was accounted to a subregional context.

Key words: International Relations, Foreign Policy, Security, Western Hemisphere, South America, Brazil.

## **Lista de Acrônimos**

ACiSo – Ações Cívico-Sociais

CID – Colégio Interamericano de Defesa

CRS – Complexos Regionais de Segurança

CSBM – *Confidence and Security Building Measures*

ESG – Escola Superior de Guerra

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

HPEB – História da Política Exterior do Brasil

JID – Junta Interamericana de Defesa

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCN – Programa Calha Norte

PEB – Política Exterior do Brasil

RSC – Regional Security Complexes

SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia

SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia

TCA – Tratado de Cooperação Amazônica

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TNP – Tratado de Não-Proliferação



## SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	5
Introdução.....	9
Capítulo I – Do conceito de “Segurança” e de sua repercussão para os países em desenvolvimento.....	15
<i>Primeiras aproximações: o universo complexo de um "conceito contestado" .....</i>	15
<i>O conceito de segurança abaixo do equador .....</i>	27
<i>Estado, desenvolvimento e segurança no mundo em desenvolvimento: a “insegurança” de um conceito .....</i>	28
Capítulo II – Segurança Regional nos países em desenvolvimento: conceitos, limites e oportunidades na América do Sul.....	42
<i>Uma abordagem regional para o conceito de segurança .....</i>	43
<i>O lugar da América Latina na teoria e na História .....</i>	47
<i>A segurança hemisférica sob o signo da confrontação bipolar .....</i>	51
<i>Agenda global, conceitos locais .....</i>	55
<i>Relações de segurança hemisféricas a partir dos anos 80.....</i>	58
<i>Segurança regional na América do Sul .....</i>	67
Capítulo III – As relações internacionais de segurança do Brasil na América do Sul ...	76
<i>Pela distensão hegemônica: pensando no Hemisfério, agindo na América do Sul .....</i>	78
<i>De 1967 a 1985: conceitos e variáveis políticas .....</i>	80
<i>Costa e Silva, Médici, Geisel e a segurança nacional: dos conceitos à realidade .....</i>	83
<i>De 1979 a 1985: a redemocratização e a segurança regional .....</i>	86
<i>De 1985 aos nossos dias: novos desafios conceituais para uma velha ação política ...</i>	89
<i>Redemocratização e Segurança na América do Sul desde 1985.....</i>	90
<i>As relações internacionais de segurança do Brasil a partir da década de 1990: entre o Hemisfério e a realidade sul-americana .....</i>	94
Conclusão .....	103
Referência Bibliográfica.....	106

## Introdução

O trabalho que agora se inicia é, essencialmente, produto da vontade de seu autor em lançar o olhar, ainda que de forma limitada, sobre parte da História da Política Exterior do Brasil (HPEB), cuja produção bibliográfica é ainda limitada no País.

Ainda que, de uma forma geral, a literatura sobre a Política Externa Brasileira (PEB) seja vasta, em pontos específicos de nossa agenda internacional ela tem sido omissa. As questões de segurança, em particular as de segurança regional, têm sido objeto dessa omissão.

Enfim, as relações internacionais de segurança do Brasil e a forma como o País se insere, particularmente na sua vizinhança sul-americana, são temas relativamente pouco trabalhados dentro das universidades, centros de estudos e *think tanks* nacionais.

O processo de redemocratização e o novo cenário que se desenha no início da década de 1990 fizeram com que o “retrato” do tema tomasse proporções maiores. Desde então, o *locus* do debate expandiu-se, juntamente com a importância conferida aos estudos de regionalismo nas Relações Internacionais. Estamos vivendo, há pouco mais de uma década, um processo no qual a democratização do debate avança e a aglomeração sinérgica de forças é almejada. Há motivos, pois, para ser otimista.

Este é um estudo sobre o Brasil. De uma forma bem resumida, ele tem como *problema de pesquisa* as motivações que estão por trás de suas opções regionais de política exterior, em matéria de segurança. Em uma frase, *qual é o cálculo que informa e orienta as relações internacionais de segurança do País, em âmbito regional, particularmente na América do Sul?*

A resposta que se pretende fornecer como explicação razoável para a “postura internacional” do Brasil na região passa por três princípios norteadores, que, ao longo do tempo, assumem maior ou menor destaque dentro do cálculo de política exterior, mas, via de regra, atuam de forma simultânea.

Dessa forma, a política exterior brasileira, no que toca ao tema de segurança regional, tem sido balizada por importantes questões de: *i) autonomia política*, no sentido de que o País consolidou uma visão em defesa da preservação da liberdade de movimentação no cenário internacional e na formulação de política exterior; *ii) distensão hegemônica*, tanto no sentido de evitar a presença hegemônica de um ator

extra-regional na América do Sul, como no impedimento de uma polarização de poder intra-regional<sup>1</sup> e de não pautar sua ação internacional regional pela própria ascensão hegemônica no referido contexto regional; e *iii*) combate à **militarização** da agenda política de segurança e dos mecanismos e instituições multilaterais estabelecidos no Hemisfério ocidental, em particular na América do Sul.

Ainda que esta última esteja intimamente associada às duas primeiras, ela é certamente merecedora de um espaço reservado como fundamento de política exterior. Entre outros motivos, por que *i*) ela tem ganhado fôlego, principalmente a partir dos anos 1990, como princípio de política interna, mais do que de política exterior. Neste novo “formato”, o combate à **militarização** da agenda de segurança regional passa pela perspectiva doméstica de não-envolvimento – ou de não-contaminação – das Forças Armadas com o núcleo das “novas ameaças”, tais como o narcotráfico e as grandes redes criminosas transnacionais, que a despeito do reconhecimento que lhes é devido e da participação das Forças Armadas de forma apenas subsidiária, não necessariamente requerem instrumentos de defesa nacional para sua resolução<sup>2</sup>; *ii*) ao contrário do que ocorreu ao longo dos anos de segurança hemisférica frente ao confronto bipolar, a partir da segunda metade da década de 1980, as preocupações a respeito desse fenômeno chegaram mais intensamente à América do Sul, devido às dinâmicas de segurança sub-regional que se desenvolveram na região andina.

O processo associado ao de militarização das *soluções de segurança* regionais, em particular na região andina, consome ainda maior preocupação – revestido de grande cautela – quando, cotejado com a realidade de segurança no Cone Sul – cujas respostas governamentais se caracterizam, via de regra, pela “criminalização” dos principais problemas de segurança, faz disparar as diferenças entre duas sub-regiões do continente sul-americano às quais o Brasil está diretamente ligado e que, por este atributo, confere-lhe posição privilegiada para compreender de forma mais completa a região.<sup>3</sup>

Com vistas a que se desenvolva o argumento e que, ao final, se tenha contribuído de alguma maneira para o entendimento das relações internacionais de

---

<sup>1</sup> HOLSTI, Kalevi J. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 162.

<sup>2</sup> COVARRUBIAS, Jaime García. *El futuro del sector de defensa em latinoamérica*. In: STANGANELLI, Isabel (ed.). *Seguridad y Defensa en el Cono Sur*. Mendoza: Caviar Bleu, 2004, p. 222.

<sup>3</sup> ALMEIDA PINTO, J.R., ROCHA, A.J Ramalho da, SILVA, R. Doring Pinho da (orgs). *Relato da Quarta Rodada de Debates elaborado pelos organizadores, “O Brasil no cenário regional de Segurança e Defesa”*. In: *O Brasil no Cenário Internacional de Defesa e Segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004, p.202.

segurança do Brasil no Hemisfério, especialmente na América do Sul, o texto busca privilegiar o diálogo entre a História e a Teoria, de modo que a realidade retratada pela primeira seja mais bem apreendida com o uso da segunda e, mais do que isso, que o poder de sistematização oferecido pela segunda seja informado pela observação concreta – mas subjetiva, como todo relato – dos fatos históricos.

De um lado, o texto circunscreve a análise ao intervalo de tempo que liga o final da década de 1960 – ou, dito de melhor forma, o momento da ascensão de Costa e Silva à Presidência da República – ao início do século XXI. O que se pretende é realizar um vôo apenas panorâmico sobre os grandes traços e marcas de cada período da história do Brasil – e, em alguns momentos, de alguns de seus parceiros regionais, com ênfase nas relações Argentina-Brasil – ao longo destes quase trinta e cinco anos cobertos na análise.

A principal razão para que se tenha definido a década de 1960 como início temporal do esforço de pesquisa, e o começo da de 2000 como momento de encerramento do estudo é, por um lado, a constatação de que foi no governo Costa e Silva que a base da *visão* mais recente de segurança internacional do Brasil, em seus níveis global e regional, foi lançada. De outro lado, estende-se a análise até os primeiros anos do século XXI para que se tenha em consideração a perspectiva de que, apenas em momentos mais recentes da história do Brasil e da região, se pôde consolidar com mais clareza e intensidade a visão sobre alguns dos principais fenômenos – conceituais e políticos – de segurança regional nas Américas, sobretudo o de militarização da agenda de segurança.

De outro, é importante que se diga que, do ponto de vista teórico, o texto não pretende esgotar a análise das principais repercussões teóricas que se encontra na literatura corrente. Ao contrário, o que se quer é tão-somente conferir inteligibilidade ao debate conceitual sobre segurança e das dificuldades encontradas para a operacionalização do conceito em políticas públicas de qualidade e, ao mesmo tempo, alertar acerca da necessidade de se olhar com maior cuidado o contexto (diferenciado) de segurança dos países em desenvolvimento e das regiões em que se inserem.

Nesse sentido, apresentam-se teorias por vezes chamadas de “alternativas”, mas que, no fundo, são importantes “releituras” da literatura já produzida e do próprio mundo que nos cerca. A importância delas reside exatamente no fato de que, para o

conjunto dos países em desenvolvimento – cujas *inseguranças* possuem natureza e manifestações bastante distintas daquelas enfrentadas pelos países desenvolvidos –, o uso de “releituras” como essas é primordial para a reversão da tendência de se perceber as questões de segurança desses países a partir de referenciais teóricos que não correspondem à realidade de que fazem parte. Assim, o interesse é o de que a história da política exterior brasileira possa ser melhor compreendida a partir da incorporação de um balizamento conceitual.

De todo modo, como ressalva, é indispensável dizer que o trabalho buscou incorporar três grandes limitações. Em primeiro lugar, por se tratar do estudo e da narrativa de eventos passados, a História torna-se refém das limitações do indivíduo que a relata, na medida em que ele próprio não poderá absorver de forma completa a realidade em que se insere. Mais do que isso, não terá como alcançar e processar todo tipo de informação ou, influenciado pelo contexto (geográfico, social, político, etc.) de suas próprias experiências, não poderá *verbalizar* a História de maneira imparcial. Essas limitações estão, obviamente, presentes em todo o texto.

Em segundo lugar, qualquer texto diretamente envolvido com a história de uma determinada sociedade, Estado, região ou comunidade internacional deverá ter discernimento de que, ao se referir a eventos passados e analisá-los criticamente, faz-se uso, ainda que inconscientemente, de uma “coerência retrospectiva” de que apenas aqueles que relatam dispõem os atores da história não dispunham.

Tendo sido, pois, feitas estas ressalvas teórico-metodológicas, serão apresentadas as “peças” que compõem a estrutura deste trabalho.

No primeiro capítulo, as principais definições acerca da *idéia* e do *conceito* de segurança serão trazidas à tona. A partir da verificação de que o *conceito* de segurança tem sido objeto de cada vez mais freqüentes questionamentos acerca de sua validade e de sua própria “coerência interna”, serão evidenciados os principais elementos que alimentam o atual estágio do debate acadêmico.

Por estar associado à *idéia* (abstração, sentimento vulgar cotidiano) de segurança, como é natural, o *conceito* (a formulação sistematizada e criteriosa do conhecimento sensível aplicada a um campo científico) tende a não corresponder de forma adequada às necessidades de elaboração e, principalmente, de operacionalização política por parte de Estados e Organismos Internacionais. A conexão lógica entre o

conceito de segurança e a realidade de insegurança nos países em desenvolvimento é fundamentalmente a problematização que se oferece no capítulo.

Ao longo de toda esta primeira parte do texto, é de particular interesse para o trabalho a utilização de conceitos inspirados nas peculiaridades do tema da segurança nos países em desenvolvimento. Sem querer chegar a conclusões definitivas ou a adotar uma perspectiva específica para o trabalho, espera-se que o delineamento teórico sirva para aquilo a que mais interessa: apoiar a construção do pensamento acerca das realidades regionais de segurança nesse conjunto de países, o objeto do segundo capítulo.

Uma vez definidos os limites teóricos que percorre toda a extensão do texto, o segundo capítulo pretende estabelecer uma espécie de ponte entre a discussão teórica “não aplicada” e as regiões do mundo em desenvolvimento. Com isso, tem-se a expectativa de que os diferentes aspectos da segurança nessas regiões sejam explorados teórica e empiricamente, associando os principais conceitos vigentes sobre segurança regional – como o de “complexos de segurança” – à realidade enfrentada no Hemisfério ocidental e, de forma específica, na América do Sul pelo Brasil.

As discussões sobre a formação de sub-complexos de segurança regional no continente – os da região andina e do Cone Sul – oferecem ferramentas essenciais para que se possa perceber as dinâmicas de segurança que se estabelecem no espaço sul-americano. Em outras palavras, entender a forma pela qual se processam as interações dentro dos principais sub-complexos regionais – e entre eles – ressalta não só as características intrínsecas a cada um deles e aos países que os compõem, mas também as principais repercussões de segurança para o modelo de inserção internacional do Brasil, país que compartilha das duas realidades sub-regionais no continente.

Dessa forma, a partir desta perspectiva é que se monta todo o arcabouço explicativo que sustentará parte dos argumentos do capítulo que se segue.

Na terceira e última parte do texto, *locus* em que ocorre o debate fundamental desta dissertação, o objetivo é apresentar a evolução histórica do pensamento e da prática política brasileira em matéria de segurança regional, com ênfase nas suas relações com o principal parceiro regional, a Argentina.

Para isso, a *seqüência lógica* do texto apresenta três grandes elementos. Em primeiro lugar, circunscreve-se a explanação teórica oferecida nos capítulos anteriores à

formulação da política exterior brasileira a partir da década de 1960 até o fim do regime militar. Em seguida, percorre-se novamente este intervalo de tempo, mas agora com a preocupação de se elucidar os principais aspectos da prática (da implementação) da política exterior brasileira no período, em matéria de segurança.

No conjunto do estudo, torna-se muito clara a necessidade de uma referência aos primeiros momentos do pós-Segunda Guerra Mundial e do período que vem na seqüência desse acontecimento. Não só por que é relevante entender os anos imediatamente anteriores para se ter uma idéia de *evolução* da política de segurança nacional, mas pelo fato de que muitas das explicações para os acontecimentos pós-1967 estão claramente associados aos anos da gênese do pensamento geopolítico nacional – segunda metade dos anos 40 – e aos anos de atuação do Brasil no chamado “sistema de segurança coletiva” agenciado pelos EUA, que influenciaram, durante todo o regime militar, as políticas implementadas localmente.

Apenas depois de se examinar este primeiro momento das relações internacionais de segurança do Brasil o texto se dedicará à progressão do pensamento brasileiro em matéria de segurança a partir do período de redemocratização.

Neste momento, novas perspectivas abrem-se no Hemisfério e na América do Sul. As tendências de reforço do regionalismo nas relações internacionais e a onda “revisionista” dos conceitos e dos mecanismos multilaterais de segurança hemisférica e regional apresentam-se com grande força, fazendo com que o Brasil e o conjunto os países latino-americanos promovam seus postulados diante das chamadas “novas ameaças”.

Assim, tendo o panorama da década de 1990 como pano de fundo, o estudo se dirige para as conclusões acerca do papel relativo do Brasil no contexto sul-americano e da consolidação de sua postura internacional regional no que toca aos temas de segurança.

## Capítulo I – Do conceito de “Segurança” e de sua repercussão para os países em desenvolvimento.

### Primeiras aproximações: o universo complexo de um "conceito contestado"

A construção do conhecimento científico e dos conceitos em torno dos quais se elaboram entendimentos acerca da(s) realidade(s) que se pretende capturar para explicar o mundo em que vivemos é a mais fundamental e sedutora missão do “fazer ciência”. Seja baseada em abstrações lógicas (*reflexão*); seja baseada na observação empírica de fenômenos específicos (*experiência*) – ou, mais apropriadamente, na interação entre essas duas formas –, teorizar significa codificar a realidade em busca de explicações mais ou menos gerais, com vistas a que se consolidem ordem – a “relação inteligível estabelecida entre uma pluralidade de elementos”<sup>4</sup> –, regularidades e tendências.

No campo das ciências sociais, a busca por teorias que organizam nosso modo de ver e pensar um determinado objeto de estudo encontra um desafio particular: a construção da “realidade social” é um processo individualizante, íntimo, que, no entanto, precisa contar com uma validação coletiva. Assim, parte-se de construções pessoais – que obviamente não estão alheias às influências do construto social já estabelecido pelo acumulado histórico – para, coletivamente, instituir um conjunto de verdades a respeito dos fatos observados.

Nas palavras de John Searle, “*there are portions of the real world, objective facts in the world, that are only facts by human agreement. In a sense there are things that exist only because we believe them to exist*”<sup>5</sup>. Assim, ainda que dependa de uma espécie de ampla legitimação, o fundamental neste processo é a possibilidade de que cada um construa, a partir de uma experiência social íntima, o conjunto de “verdades” em que acredita. Há, portanto, espaço para leituras muito próprias de fatos objetivos.

No processo de construção da Ciência, o rigor científico – ele sim – será capaz de conferir maior longevidade a uma ou a outra “leitura” do mundo. Ainda assim, o ciclo de vida de um produto científico é, como bem se sabe, limitado ao instante da

---

<sup>4</sup> *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, edição eletrônica.

<sup>5</sup> SEARLE, John. *The Construction of Social Reality*. New York: The Free Press, 1995, p. 1



próxima refutação. Esta surgirá do processo natural de revisão de nossas leituras, da consciência de que se ignoram partes substanciais daquilo que se julga, inadvertidamente, observar de maneira mais ou menos completa.

Por meio do acúmulo de conhecimentos e de experiências, tende-se a incorporar novas e mais abrangentes perspectivas e visões de mundo acerca de um determinado objeto, ou, seletivamente, abandonar outras tantas que se possa julgar irrelevantes diante de novas descobertas.

No estudo das Relações Internacionais, em geral, e dos “estudos estratégicos” (*strategic studies*), em particular, construir teorias que expliquem determinadas categorias de fenômenos representa um processo ainda mais controverso. O motivo mais imediato, no caso da grande área de Relações Internacionais, diz respeito a sua pouca maturidade como campo do conhecimento científico, fato que se revela pelo relativamente baixo volume de produção literária e pela relativamente baixa consolidação do conjunto de conhecimentos que derivam desta produção, quando cotejada com outras áreas do conhecimento. Por seu turno, o universo científico dos estudos estratégicos tem sido particularmente atingido, mais recentemente, por uma onda de contestação sistemática de seus pressupostos, de seus conceitos e de sua própria coerência interna para dar conta de realidades cambiantes vividas mundo afora.

Em poucas palavras, contesta-se a capacidade de os estudos estratégicos, fartamente associados a uma perspectiva Realista das Relações Internacionais, fornecerem respostas aos fenômenos do mundo pós-Guerra Fria, em cujo núcleo de preocupações ainda figura o Estado, mas não só ele.

O surgimento do campo “estudos de segurança” (*security studies*) é a resposta a este e a outros problemas advindos da descentralização geográfica e temática dos problemas de segurança – tradicionalmente identificados com os países do Norte e com os temas estratégico-militares – e de um protagonismo cada vez maior de atores nacionais e internacionais não-estatais, cuja essência se distancia das características mais tradicionais de Relações Internacionais e do perfil estratégico típico do período de confrontação bipolar.

Os estudos de segurança se ocupam de um projeto de pesquisa e de uma agenda de debates muito mais ampla e que, por conta de sua horizontalidade, incorporou as questões típicas dos estudos estratégicos, mas, obviamente, não se restringe a ela<sup>6</sup>.

No núcleo duro da contestação que se tem observado na área, encontra-se o próprio conceito de *segurança*. Com especial intensidade nas últimas três décadas, o constante embate entre “significante” (signo lingüístico) e “significado” (conteúdo semântico de um signo lingüístico; sentido, noção) é, neste caso, exemplar do nível de divergência a que se pode chegar quando uma *idéia* tão presente no dia-a-dia das pessoas, como a de *segurança*, transforma-se em um *conceito* que pretende explicar fenômenos e orientar políticas tão delicados quanto os que envolvem o tema de segurança.

As formas como a *idéia* e o conceito de segurança atuam na vida de pessoas, de comunidades e de Estados explicam os motivos de sua tradição – e conservadorismo – intelectual e de seus múltiplos, complexos e *contestados*<sup>7</sup> significados.

Mais do que isso, a experiência histórica de formação e de consolidação do sentido político e social do termo *segurança*, na vida dos Estados e das sociedades, pode nos fornecer algum subsídio para, de forma apenas aproximada, apreendermos a importância (cultural, social, política, etc.) que carrega o termo.

Neste sentido, poucos conceitos têm sido tão alvejados, por acadêmicos e agentes políticos, como o de segurança. Segundo Michael Williams e Keith Krause, “*security studies (however broadly defined) has been among the last bastions of orthodoxy in International Relations to accept critical or theoretically sophisticated challenges to its problematic*”<sup>8</sup>. A evolução histórica do conceito, o seu significado para a construção da *idéia* de Estado e de soberania nacionais e as tradições que lhe foram incorporadas ao longo do tempo comprovam o argumento do trecho supracitado. Por isso que é possível afirmar que “[...] *security is a policy discourse that frequently worked to constitute political order rather than social change*”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> BUZAN, Barry. *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Colorado: Lynne Rienner, 1991, p. 25

<sup>7</sup> BALDWIN, David A. *The concept of security*. In: *Review of International Studies*, 1997, Vol. 23, p.5-26.

<sup>8</sup> KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. *Critical Security Studies: concepts and cases*. London: Routledge, 2003, p. vii.

<sup>9</sup> Idem, p. 10.

Mesmo assim, desde a década de 1980, o termo *segurança* vem sendo empregado cotidianamente de maneira a absorver – a explicar – uma quantidade cada vez maior de fenômenos novos no campo das Relações Internacionais, em particular, e da Ciência Política, em geral. Em si, este fato revela a problemática que envolve o uso indiscriminado do termo, processo este que é recente, mas que ganha cada vez mais força na literatura e na prática política hodierna. Nas palavras de Ole Waever, “*widening along the referent object axis has the unfortunate effect of expanding the security realm endlessly, until it encompasses the whole social and political agenda*”<sup>10</sup>.

Dessa forma, *segurança* acaba por ter uma amplitude de aplicações que se alimenta da capacidade de pesquisadores e agentes políticos em conferir *segurança* a tudo aquilo que esteja – objetiva ou subjetivamente – sob ameaça. Assim, compõe o seu rol histórico de “atribuições”: *segurança nacional, regional e internacional; segurança humana, econômica, ambiental, social e alimentar; segurança pública, institucional, coletiva, etc.*

Como se pode perceber, os usos que se pode conferir ao termo são vastos e, em alguma medida, infundáveis. Um motivo relativamente evidente para que se tenha vulgarizado em tão larga medida seus usos e atribuições passa pelo seu significado mais “dramático”. Em outras palavras, a construção genérica em torno da *idéia*<sup>11</sup> de *segurança* empresta ao termo o sentido de urgência, de sobrevivência. Há, dessa forma, uma percepção mais ou menos consensual entre as pessoas de que *segurança* remete a uma situação instável, ameaçadora, perturbadora. Por seu turno, a construção *política* em torno do *conceito* de *segurança* implica o emprego de meios extraordinários<sup>12</sup> – e muitas vezes extremos –, por parte de agentes políticos, para contrapor um estado de ameaça ou de vulnerabilidades<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> WAEVER, Ole. *Securitization and Desecuritization*. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995, p. 48.

<sup>11</sup> A *idéia* de *segurança* é aqui percebida como a sensação vulgar que se percebe no cotidiano e se aplica a ele. Trata-se, tão-somente, da repercussão psicológica que obtemos quando identificamos situações de ameaça, de fragilidade, etc. O *conceito*, ele sim, diz respeito ao aspecto rigoroso, analítico e inclusive de uso político do termo. Enfim, aquele que é objeto de sistematização intelectual e de operacionalização política por parte do Estado e da sociedade.

<sup>12</sup> WAEVER, Ole. *Insecurity, security, and asecurity*. In: ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 80.

<sup>13</sup> Para Barry Buzan, a distinção entre ameaças e vulnerabilidades aponta para “a key divide in security policy, namely, that states can seek to reduce their insecurity either by reducing their vulnerability or by preventing or lessening threats”. BUZAN, Barry. *op. cit. supra*. n.(06), p. 112.

*Segurança* é vista, assim, como uma ação em resposta à identificação de um estado de *insegurança*. Para Barry Buzan, “*security is action towards insecurity*”<sup>14</sup>. Em outras palavras, “*Security signifies a situation marked by the presence of a security problem and some measure taken in response. Insecurity is a situation with a security problem and no response*”.<sup>15</sup> Esta visão imprime ao *conceito* de segurança uma perspectiva prática e dinâmica, que se volta para a repercussão deste conceito nos processos políticos e sociais. Ela vai, portanto, mais a fundo do que aquelas mais corriqueiras e descoladas da *ação política* segundo as quais o conceito se refere apenas ao ambiente estável, às sensações subjetivas de estabilidade que figuram dentro de um Estado ou de uma sociedade<sup>16</sup>.

A *idéia* de segurança implica: *i*) estar efetivamente protegido de uma ameaça (segurança objetiva); *ii*) sentir-se seguro (segurança subjetiva); e *iii*) estar livre de dúvidas (segurança em relação ao domínio de uma situação, de um conhecimento, de uma informação, etc.)<sup>17</sup>. O problema, no entanto, reside no fato de que as ameaças que se referem à segurança objetiva e subjetiva, bem como à condição de estar confiante (estar seguro quanto à dúvidas), são extremamente vagas, variam de contexto para contexto e, de um modo geral, não têm uma conexão necessária e clara com o fato de efetivamente estar seguro<sup>18</sup>. Este ponto será melhor detalhado na próxima seção.

Neste momento, vale ressaltar que um aspecto central para este trabalho é elucidar como o *conceito* e os *problemas* associados à segurança se “transformam” em realidade. Ou seja, como eles estão em *ação* no nosso cotidiano, através de processos de securitização (*securitization*). Em suma, pretende-se escapar do labirinto associado às possíveis abstrações que se possa depreender da *idéia* de segurança (abstrações de significado, sensações psicológicas, etc.) que, em larga medida, esteriliza sua aplicação aos processos políticos nacionais e internacionais.

---

<sup>14</sup> BUZAN, Barry. *op. cit. supra*. n. (06), p.38.

<sup>15</sup> WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: *op. cit. supra*. n.(10), p.56.

<sup>16</sup> Entre elas, a própria definição consagrada pela Escola Superior de Guerra e aquela que serve à Política de Defesa Nacional (PDN): “Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”. República Federativa do Brasil. *Política de Defesa Nacional* Ministério da Defesa: Brasília, 2005.

<sup>17</sup> BUZAN, Barry. *op. cit. supra*. n.(06), p. 36

<sup>18</sup> Idem., p. 36.

### Em defesa da “prática” de segurança

Um dos problemas de fundo do conceito de *segurança*, tal como ocorre, por exemplo, com o conceito de *verdade*, é justamente a “psicologia do erro” associada à sensação de acreditar na “verdade” ou de sentir-se seguro, no caso da *segurança*, na medida em que, no mais das vezes, indivíduos, sociedades e instituições confundem as relações de causa e efeito ou, em outras palavras, confundem a “verdade” – a realidade, os fatos objetivos – com os *efeitos* de se acreditar que algo é verdadeiro ou, no caso em tela, a *segurança* com os efeitos de sentir-se seguro.<sup>19</sup> Em resumo, muitas vezes cria-se um ambiente de *segurança* que, por vezes, não tem qualquer correspondência com fatos objetivos da realidade, mas os efeitos de se acreditar que se está seguro são suficientes para a obtenção da sensação de estabilidade, de proteção, de não-ameaça.

Esta constatação revela a dificuldade que o observador pode encontrar ao tentar analisar o tema sem perceber o grau de subjetividade que ele incorpora à sua natureza e, com isso, a dificuldade de operacionalizá-lo, de “praticá-lo”.

Em busca de um entendimento ainda mais aprofundado e de um nível de abstração superior, o exercício de reflexão acerca do conceito de segurança pode levar a um estágio de confusão bastante agudo, tornando a formulação política a partir dele um processo tortuoso e impraticável. Neste sentido, o questionamento da própria existência da *idéia* de segurança pode ser muito elucidativo.

Como ponto de partida, deve-se posicionar *segurança* como conceito intrinsecamente relativo, ou seja, seu objetivo (sentido) final – estar “seguro” – é relativo. Assim, mais do que resposta para as clássicas perguntas “o que deve ser objeto de segurança?”, “o que é ‘isso’ que deve estar seguro?”, ou “qual a essência da condição de segurança?”, ele aponta para questão a respeito de como se pode ter a exata compreensão de “quanta segurança” é suficiente.

Por possuir uma natureza eminentemente dinâmica, a(s) condição(ões) de segurança não permite(m) asseverar que algo ou alguém esteja seguro de forma absoluta e constante, uma vez que segurança – que é relativa – é um estado insustentável no tempo.

---

<sup>19</sup> DERIAN, James Der. The Value of Security. In: *op.cit. supra n (10)*, p. 35.

Para além, como um conceito construído por meio das relações sociais que se desenvolvem entre indivíduos e entre Estados, *segurança* possui um sentido específico – e passageiro – somente dentro de um contexto social específico<sup>20</sup>, que frequentemente não se transplanta a outro nas mesmas condições. Isso ocorre, basicamente, por que “*concepts of security therefore differ in the extent to which and the manner in which the self is identified cognitively with the other [...]*”.<sup>21</sup>

Outra importante propriedade do conceito de segurança é aquela que o identifica como um conceito “negativo”, “politicamente emotivo”, tal como se observa no conceito de *anarquia*: “[...] *its basic definition as the absence of government implies that it is a negative condition, along the lines of poverty and illness, which is characterized by a deficiency of some positively valued or normal attribute, in these cases, order, wealth and health*”.<sup>22</sup> Por seu turno, a essência do conceito de *segurança* reside em sua abnegação da *insegurança* de todos os valores.<sup>23</sup>

É exatamente o referencial de *insegurança* que confere existência – e sentido – ao termo *segurança*. Na medida em que se observa a insatisfação de critérios (condições) básicos de bem-estar e de estabilidade (ou de não-ameaça) das pessoas e das instituições – ou seja, quando há *insegurança* a respeito da sobrevivência de valores (vida, comunidade, Estado, etc.) de um modo geral –, a *imagem* de segurança ganha vida. Associada a ela está a idéia de sobrevivência, de condições de existência.<sup>24</sup>

É nesse sentido que *segurança* passa a ser a ação tomada em direção à anulação do estado de *insegurança*<sup>25</sup>. Como o ideal de segurança absoluta é inatingível, a *ação* de que se fala é inesgotável no tempo e no espaço, e se estabelece como um ciclo cujo início (identificação do estado de *insegurança*) e o fim (anulação daquele estado) são difusos e, portanto, de difícil identificação.

No limite, o sentido e o sentimento por detrás do termo *segurança* são possíveis apenas por que a invocação do conceito reproduz a imagem daquilo que poderia ter

---

<sup>20</sup> LIPSCHUTZ, Ronnie D. On security. In: *op. cit. supra*. n.(10), p. 10.

<sup>21</sup> WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it*. In: ART, Robert J. & JERVIS, Robert. International Politics: enduring concepts and contemporary issues. New York: Longman, 2002, p. 63.

<sup>22</sup> BUZAN, Barry. *op.cit. supra* n (06), p. 148.

<sup>23</sup> DERIAN, James Der. The Value of Security. In: *op.cit supra* n (10), p. 24.

<sup>24</sup> BUZAN, Barry. *op. cit. supra*. n. (06), p. 19.

<sup>25</sup> WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: *op. cit. supra*. n.(10), p. 56.

acontecido se ela, a *segurança* – a “ação em resposta ao sentimento de insegurança” –, não tivesse funcionado.<sup>26</sup>

Afinal, se, ao contrário, pudéssemos desfrutar de um estado pleno e constante de segurança, não haveria qualquer associação mental possível que remetesse a “estar seguro” – à *segurança* –, uma vez que a condição que confere existência e sentido ao conceito, a *insegurança*, simplesmente não estaria lá. “*If one has such complete security, one does not label it security. It therefore never appears*”.<sup>27</sup>

Resta claro, portanto, que buscar respostas em abstrações puras da *idéia* de segurança pode tornar o estudo e, principalmente, a operacionalização do conceito uma tarefa árdua. No caso dos países em desenvolvimento, esta preocupação deve ser ainda mais latente, uma vez que o conjunto de inseguranças a que estão expostos e as deficiências político-institucionais de que carecem tornam a operacionalização do conceito em prática política ainda mais complexa.

Ainda que conserve o papel fundamental de informar a prática política, guiar a reflexão sobre os caminhos teóricos do tema merece grande atenção, sob pena de esterilizar o caráter prático do conceito.

As dificuldades de operacionalização do conceito passam, assim, por dois problemas básicos. Por um lado, a dificuldade em se estabelecer uma definição coerente e que esteja em sintonia livre e direta com a experiência prática. Por outro, a necessidade de transformar o conceito em *ação*. Mas por que transformá-lo em ação?

Uma postura mais pragmática em relação ao conceito faz que as diferenças essenciais entre “quaisquer seguranças” e *segurança nacional*, por exemplo, sejam ressaltadas. E isso é útil, antes de tudo, para conferir coerência e clareza ao argumento que aqui será desenvolvido.

*“Security has to be read through the lens of “national security”. Of course, security has an everyday meaning (being secure, safe, not threatened). Quite separate from this, the term security has acquired a number of connotations, assumptions, and images derived from the ‘international’ discussion of national*

---

<sup>26</sup> Idem, p. 61

<sup>27</sup> Ibid., p. 56

*security, security policy and the like. But, in these discussions, the conceptualization of security has little to do with application of the everyday meaning to an object, followed by an examination as to when the state is secure (as if security possessed an independent, stable, context-free meaning that could be added to another stable, independently defined object, the state). Rather, the label security has become the indicator of a specific problematique, a specific field of practice. Security is, in historical terms, the field where states threaten each other, challenge each other's sovereignty, try to impose their will on each other, defend their independence, and so on".*<sup>28</sup>

### Segurança como prática discursiva

Apontar o conceito de *segurança* de maneira abstrata e dissociada do *locus* político do mundo contemporâneo – o Estado – não permite operacionalizá-lo de maneira eficiente, de modo a que contribua para o processo de formulação política (*policy-making*). Dessa maneira, para melhor compreender o significado do conceito nos dias de hoje, o estudo do conceito de segurança deve estar interligado à preocupação com a prática política do seu significado e isso somente é possível ao assumir-se que o Estado é, de fato, o referencial universal – e não necessariamente o “dado universal” – de legitimidade política e de imposição da ordem a uma coletividade.<sup>29</sup>

Afinal, estudar segurança a partir da perspectiva do campo de Relações Internacionais significa entender sua *operação* nos Estados e entre eles. Aí reside a utilidade do seu estudo. Mais do que isso, aí reside o caminho mais ou menos natural e inevitável de evolução do conceito. Para superar o subdesenvolvimento por que passa, o conceito deve buscar convergência com as tarefas próprias de *policy-making*<sup>30</sup> e, mais além, deve vencer as barreiras que explicam sua relativamente baixa sofisticação.

---

<sup>28</sup> WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: *op. cit. supra*. n.(10), pp. 49-50.

<sup>29</sup> BUZAN, Barry. *op. cit. supra*. n.(06), p. 59.

<sup>30</sup> Idem, p.01



Barry Buzan enumera cinco delas<sup>31</sup>: i) o dramático conteúdo ideológico que torna a experiência empírica irrelevante como meio de dar solução à contestação que se verifica em relação ao conceito; ii) a sobreposição ainda muito nítida entre segurança e o conceito de poder – legado dos tempos em que se observava uma excessiva militarização dos estudos de segurança, àquela época conhecidos como *Estudos Estratégicos*; iii) a natureza das várias “revoltas” contra a ortodoxia Realista que vigoraram até o final da década de 1970, materializada nas concepções idealistas de paz e de segurança coletiva, que pouco ajudou a consolidação de uma proposta alternativa ao Realismo; iv) a natureza dos *Estudos Estratégicos*, que produziram a vasta literatura sobre problemas de política militar. Assim, confinou-se o campo a perspectivas de curto-prazo, associadas às necessidades políticas de defesa do Ocidente, fartamente enviesadas por orientações hegemônicas de balança de poder e de *status quo*; e v) o seu uso “político”. Para aqueles agentes políticos envolvidos na formulação política do tema *segurança*, há valiosas razões para que seja mantida sua “ambigüidade simbólica”. Uma noção imprecisa de *segurança nacional* oferece escopo para estratégias de maximização do poder por parte das elites militares e políticas.

Apenas mais recentemente é que o conceito começou a ser explorado em termos dos seus aspectos históricos, filosóficos, políticos e linguísticos<sup>32</sup>. Assim, como forma de incorporar perspectivas alternativas ao conceito, e que de alguma maneira lhe permitam ganhar operacionalidade, pretende-se, neste estudo, percebê-lo como uma prática discursiva que define uma ação em resposta ao estado de insegurança. Pode-se, assim, perceber *segurança* em termos da prática política que os discursos de segurança (*security discourses*) ensejam. Busca-se, enfim, a correspondência prática ao conceito abstrato.

*“Security discourse is characterized by dramatizing an issue as having absolute priority. [...] By labelling this a security issue, the actor has claimed a right to handle it with extraordinary means, to break the normal political rules of the game [...]”*.<sup>33</sup> Esse é o processo a que foi dado o nome de “securitização”, conforme já enunciado. Por intermédio dele, segurança é vista como aquilo a que se dá o entendimento de prioridade, de ação política indispensável – concretizada seja pela alocação de recursos, seja utilização de meios de Defesa Nacional, leia-se “militarização”, ou pela definição

---

<sup>31</sup> Ibid., pp. 07-11.

<sup>32</sup> Ibid, p. 13

<sup>33</sup> WAEVER, Ole. *Securitization and Desecuritization*. In: *op. cit. supra*. n.(10), p. 80.

de responsabilidades institucionais, etc. para a consecução de um objetivo específico, de retorno à situação anterior àquela de insegurança.

Assim, a função discursiva da *segurança* corresponde a algo mais do que a rotulação de uma resposta a um problema como estando sujeito a medidas excepcionais. Acessoriamente, ela também se insere no quadro de disputa política pela priorização de um tema na agenda política. Afinal, “*the security label is a useful way both of signaling danger and setting priority*”.<sup>34</sup>

A “securitização” de aspectos da realidade acaba por tornar mais inteligível a noção de *segurança*. Ao tratar o fenômeno da segurança enquanto prática discursiva confere-lhe vida, dinamismo e, mais do que tudo isso, intencionalidades. Tira-o do campo abstrato da formulação teórica e o insere como objeto dos interesses de formuladores de políticas públicas, de Chefes de Estado e de militares.

Assim, deve-se abordar o tema da segurança segundo a percepção de que o fenômeno *político* está intimamente associado à prática discursiva de que se faz uso, condicionada a um conjunto de intenções do emissor. Em conseqüência, os significados *intencionais* de que se reveste produzem efeitos práticos na realidade.

Por serem limitadas aos escassos recursos de tempo, de informação e de processamento intelectual do ambiente em que se está inserido, as etapas de formulação política reverberam, por intermédio das tais práticas discursivas, *intenções* muitas vezes não exatas sobre o agente da fala – da comunicação –, o que, no caso dos discursos de segurança, pode gerar conseqüências dramáticas.

Para os países em desenvolvimento, cujo panorama político interno e as vias de decisão política são, além de fortemente elitizadas – e, portanto, sujeitas a visões de mundo que carregam pouca densidade e legitimação social –, extremamente defeituosas e, em muitos casos, simplesmente inoperantes, o risco de que falhas de percepção comprometam as relações de segurança desses países é bastante grande.

Quando isso se dá, a invocação da *segurança* é objeto de constantes fracassos e, com alguma freqüência, de mal-entendidos que, reforçados ao longo da história, podem repercutir em crises mais agudas entre os Estados e dentro deles. O problema de percepção se alimenta exatamente destas dificuldades advindas do mal uso da prática discursiva de segurança, uma vez que ver e tratar um outro Estado ou ator internacional

---

<sup>34</sup> Idem., p. 63.

não-estatal como um “inimigo” – caso ele efetivamente já não o seja – aumenta a probabilidade de que ele se torne efetivamente um, o que reforçará a primeira percepção – ou “tratamento”.<sup>35</sup>

A questão é que muitas vezes, quando bem apropriadas pela prática discursiva, percepções de toda natureza podem, *intencionalmente*, forjar uma realidade que beneficia um ou mais atores envolvidos em um determinado contexto. Neste sentido, Foucault resume bem o significado da natureza política do discurso quando afirma que eles são “*tactical elements or blocks operating in the field of force relations*”<sup>36</sup>.

No limite, a criação de imagens a respeito do “outro” passa a uma fase seguinte de “codificação material” do processo mental anterior de “invocação da segurança”. Assim, “*enemies, in part, create each other, via the projections of their worst fears onto the other; in this respect, their relationship is intersubjective. To the extent they act on these projections, threats to each other acquire material character.*”<sup>37</sup>

Usadas de forma intencional ou não, as “ações” do discurso político – no âmbito nacional e internacional –, na medida em que produzem efeitos na realidade, merecem a atenção de estudiosos e agentes políticos envolvidos no tema da segurança, particularmente no caso dos países em desenvolvimento. Por um lado, por que a avassaladora maioria do conjunto desses países – aos quais se poderia, em uma grosseira generalização, chamar por Terceiro Mundo ou Estados fracos (*weak states*)<sup>38</sup> – sofrem, ainda hoje, graves conseqüências do processo (mal) inacabado de formação do Estado (*state-making*) e, com isso, são mais frequentemente sujeitos e objetos de erros comprometedores relativos à projeção de sua imagem no exterior e à construção interna da imagem do estrangeiro.

---

<sup>35</sup> BUZAN, Barry. *op. cit. supra*. n. (06), p. 345.

<sup>36</sup> HOWARTH, David. *Discourse*. Buckingham: Open University Press, 2000, p. 49

<sup>37</sup> LIPSCHUTZ, Ronnie D. *On security*. In: *op. cit. supra*. n.(08), p. 10.

<sup>38</sup> Aqui se optou pela denominação “países em desenvolvimento”, uma vez que não se pretende invocar os sentidos pejorativos e já ultrapassados associados à expressão “Terceiro Mundo”. Por outro lado, reconhece-se as diferenças e distintos graus de desenvolvimento que existem entre os países genericamente associados ao mundo em desenvolvimento.

## O conceito de segurança abaixo do equador

No mundo todo existe um conjunto de esforços com vistas a que seja debatido o problema da *segurança* de maneira que este universo pouco explorado por acadêmicos e “operadores” da política nacional e internacional se torne, enfim, objeto de reflexões construtivas e não de preconceitos e desconhecimentos de parte a parte. Quanto mais se possa contar com esforços de profissionais da academia, do Estado e de outros setores da sociedade, melhores serão as possibilidades de re-definição do campo.

Inúmeros autores já vêm alertando para que as iniciativas de revisão conceitual de *segurança* têm se preocupado pouco com um efetivo “re-estudo”, a partir de dentro. Assim, acabamos por observar, mais e mais, críticas descompromissadas “de fora para dentro”<sup>39</sup>. Em alguns casos, pode-se identificar com clareza a intenção daqueles que pretendem redefinir (*re-define*) o conceito, daqueles que apenas se dedicam a “de-definir” (*de-define*) *segurança*<sup>40</sup>, no sentido de que os primeiros, ao contrário dos segundos, pretendem transformar a base sobre a qual tradicionalmente se estuda o tema e implementar um *novo* instrumental intelectual para dar vida a *novas* explicações para *novos* fenômenos.

Nesta seção, pretendemos expor as principais linhas de raciocínio por trás do argumento de autores que privilegiam o contexto particular de determinadas regiões e de países que não se posicionam no *centro* do debate sobre segurança e que, apenas de maneira acessória, participam da geopolítica mundial contemporânea, nos campos da reflexão e da inserção político-militar.

Não se pode negar a conhecida frase de Kenneth Waltz, segundo a qual “*the story of international politics is written in terms of the great powers of our era*”.<sup>41</sup> Neste sentido, e inclusive por que muitos a reconhecem como boa representação da história das Relações Internacionais, há um sem-número de estudos, no campo da *segurança*, que visam a reverter o mecanismo inercial por que caminha a construção do conhecimento na área. Também chamados de “estudos críticos” (*critical studies*), eles pretendem dar conta de uma realidade ignorada para que, a partir de uma espécie de tática “subversiva” de deslocamento do “centro de gravidade” dos argumentos vigentes,

---

<sup>39</sup> WAEVER, Ole. *Securitization and Desecuritization*. In: *op. cit. supra*. n.(10), p. 47.

<sup>40</sup> LIPSCHUTZ, Ronnie D. *On security*. In: *op. cit. supra*. n.(10), p. 05.

<sup>41</sup> WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: Random House, 1979, p. 72

possam ser construídas novas perspectivas científicas. No caso da *segurança (critical security studies*<sup>42</sup>), os esforços são recentes, mas já têm reverberado de forma impressionante.

O alerta para os perigos de se seguir uma prática “primeiro-mundista” na reflexão sobre o conceito de segurança faz ainda mais sentido quando a colocamos frente a frente com o *modus operandi* da segurança no mundo em desenvolvimento.

Mohammed Ayoob foi um dos primeiros a chamar a atenção dos estudiosos da área para o perigo da incorporação acrítica de conceitos e lógicas alheias à realidade e à experiência dos países em desenvolvimento.

Entre outros motivos, ele aponta para o fato de que a perspectiva “ocidental” do conceito – ou seja, aquela vislumbrada pelos países ocidentais desenvolvidos – assume duas premissas nem sempre verdadeiras para aquele conjunto de países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, que há uma clara separação entre o “interno” e o “externo” e que a origem de suas *inseguranças* é externa; além disso, que suas *inseguranças* são basicamente militares ou requerem respostas militares. Por outros dois motivos, Ayoob confirma a percepção de que se deve quebrar a ligação do conceito de segurança nos países em desenvolvimento com aquela de tradição ocidental, associada às preocupações de segurança das potências desenvolvidas. Se, de um lado, os países em desenvolvimento possuem ligações relativamente fracas – e em diferentes graus, obviamente – com a agenda de segurança “sistêmica” (global), de outro, as sensações de insegurança desses países emergem internamente, de uma maneira geral<sup>43</sup>. Seus problemas de (in)segurança estão, via de regra, associados ao processo de formação do Estado nacional e de suas instituições.

#### *Estado, desenvolvimento e segurança no mundo em desenvolvimento: a “insegurança” de um conceito*

Por tudo o que já foi registrado nas linhas anteriores, pode-se asseverar a complexidade de se partir de uma base sólida a partir da qual se pavimentará a

---

<sup>42</sup> A força da idéia dos estudos críticos de segurança pode ser resumida com a seguinte frase: “*We must grasp the genesis and structure of particular security problems as grounded in concrete historical conditions and practices, rather than in abstract assertions of transcendental rational actors and scientific methods*”. KRAUSE, Keith e WILLIAMS, Michael C. *op. cit. supra*. n.(08), p. 50.

<sup>43</sup> AYOOB, Mohammed. *The Third World security predicament: statemaking, regional conflict, and the international system*. Colorado: Lynne Rienner, 1995, p. 07.

operacionalização do conceito de *segurança*. Esta base praticamente inexistente. Isso se aplica a qualquer país e, de forma certamente mais grave, aos países em desenvolvimento.

A premissa básica pode ser compreendida a partir da seguinte afirmação: “*Defining security, or even re-defining it, becomes problematic when the referent object of security itself is ill-defined or changing*”.<sup>44</sup> Os problemas de segurança surgidos daí são numerosos e caóticos, na maior parte das vezes. No caso dos países em desenvolvimento, é necessário perceber o problema de forma ainda mais atenta. “*It is difficult to apply security logic to weak states, and a case can be made that such states are as much or more a definition of the problem than they are a meaningful referent object for security*”<sup>45</sup>.

Em resumo, o Estado, que tradicionalmente é percebido como o objeto a ser “segurado”, é frequentemente parte essencial do problema de insegurança, aquilo que compromete ainda mais a(s) sensação(ões) de insegurança que vigora dentro da sociedade. Essa afirmação evidencia uma dinâmica fundamental dos dias atuais: em muitos casos, as ameaças mais diretas aos indivíduos não vêm do ambiente anárquico internacional ou de cidadãos de outros Estados, mas das instituições políticas e da violência organizada do seu próprio Estado.

Ao presumir-se que o Estado ainda é o ponto de partida e o ponto de chegada para as questões de segurança e de defesa<sup>46</sup> – conforme já discutido, parte-se da assunção de que é ainda no Estado, e não em outro lugar, o *locus* fundamental da política internacional e, especialmente, das políticas de segurança –, assumimos também o ônus de, ao jogar luz sobre as regiões em desenvolvimento, necessita-se re-elaborar visões de mundo. Então, no limite, questiona-se a própria aplicabilidade do conceito, uma vez que, em muitos casos, até a existência do Estado é fartamente questionada, pelo menos no que tange à sua existência prática, “real” – aquilo a que se daria o nome de “*empirical statehood*”.<sup>47</sup> Dessa forma, “[...] *in today’s world, the effort to*

---

<sup>44</sup> LIPSCHUTZ, Ronnie D. *On security*. In: *op. cit. supra*. n.(10), pp. 6-7.

<sup>45</sup> BUZAN, Barry. *Security, State, the “New World Order”, and Beyond*. In: *op. cit. supra*. n.(10), p. 201.

<sup>46</sup> Adota-se aqui a noção de que o estudo da segurança está diretamente ligado ao nível estatal, sendo que o nível individual e o internacional (ou sistêmico) informam – e constituem parcialmente – o primeiro.

<sup>47</sup> AYOUB, Mohammed. *op. cit. supra*. n.(43), p. 172.

*(re)define security results not only from a changing world but also from changes in the state itself*".<sup>48</sup>

Assim, tem-se uma das mais importantes questões relativas aos estudos de segurança nos países em desenvolvimento: a que "Estado" fazemos referência? Sobre que bases ele se sustenta? Sua essência é a mesma de sempre?

A percepção do acumulado histórico de um país, especialmente do ponto de vista de suas relações políticas e sociais domésticas, passa a ter especial destaque para o entendimento de seus problemas de segurança. Parte essencial da explicação para os problemas de segurança dos países em desenvolvimento só pode ser abordada a partir de uma perspectiva como essa. E isso é o que tem chamado a atenção de autores com Barry Buzan, Kalevi J. Holsti, Mohammed Ayoob, etc.

Para Mohammed Ayoob, os estudos de segurança nesses países – os quais ele prefere chamar por Terceiro Mundo – precisam adequar-se a uma perspectiva que leve em consideração a insuficiência – ou a falência do Estado e de suas funções básicas (garantia da ordem, da integridade do território e população, preservação da lei, etc.) como elementos que precedem – ou originam – os problemas de segurança desses países.

A posição de Ayoob é, portanto, diferente daquela que pretende analisar os problemas de segurança dos países em desenvolvimento no pós-Guerra Fria a partir da incorporação de novas questões da agenda política dos Estados (preservação do meio-ambiente, promoção do desenvolvimento sócio-econômico, etc.) ao rol de novas ameaças que devem ser combatidas por eles. Assim, conforme já afirmado, sua análise é mais fortemente marcada pela história da formação do Estado e credita ao chamado "*inadequate stateness*", ou seja, aos processos eminentemente domésticos, a principal origem dos mais importantes problemas de segurança enfrentados pelos países do Terceiro Mundo. "*It is the internal frailties and vulnerabilities of these states, rather than regional or global dimensions, that essentially explain the high levels of violence and suffering in many parts of the Third World*".<sup>49</sup>

Em resumo, o entendimento e as preocupações acerca da segurança nos países em desenvolvimento podem ser resumidas, segundo Ayoob, pela má e/ou atrasada

---

<sup>48</sup> LIPSCHUTZ, Ronnie D. *On security*. In: *op. cit. supra*. n.(10), p. 15.

<sup>49</sup> AYOOB, Mohammed. *op. cit. supra*. n.(43), p. xi.

formação do Estado e pelo ingresso atrasado no sistema internacional, que os impõe uma grande pressão para que se adaptem ao estágio de desenvolvimento alcançado pelos países já desenvolvidos.

A visão que Ayoob tem deste conjunto de países ajuda, entre outras coisas, a justificar o próprio título deste trabalho. Por considerar a *insegurança* como “característica definidora dos países do terceiro mundo”<sup>50</sup>, é inescapável, para qualquer estudioso do tema, associar os problemas de *segurança* dos países em desenvolvimento com o fato de que são suas *inseguranças* que definem o conjunto de seus problemas, de preocupações e de políticas na área. É neste sentido que as dinâmicas de (in)segurança que se desenvolvem dentro deles – e entre eles, regionalmente – dizem mais sobre a realidade em que estão inseridos.

Buzan, por seu turno, também traz suas considerações sobre segurança para dentro do “universo” do Estado, mas o faz a partir da identificação dos seus componentes<sup>51</sup>: *i*) a idéia de Estado (nacionalismo); *ii*) a base física do Estado (população, recursos, tecnologia); e *iii*) a expressão institucional do Estado (sistema administrativo e político). No campo das Relações Internacionais, é importante ressaltar um quarto componente do Estado de direta repercussão para a sua segurança: o reconhecimento mútuo das soberanias na arena internacional.

Esses seriam, enfim, os quatro pilares sobre os quais o Estado se ergue e a partir dos quais ganha vida. Com esta sistematização, é possível imaginar quais poderiam ser as ameaças e as vulnerabilidades decorrentes de cada pilar – ou de todos eles – e que poriam em risco a existência do Estado. Tarefa menos complexa seria a de aplicar esta visualização ao caso dos países desenvolvidos, uma vez que, nestes casos, cada pilar é bem definido e, ao longo da história, se fortalecem de tal maneira que as ameaças a cada um e a todos mais fazem parte da exceção do que da regra.

No caso dos países em desenvolvimento, por seu turno, a (baixa) qualidade de sua formação – como Estado, *idéia*, povo, território, etc. – compromete largamente o estabelecimento de uma condição mínima de estabilidade e de bem-estar, em muitos dos casos. “*The political legacy of most Third World governments was a state without a*

---

<sup>50</sup> ALSINA Jr., João Paulo Soares. *Política externa e política de defesa no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006, p.29.

<sup>51</sup> BUZAN, Barry. *op. cit. supra*. n.(06), p. 65.



*nation, or even worse, a state with many nations*".<sup>52</sup> Para entender a segurança do Estado nos países em desenvolvimento, necessita-se ter em grande consideração as fraquezas com que convivem e, entre elas, sua incapacidade de gerar acúmulo de poder político e institucional, ou em outras palavras, de exercer o uso legítimo da força e de estabelecer relações de autoridade dentro do seu próprio território.

Quando o Estado se torna o “objeto de segurança” – aquilo a que se quer conferir *segurança* – e, simultaneamente, a definição do próprio problema de segurança – aquilo que causa o estado de *insegurança* –, ele atua em duas instâncias incompatíveis, em um processo tão complexo quanto dramático.

Por isso têm surgido, com cada vez maior intensidade, os apelos por uma ampliação do conceito de segurança que incorpore dimensões de outro nível, particularmente a do indivíduo, a “humana”.<sup>53</sup> Isto porque o Estado passa a ser insuficiente como provedor de segurança para os indivíduos organizados em sociedade e eles continuam sendo aqueles a quem, no limite, devem ser dirigidos os esforços de segurança.

Conforme será analisado mais à frente, o problema de se incorporar o indivíduo nas análises de segurança é que, a despeito da virtual inexistência do Estado em muitas regiões do globo e “[...] *embora em termos axiomáticos apenas a segurança dos indivíduos conte do ponto de vista moral, em termos empíricos o fator singular mais importante e abrangente no condicionamento das ‘chances de vida’ de um indivíduo ainda é o seu ‘pertencimento’ a um Estado nacional [...]*”.<sup>54</sup>

Vale lembrar, portanto, que a perspectiva de que o Estado é a própria fonte de inseguranças da sociedade e que não se pode incorporar acriticamente a existência de um ente político que, na prática, pode não existir, não implica tirar do Estado a centralidade como principal *locus* e agente político para as questões de segurança. Implica, tão-somente, ver de forma crítica o papel e a posição dele diante do fenômeno em apreço. Segundo afirma Robert Walker, “*consequently, to try to rethink the meaning*

---

<sup>52</sup> Idem, p. 98

<sup>53</sup> Este conceito tem sido especialmente desenvolvido pela Organização das Nações Unidas, que o define como “the protection of the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and fulfillment”. Fonte: <http://ochaonline.un.org>

<sup>54</sup> CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: problemas conceituais e conseqüências políticas. *Security and Defense Studies Review*. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies, Spring 2001, Vo. 01, p. 06

*of security must be to engage with a variety of attempts to rethink the character and location of the political”.*<sup>55</sup>

Ou ainda, “*the fundamental importance of this enterprise is borne out by the fact that without the provision of political order by the state every other form of security is likely to remain elusive or, at best, ephemeral*”.<sup>56</sup> Portanto, deve-se reconhecer o papel que o Estado tem a desempenhar nos contextos nacionais, ainda que de forma precária, como é no caso dos países em desenvolvimento.

De uma forma geral, as “tarefas” de segurança do Estado – incluindo, nesta perspectiva, as medidas de *defesa* que são, em última instância, repercussão prática (reação), frequentemente de caráter militar, a um estado de insegurança irresistível para a sobrevivência do Estado podem ser destinadas: *i*) à ordem social (*social order*); e *ii*) à defesa externa (*group defence*).

Interessante notar que, nos Estados em desenvolvimento, o Brasil entre eles<sup>57</sup>, as Forças Armadas, que respondem – ou deveriam responder – pela missão de manter livre de ameaças *externas* as funções vitais do Estado, dedicaram-se em maior grau àquelas primeiras tarefas, de manutenção da ordem social. Em outras palavras, houve um maior peso para as ações de segurança no espaço político doméstico do que efetivamente para o controle/supressão de ameaças e de vulnerabilidades externas.

Feita esta observação, vale conectá-la ao raciocínio estabelecido por Buzan quando afirma que “[...] *whatever the reasons for the existence of weak states, their principal distinguishing feature is their high level of concern with domestically generated threats to the security of the government*”<sup>58</sup>

Duas informações requerem atenção, em princípio, ao ler-se a afirmação acima. Em primeiro lugar, é a constatação de que há, majoritariamente, uma preocupação com as ameaças geradas internamente nestes países. Além disso, pode-se identificar uma das mais profundas marcas do aparelho de segurança do Estado nos países em desenvolvimento: as definições de segurança e a sua operacionalização política assumem o governo (transitório) não o Estado (permanente), como objeto de segurança. Assim, as ações de neutralização do estado de *insegurança* por que passam esses

---

<sup>55</sup> KRAUSE, Keith e WILLIAMS, Michael C. *op. cit. supra.* n.(08), p. 69.

<sup>56</sup> *Idem.*, p. 132.

<sup>57</sup> HUNTER, Wendy. *The Brazilian Military after the Cold War: In Search of a Mission.* In: *Studies in Comparative International Development*, 1994, Vol.28, N 04, p. 31.

<sup>58</sup> BUZAN, Barry. *op. cit. supra.* n.(06), p. 99.

Estados podem ser mais bem caracterizadas como dirigidas à preservação de uma elite, freqüentemente ilegítima, e de sua forma de governar, freqüentemente pouco democrática, por um lado, e, por outro, à anulação de grupos contestadores da ordem vigente.

Em vários casos, trata-se de cultivar as ameaças internas com vistas a que se mantenha, ainda que apenas artificialmente, níveis aceitáveis de “coesão interna”. Brasil e outros países, inclusive aqueles que com ele dividem fronteiras na América do Sul, servem – em diferentes graus e em diferentes momentos – de exemplo concreto para a afirmação anterior. Para tanto, basta visitar as páginas que correspondem aos anos de regime autoritário nesses países ou aos diferentes momentos, muitos recentes, em que questionamentos acerca da ordem democrática nacional dividiram toda uma nação.

Em meio à (re)afirmação da tendência de que os assuntos de segurança nos países em desenvolvimento tomam uma direção bastante autocentrada – “voltada para dentro” –, pode-se concluir que as expectativas de definição do conceito de *segurança* nestes recortes geográficos do globo são, em alguma medida, pessimistas. A tendência observada é a de que o conceito assuma sentidos ambíguos, inoperantes, incoerentes e artificiais. Quanto pior for o processo de formação do Estado – ou mais recente for seu estágio de desenvolvimento –, maiores serão as certezas de que o conceito e as políticas de *segurança* repercutirão menos eficientemente sobre as *inseguranças* do seu referente.

Muitas vozes que pedem por uma nova definição – ou “de-definição” – do conceito de segurança estão nas regiões onde se localizam esses países. Em muitas delas, mas excepcionalmente nas Américas, a confusão sobre o que vem a ser *segurança* é enorme. E não se trata de um problema recente.

Nesta região, em particular, as definições sobre o papel dos agentes de segurança do Estado, justamente porque o Estado se utilizou em demasia de imagens como a do *inimigo interno* – próprias da época em que a confrontação da Guerra Fria reverberava no cenário político nacional do conjunto dos países latino-americanos –, fizeram com que, por exemplo, “segurança nacional”, termo que, na literatura anglo-saxã, se refere aos aspectos de segurança estatal de caráter essencialmente externo, fosse *transgredida* pela noção de “segurança pública” (defesa da lei, da ordem e das instituições do Estado). Em grande ou total medida, o papel de administradores do Estado que coube, em diferentes e limitados momentos, às Forças Armadas desses países é causa direta de

tal transgressão. “*In Latin America, such governments have articulated a whole philosophy of national security specifically oriented towards the domestic conditions of weak states*”.<sup>59</sup>

Segundo a definição de segurança nacional incorporada pelos países da região, as Forças Armadas dos países latino-americanos deveriam assumir funções de combate aos “inimigos da ordem”.<sup>60</sup> Dessa forma, abria-se espaço para a doutrina da *ação cívica*, “[...] *propondo às Forças Armadas, por considerá-las como um grupo profissional mais estável e modernizador da América Latina, maior participação no ‘desenvolvimento econômico e social das nações’*”.<sup>61</sup> A doutrina da *ação cívica* previa, portanto, a atuação direta das Forças Armadas no combate à subversão interna e nos principais processos políticos e sociais do Estado. Ou seja, previa a atuação das Forças Armadas com vistas a promover a ordem e o desenvolvimento social, que corresponde a uma dinâmica de insegurança basicamente interna.

De um lado, o passado colonial indicou o caminho de acumulação de poder nas mãos do Estado – ou melhor, da elite nacional – em vez da construção de consensos; de outro, as definições dos problemas de segurança desses países acabaram por lhes serem impostas, particularmente no período correspondente à Guerra Fria, uma vez que suas relações de segurança locais estavam ligadas – ainda que de forma sempre marginal e acessória – ao confronto bipolar pela presença, em diferentes graus, das grandes potências (Estados Unidos da América – EUA – e União Soviética) na definição do destino dos conflitos regionais, como se as porções de terra das Américas, África e Ásia, principalmente, fossem o palco para o teste de suas “vontades políticas” em relação ao inimigo.<sup>62</sup> “*In the absence of cohesion and legitimacy, the major ingredients of ‘security software’, Third World states were open to a high degree of interference, especially from the great powers in the international system*”<sup>63</sup>.

Daí que *segurança nacional* tem, há muito, levado o “selo” de *segurança pública*, em diferentes graus, nos diferentes países em desenvolvimento, em geral, e da região latino-americana, em particular. Ainda hoje, dentro de cada país e nos fóruns

---

<sup>59</sup> BUZAN, Barry. *op. cit. supra*. n.(06), p. 104.

<sup>60</sup> D’ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 119.

<sup>61</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Estado Nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993, p. 163.

<sup>62</sup> AYOUB, Mohammed. *op. cit. supra*. n.(43), pp. 94-97.

<sup>63</sup> *Idem.*, p. 189.

regionais multilaterais, tais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), discute-se a atualização de conceitos de segurança – e não só o de segurança pública e nacional – e a adequação, ou não, do uso das Forças Armadas para um conjunto de novas ameaças (também chamadas de “não-tradicionais”) que os países têm identificado nos últimos anos, num claro processo de militarização das *soluções de segurança*. A América do Sul, em especial, tem testemunhado de forma intensa este processo, particularmente na região andina.

O que se tem percebido é que não há consensos quanto ao uso das Forças Armadas para atividades que não as de caráter tradicionalmente militar e nem quanto à *internalização*, por todos os – ou a maior parte dos – países da região, dessas novas ameaças em suas percepções de ameaças e em seus processos políticos.<sup>64</sup> Na pauta de discussões acerca dos principais problemas de segurança que atingem os países da região no último par de décadas estão: tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, crime transnacional, terrorismo, desastres ambientais, etc.

A idéia de que os países latino-americanos são alvos de um conjunto de ameaças não-tradicionais vem, em parte, da constatação de que as inseguranças a que estão expostos se relacionam a aspectos de formação sócio-econômica e de fortalecimento político-institucional do Estado. E, portanto, corresponde a uma natureza mais bem compreendida como intra-estatal. De outro lado, o crédito que se dá a essas ameaças e ao trabalho de revisão do conceito de segurança regional em torno da definição delas, vem da percepção, há algum tempo consolidada, de que, em nosso espaço geográfico, são relativamente escassas as possibilidades de conflito militar inter-estatal e, no campo da proliferação de armas nucleares, as de que este tipo de armamento dificilmente poderá gerar situações de perigo doravante.

Um dos mais graves problemas envolvendo esta nova fase de segurança regional dos países latino-americanos no pós-Guerra Fria tem sido exatamente a elaboração de uma nova “identidade” de segurança para a região.

---

<sup>64</sup> VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas, de 01 a 05 de outubro de 2006. Agenda Temática: conclusões e recomendações, linha temática: “Sistema de segurança hemisférica, cenários e regimes sub-regionais: fortalecendo a cooperação e a institucionalidade no continente”, Subtema 1: “novas concepções de segurança, defesa e desafios institucionais do sistema de segurança hemisférica: complementação e cooperação em um contexto de arquitetura flexível”. Disponível em: [www.oas.org/csh/spanish/docminist.asp](http://www.oas.org/csh/spanish/docminist.asp)

A grande confusão conceitual e as dificuldades de operacionalização do conceito em políticas públicas efetivas surgem, basicamente, das diferenças internas existentes entre cada país – ou entre os conjuntos de países (sub-regiões) que compartilham, mais ou menos consensualmente, padrões e problemas de segurança, mas que não se reverberam para outras sub-regiões vizinhas.

É amplamente reconhecido que essas diferenças internas podem ter efeitos radicais na construção da segurança de um país, afetando, assim, a amplitude da agenda política de segurança, a definição das prioridades em matéria de políticas públicas a serem formuladas e a forma como se responderá ao conjunto de ameaças identificadas.

Há, assim, um problema político associado à definição de *segurança* nesses países, que é bem resumida na seguinte passagem:

*“Weak states, and those with narrowly cast ideological orthodoxies, will be impelled by their domestic conditions to push the qualifications for threats to have “national security problem” status [...]. When political threats dominate, the national security agenda can become very wide-ranging indeed.”*<sup>65</sup>

Diante do quadro crônico de instabilidade política e institucional e da falta de coesão interna que possa fazer da construção de consensos e de prioridades uma dinâmica mais harmoniosa, tem-se que, nos países de desenvolvimento, é crítica a incapacidade do Estado de pensar e combater sua própria condição de *insegurança*. Daí surgem, cada vez mais, novas concepções do objeto que se deseja tornar seguro. Assim, a segurança do “indivíduo”, do “meio-ambiente”, da “economia”, etc. assumem posição de destaque no debate teórico.

Por um lado, a incorporação destes novos elementos aos discursos de segurança lhes conferem – ou ajudam a manter sua – grande relevância social e política, uma vez que, ao receberem o “selo” de *segurança*, podem melhor estabelecer-se no rol de prioridades da agenda política nacional. Por outro lado, enfraquecem enormemente a

---

<sup>65</sup> BUZAN, Barry. *op.cit supra n(06)*, p. 115.

lógica que confere sentido ao conceito de *segurança nacional*. A *securitização* de temas que não se inscrevem de maneira direta entre os problemas de segurança dos países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento, carrega consigo grandes chances de prejudicar o entendimento sobre os fenômenos de que a própria *securitização* pretende dar conta. Assim, acaba-se por inutilizar o conceito e esterilizar a ação política.

*“The dilemmas of contemporary security provision suggest that in the process of providing various forms of security, insecurities are also reproduced, often in ways that either actually undermine the initial production of security or that merely perpetuate the problems to which they are supposedly providing solutions”.*<sup>66</sup>

O caso que envolve o tráfico de drogas nos países em desenvolvimento, especialmente aqueles da região sul-americana, é exemplar de como a “militarização” de um problema de segurança pode não contribuir para a solução dele, ou pode até piorar a situação de insegurança. Em muitos casos, entender o problema como “[...] *analogous to traditional national-security preoccupations produces a dilemma in that what is being secured is the power of the state to intervene in a variety of social arenas, but the personal health and security of the individuals actually using the substances is not improved*”.<sup>67</sup>

Ao longo do tempo, a evolução dos processos de cooperação em matéria de segurança regional no Hemisfério, e em particular na América do Sul, mostra com clareza as dificuldades que os países destas regiões enfrentam para, em primeiro lugar, formular e implementar políticas públicas na área de segurança e defesa e, ademais, para articulá-las multilateralmente, nos níveis sub-regional ou hemisférico.

Nesse sentido, na literatura corrente, tem-se privilegiado a visão de que problemas de segurança nos países em desenvolvimento, em particular, sejam eles de natureza econômica, social, individual, etc. devem ser identificados pela sua

---

<sup>66</sup> KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. *op. cit. supra*. n.(08), pp. 12-13.

<sup>67</sup> *Idem.*, p. 15.

interferência nas condições de sobrevivência do Estado, de suas fronteiras, de suas instituições etc. Se algo ameaça a “vida” do Estado, então, a ele deve ser dado o valor e a urgência do *conceito* de segurança. Segundo Ayoob, “*I have adopted the position that issues such as economic deprivation and environmental degradation do not automatically become part of the security calculus of the Third World states; they do so only when they gain enough prominence to be able to produce political outcomes that can threaten the survival or effectiveness of states and regimes*”.<sup>68</sup>

Caso contrário, o problema – que não é de segurança – deve ser tratado segundo a lógica inerente à sua natureza. Em outras palavras, deve-se colocá-lo no centro da ação que para ele é mais relevante.<sup>69</sup> Dessa maneira, os problemas associados ao subdesenvolvimento ou ao meio-ambiente, segundo esta perspectiva, deverão ser mais bem solucionados a partir de ações que tratam a questão como pertencente ao campo econômico, por exemplo.

Assim, “[...] *a case can be made convincingly for the de-linking these themes from security discourses and returning them to the ambits of traditional diplomacy and (domestic) social-reform-policy discourses*”.<sup>70</sup>

Em alguns casos, como o das questões ambientais, o processo de *securitização* esbarra frontalmente no fato de que, em geral, trata-se de ameaças não-intencionais. Historicamente, e até os dias de hoje, no que toca às questões de segurança e defesa, a lógica tem sido aquela em que os atores esperam – e reagem às – *intencionalidades* por parte daqueles envolvidos em um determinado problema de segurança.<sup>71</sup>

Mais ainda, um outro motivo para que se tenha especial atenção à *securitização* de temas que não correspondam à *lógica* de segurança é que, de uma maneira geral, o Estado é o provedor da *defesa* – ou da resposta – ao problema em tela. Assim, a consequência natural de *securitizar-se* determinados temas, como o do meio-ambiente, é que haverá uma excessiva “estatização” ou “militarização” – a depender da natureza do problema – da solução para a questão. Podemos concluir, por intermédio do exemplo da *securitização* do meio-ambiente, que: “*we may end up contributing more to the*

---

<sup>68</sup> AYOUB, Mohammed. *op. cit. supra*. n.(43), p. 190.

<sup>69</sup> WAEVER, Ole. *Securitization and Desecuritization*. In: *op. cit. supra*. n.(10), p. 65.

<sup>70</sup> KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. *op. cit. supra*. n.(08), pp. 22.

<sup>71</sup> WAEVER, Ole. *Securitization and Desecuritization*. In: *op. cit. supra*. n.(10), p. 63.



*militarization of environmental politics than to the demilitarization of security politics*".<sup>72</sup>

Os argumentos para a não *securitização* de alguns temas ainda encontram acolhida na idéia de Ole Waever, segundo a qual a resposta a um problema de segurança não se dá pela exacerbação de seus efeitos – o que, em muitos casos, significa militarizá-los de tal maneira que a “urgência” que se confere ao assunto se torna mais importante que o “conteúdo” de sua resposta –, mas pelo processo oposto: o da *de-securitização* (*de-securitization*), que é justamente o caminho inverso – de retorno dos temas *securitizados* à política tradicional. O processo de integração na Europa muito se beneficiou deste processo. As relações de segurança dos países nórdicos, em particular, foram pautadas pela “desmilitarização” das ameaças e pelo reposicionamento de alguns temas da agenda política de volta ao seu *status* natural.

Ela corresponde a uma postura mais *positiva* diante dos problemas de segurança enfrentados, permitindo a redução do caráter negativo e sensível que contamina o conceito de *segurança*, e a adoção de uma perspectiva que transforma ameaças em oportunidades e que abre a possibilidade para novas formas de mudança ocorrerem, diferentes daqueles que poderiam surgir de uma confrontação direta.<sup>73</sup>

Nas Américas, a despeito das iniciativas que privilegiam os espaços de articulação política multilateral, há grande dificuldade em se estabelecer, ao longo da história das relações de segurança regional, mecanismos ou até mesmo *idéias* que promovam eficientemente as soluções de segurança de que necessitam.

Essas observações, somadas à necessidade de que se confira maior atenção a como os Estados em desenvolvimento têm percebido as ameaças que lhes afetam e às opções político-militares multilaterais em resposta às suas inseguranças, são muito importantes para que se entenda as relações de segurança que se desenvolvem regionalmente na América latina e na América do Sul.

A partir do próximo capítulo, o universo particular da segurança regional, em particular na América do Sul, será objeto de análise mais detida. Aproveitando-se da breve discussão iniciada no presente capítulo acerca do conceito de segurança e da especificidade que lhe é própria nas regiões em desenvolvimento, pretende-se que as

---

<sup>72</sup> KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. *op. cit. supra*. n.(08), p. 05.

<sup>73</sup> WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: *op. cit. supra*. n.(10), p. 59.

interações regionais, a sua evolução ao longo do passado recente e a operacionalização do conceito nestes ambientes sejam expostas de maneira a permitir contextualizar o ambiente em que as variáveis de (in)segurança dos países em desenvolvimento se desenvolvem.

## **Capítulo II** – Segurança Regional nos países em desenvolvimento: conceitos, limites e oportunidades na América do Sul.

No capítulo anterior, a discussão acerca do conceito de segurança pretendeu fornecer bases sobre as quais se pode, a partir de agora, abordar e desenvolver as principais idéias acerca do fenômeno da segurança, com foco especial nas suas repercussões, no plano regional, sobre as relações de segurança dos países em desenvolvimento, em especial dos países latino-americanos.

Estudar as questões afetas à segurança regional significa um desafio para qualquer indivíduo dedicado ao estudo e à pesquisa nesta área, por pelo menos dois claros motivos: *i)* é necessário estabelecer as ligações entre o espaço nacional e o regional; e *ii)* é necessário cotejar os aspectos da segurança regional com aqueles mais amplos – de caráter mais global e que envolve as grandes potências internacionais –, que têm implicação sobre o que afinal é o “regional” de que se fala, mas que normalmente não é eficientemente inserida no contexto regional.

Quando se observam as dificuldades de operacionalização do conceito de segurança no nível nacional, já discutidas anteriormente, fica ainda mais evidente como é ainda mais complexa a adequação deste conceito – e das políticas associadas a ele – ao nível regional – onde os distintos “nacionais” interagem. Poder-se-á perceber que, para o conjunto de países em desenvolvimento, essa adequação assume níveis ainda mais altos de complexidade, devido ao próprio ambiente nacional nesses países. Esta tem sido uma realidade latente para os países latino-americanos e para os sul-americanos, em particular.

Desvendar essas interações e adequações é o que se pretende neste capítulo. Em breves linhas, quer-se oferecer uma análise da segurança regional nos países em desenvolvimento, em particular nos latino-americanos, que indique ao leitor as principais dificuldades de conceituação, de operacionalização e, principalmente, de coordenação da *segurança* nesse contexto. Ao final, espera-se tornar mais evidente as características sub-regionais sul-americanas que justificam seu padrão de relações de segurança e, principalmente, alinhar estas informações com as motivações brasileiras em matéria de política exterior para o continente sul-americano.

### Uma abordagem regional para o conceito de segurança

A importância do nível regional para as Relações Internacionais é algo que pouco se questiona atualmente, em um sistema internacional crescentemente caracterizado por concentrações regionais de poder.<sup>74</sup> No mundo pós-Guerra Fria, a premência da interação entre as grandes potências e a centralidade das questões globais que as tinham como principais agentes deram lugar a novas agendas e interpretações. Abriu-se, assim, um horizonte que confere destaque à inserção internacional de potências regionais e às peculiaridades da interação entre países outrora coadjuvantes, abrigados em menores porções do globo.

Esta visão privilegia a noção de que o sistema internacional apresenta tanto *continuidades* quanto *descontinuidades*. Estas últimas implicam na formação de subsistemas, de dinâmicas próprias, separados do ambiente global por diferentes tipos de fronteiras, sejam elas econômicas, políticas, normativas ou geográficas, por exemplo.<sup>75</sup>

A relativa autonomia de que desfrutam no período que se segue à década de 1990 é efetivamente distinta daquela que se observava ao longo dos cerca de quarenta anos precedentes.<sup>76</sup> Por um lado, as dinâmicas de segurança que se desenvolvem regionalmente nos mais diferentes espaços geográficos do mundo foram, à época da Guerra Fria, alimentadas pela polarização político-ideológica entre os EUA e a União Soviética, ou foram, por outro lado, simplesmente sufocadas pelo conflito entre as duas potências. Em ambos os casos, contudo, a importância relativa desses espaços foi de tal maneira reduzida que essas dinâmicas regionais estiveram, quando muito, complementarmente associadas às relações internacionais destas grandes potências.

Uma abordagem regional da segurança permite separar com alguma clareza o caráter das relações de segurança dos grandes atores estatais do globo – e também os não-estatais –, cujas preocupações de segurança influenciam mais de uma região ou, como em alguns casos, todo o globo, das peculiaridades regionais de países menores, cuja projeção internacional de segurança é limitada à sua vizinhança imediata. A partir

---

<sup>74</sup> KUPCHAN, Charles A. *After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity*. In: *International Security*, Vol. 23, No. 02, p. 44.

<sup>75</sup> VÄYRYNEN, Raimo. *Regional Conflict Formations: An Intractable Problem of International Relations*. In: *Journal of Peace Research*, Vol. 21, No. 04, 1984, p. 337.

<sup>76</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 03

desta perspectiva pode-se ter uma melhor idéia de como são determinados e de como evoluem os padrões de conflito e de cooperação em cada uma destas regiões do globo.

Dessa forma, quando o assunto é regionalismo, há para as questões de segurança uma correlação importante com as de economia mundial. Esta última impõe um grau de homogeneidade em sub-sistemas regionais pela harmonização e transversalidade dos processos econômicos, ao tempo em que confere a estes mesmos sub-sistemas níveis distintos de participação naqueles processos, uma vez que ocupam posições estruturais distintas na economia mundial.<sup>77</sup>

Nesse sentido, a evolução do sistema internacional não apenas cuidou de revelar um conjunto de realidades muito próprias de diferentes regiões do globo, como também indicou, neste mesmo processo evolutivo, a manifestação da efetiva difusão dos fluxos de poder dos principais centros mundiais para a periferia do sistema, o que representou a formação de centros de poder regionais, de processos de integração e, como consequência, de conflitos regionais específicos<sup>78</sup>.

Dessa maneira, para sistematizar o estudo de segurança regional e conferir maior inteligibilidade ao conhecimento construído na área, desenvolveu-se, no campo das Relações Internacionais, o conceito de “Complexos Regionais de Segurança – CRS” (*Regional Security Complexes – RSC*<sup>79</sup>).

A primeira formulação do conceito estava assim definida: “*a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot reasonably be considered apart from one another*”. Na medida em que o conceito necessitava de adaptações para incorporar uma visão ampliada do mundo, que refletisse menos a perspectiva estatal, passou-se à seguinte definição: “[*RSC is*] *a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another*”.<sup>80</sup>

Neste ponto do texto é importante oferecer uma breve pausa para que se retome a idéia de *securitização* registrada no primeiro capítulo e que, devido à sua capacidade de explicação dos fenômenos associados à segurança, merece também destaque quando

---

<sup>77</sup> VÄYRYNEN, Raimo. *op.cit supra n(75)*, p. 338.

<sup>78</sup> *Idem*, p. 339.

<sup>79</sup> BUZAN, Barry. *op.cit supra n(76)*, p. 40.

<sup>80</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Security: a new framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998, p. 201.

aplicada às realidades regionais em todo o mundo. Sua importância, ao contrário da perspectiva mais tradicional e realista de segurança, está bastante evidente no trecho a seguir:

*“An objectivist theory of security uses its own view of things and thus fits regional events more easily into its general theory of what drives the behaviour of actors. A securitization-based theory will accept that the security agenda is about different things in different regions: the actors differ, as does the relative importance of different sectors. It avoids prejudices about how people ‘should’ react”.*<sup>81</sup>

Nesta concepção teórica, parte-se do pressuposto de que, para a maioria dos países no mundo, a “conformação” estratégica mais relevante não é a do nível sistêmico, ou global, mas aquela regional, a qual esses países costumam dedicar maior atenção e prioridade. São exatamente nos CRS que as relações de poder, os padrões de amizade e inimizade e de cooperação e conflito se desenvolvem de forma intensa e interdependente. É isto que caracteriza o conceito e faz das relações regionais peças muito peculiares na dinâmica e nas interações de segurança de cada país e, com isso, revelam a primordialidade desta perspectiva regional para as compreensões e soluções de segurança dos países inseridos em determinado contexto regional.

Na medida em que as dinâmicas de segurança e de insegurança são fenômenos relacionais, ou seja, são construídas e desenvolvidas por intermédio de processos inter-subjetivos, a segurança nacional de um determinado país, assim como já se fez referência no capítulo anterior, dependerá do contexto em que está inserido, nacional e internacionalmente. Entretanto, a perspectiva regional é, para a maior parte dos Estados, – com a rara exceção daquelas grandes potências cujas questões de segurança envolvem, direta ou indiretamente, todo o globo – aquela que, no limite, corresponde à única realidade tangível em matéria de segurança para este conjunto de países. Buzan e Waever resumem bem o argumento. Segundo eles,

---

<sup>81</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *op. cit. supra*. n.(76), p. 86.

*“global security in any holistic sense refers at best to an aspiration, not a reality. The globe is not tightly integrated in security terms and [...] only a limited amount can be said at this level of generality that will reflect the real concerns in most countries”.*<sup>82</sup>

Regiões são, basicamente, partes de um todo, a despeito das inúmeras e sofisticadas elaborações conceituais de que se possa lançar mão.<sup>83</sup> São espaços geográficos inseridos em uma estrutura maior, inevitavelmente ligados a elas, mas com identidade e estrutura próprias, cujas *descontinuidades* e proximidades (geográficas, econômicas e políticas) a diferenciam do “todo”. Em resumo, o nível de análise regional, para o que interessa a este texto, é exatamente onde os extremos da segurança nacional e global interagem, e onde a maior parte das práticas de segurança ocorre.<sup>84</sup>

Como se percebe, CRS é um conceito analítico que permite lançar luz sobre o “regional” para o estudo dos temas de segurança. Ele permite ao estudioso ter plena consciência de que as interações e interdependências que no “regional” se dão de maneira mais clara e intensa são social e historicamente construídas, na medida em que aquilo que a define são os padrões que ao longo do tempo se estabelecem por intermédio de processos de securitização ou de de-securitização, enfim, pelas práticas de segurança que regionalmente estão estabelecidas. Nesse sentido, a teoria privilegia o fato de que *segurança* é o que os atores fazem dela.<sup>85</sup> O papel do estudioso do tema é mapear essas interações, o significado que a região em estudo empresta ao termo e como se estabelecem os padrões de cooperação e conflito nas relações de segurança regional que estão sob investigação.

---

<sup>82</sup> Idem., p. 43.

<sup>83</sup> Aqui se faz referência às perspectivas desenvolvidas por diferentes correntes teóricas das Relações Internacionais a respeito do papel do nível de análise regional nos estudos internacionais contemporâneos. Algumas delas, como a de inspiração neo-realista, tenderiam a diminuir a importância de regiões em detrimento de análises sistêmicas, focadas essencialmente na dinâmica global. Com isso, ou simplesmente as ignoram ou frequentemente não reputam a elas qualquer autonomia e “personalidade” para a interpretação de importantes fenômenos internacionais. No período da Guerra Fria, a tendência a diminuir a importância do nível regional era efetivamente mais forte como efeito da bipolarização, e a penetração da política internacional das grandes potências nas mais diferentes regiões do mundo era bastante densa. Atualmente, esta realidade deu lugar a interpretações cada vez mais dedicadas às vicissitudes do regional frente ao global. O regional tendo como atributos, por exemplo, a proximidade geográfica, a regularidade e a intensidade das interações entre os atores.

<sup>84</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *op. cit. supra*. n. (76), p. 43.

<sup>85</sup> Idem., p. 48.

Uma abordagem regional permite maior clareza nas análises empíricas e maior coerência e eficácia ao entendimento das dinâmicas de segurança no mundo. Isto se torna ainda mais importante para aqueles países aos quais a História das Relações Internacionais delegou um segundo plano nas questões estratégico-militares. Para este conjunto de países, a perspectiva regional oferece uma diversificada gama de explicações para os aspectos de sua(s) (in)segurança(s). Mais ainda, a regionalização do “olhar” sobre a segurança permite vislumbrar a formação de uma agenda política bastante autônoma e que, com o fim da Guerra Fria, abriu espaços para a inserção de tópicos não diretamente relacionados às grandes questões estratégicas globais, que muitas vezes não guardam relação direta com o nível regional.

### *O lugar da América Latina na teoria e na História*

Apesar de o objeto de estudo do presente trabalho privilegiar questões de segurança diretamente ligadas à América do Sul, não haveria qualquer possibilidade de que se elaborasse algum entendimento minimamente coerente sobre as relações de segurança do continente sul-americano sem o inserirmos no contexto mais amplo da realidade latino-americana. Com efeito, a leitura da História da região impossibilita a separação entre estas partes ou a simples omissão de uma em relação à outra. Neste caso, trata-se da mesma perspectiva adotada em relação ao binômio global-regional, mas agora tendo como níveis de análise o regional-sub-regional. Assim, continuam válidas as considerações acerca do “todo” e da “parte” e suas inter-relações.

Mais do que isso, há motivos suficientes para que se tenha especial interesse no contexto mais amplo das relações americanas de segurança – o “todo” – para explicar a realidade de segurança sul-americana – a “parte”.

Em primeiro lugar, por que a influência que exerce os Estados Unidos – de forma distinta em cada uma das sub-regiões das Américas – sobre a região em geral e, em particular, sobre a América do Sul é suficiente para que se tenha que levar em alta consideração as diferentes dinâmicas que os EUA estabelecem com as sub-regiões e como cada uma dessas dinâmicas se projeta nas demais sub-regiões.

Em segundo lugar, por que parte substancial dos mecanismos multilaterais e dos regimes de segurança aqui estabelecidos corresponde ao conjunto dos países latino-



americanos, e não somente àqueles ao sul do equador. Assim, a forma como normas, regimes e instituições marcam, historicamente, o comportamento e a inserção internacional de segurança de cada país nas diferentes sub-regiões é altamente influenciada pela perspectiva – e pela institucionalidade – das relações internacionais dos países americanos, como um todo.

Em terceiro lugar, por que a inserção internacional de segurança de vários países sul-americanos extrapola a sub-região e, no mais das vezes, interage de forma bastante intensa com outras regiões e sub-complexos vizinhos, numa espécie de “via de mão-dupla”.

Esses sub-complexos de segurança regionais são como a “unidade básica” que, em contato uns com os outros, conferem sentido e, até certo ponto, coesão ao que se pode denominar de relações internacionais de segurança das Américas, ou simplesmente Segurança Hemisférica. Seu conceito os define “[...] as ‘half-level’ within the regional one. [...] Subcomplexes have essentially the same definition as RSCs, the difference being that a subcomplex is firmly embedded within a larger RSC. Subcomplexes represent distinctive patterns of security interdependence that are nonetheless caught up in a wider pattern that defines the RSC as a whole”.<sup>86</sup>

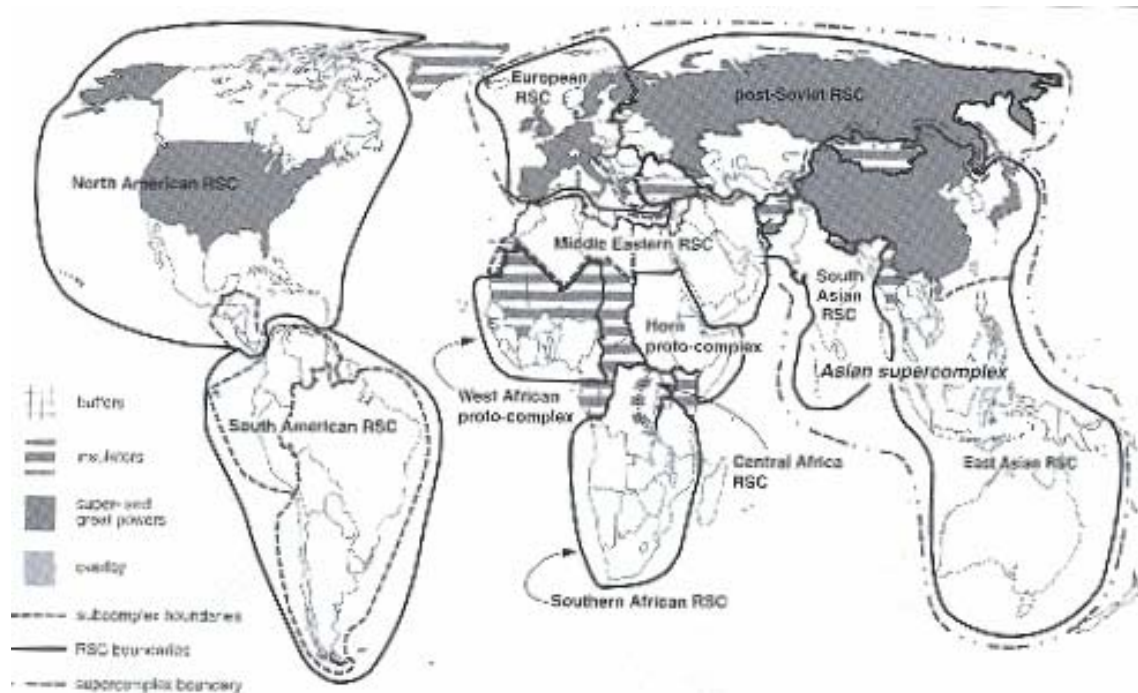
Buzan e Weaver identificam dois complexos de segurança regional (América do Norte/América Central e América do Sul) e três sub-complexos regionais (América Central, região andina e cone sul) nas Américas.

O **mapa 01**<sup>87</sup> abaixo, extraído do estudo realizado pelos dois autores, apresenta de forma esquemática aquilo a que se faz referência.

---

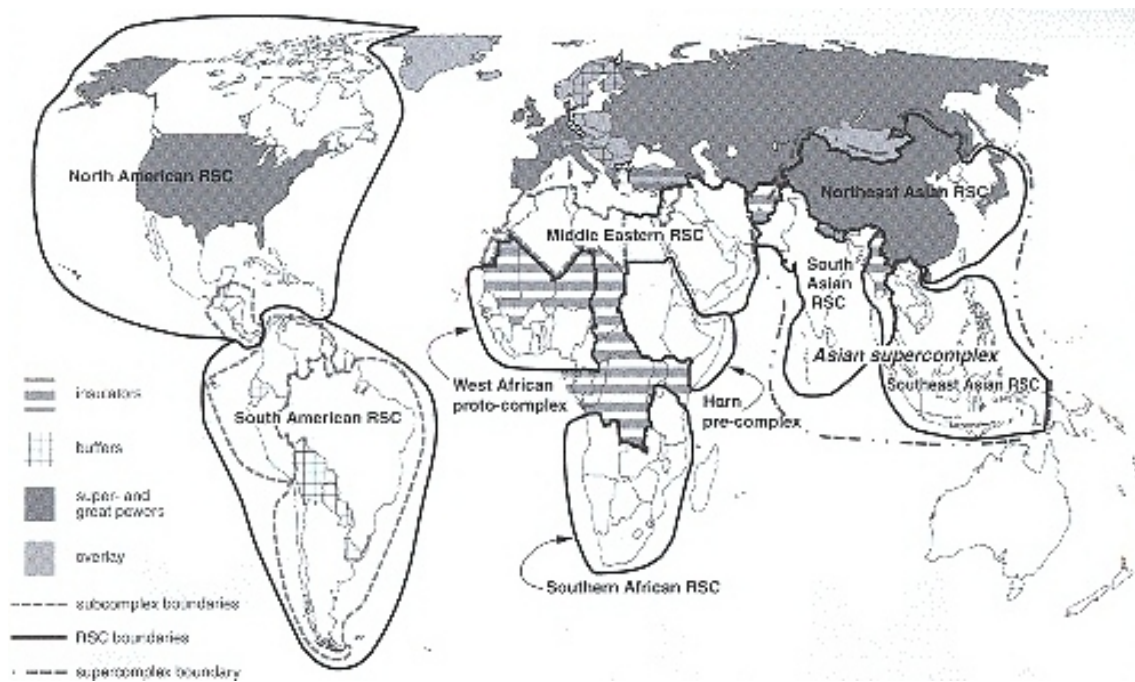
<sup>86</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *op. cit. supra*. n.(76), p. 51.

<sup>87</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.



Em contraponto ao período de Guerra Fria (ver **mapa 02**), pode-se perceber que não houve alterações na composição dos complexos e sub-complexos regionais de segurança nas Américas, ao contrário do que se percebe claramente em outras regiões, a partir da justaposição das imagens dos mapas. Dessa forma, *i*) a extrema vinculação da segurança regional à grande potência do Hemisfério, os EUA; *ii*) a paralisia sofrida em decorrência da confrontação bipolar; e *iii*) a falta de recursos materiais (econômicos, sociais, militares, etc.) que elevassem a região a um outro e mais elevado patamar estratégico são, parcialmente, responsáveis pelo congelamento das relações de segurança no Hemisfério e em cada uma de suas sub-regiões.

É importante lembrar que isso não significa dizer, contudo, que, “para dentro”, as relações de segurança foram pouco dinâmicas ou densas. Significa tão-somente que, ao longo do tempo, não sofreram alterações substanciais, seja no tipo de atores envolvidos, na forma como eles se relacionam uns com os outros ou em como *securitizam* uns aos outros, ainda que a linha do tempo da segurança hemisférica tenha indicado uma passagem do foco das questões de segurança do ambiente multilateral, típico do imediato pós-Segunda Guerra para um que sobrepõe a segurança externa e interna, já a partir da formação de regimes políticos contra-revolucionários.



Assim, a evolução dos CRS nas Américas seguiu a via da manutenção do *status quo*, não havendo qualquer alteração na estrutura básica do complexo. Segundo a teoria, as outras duas possibilidades de evolução para os CRS seriam a mudança interna, promovida pelas interações a partir de dentro do complexo, e a mudança externa, provocada pela alteração dos limites do complexo – diminuição ou expansão – ou da composição de seus membros, frequentemente envolvendo potências de fora.<sup>88</sup>

Em grande medida, o caminho pela “defesa” do *status quo* acabou sendo conseqüência natural das intenções nutridas pelos Estados Unidos, principal ator no Hemisfério, e pelo Brasil, principal ator nos processos de securitização na América do Sul – provavelmente os únicos países capazes de infringir mudanças mais radicais na estrutura de segurança do Hemisfério (no caso dos EUA) ou na do complexo de segurança sul-americano (no caso do Brasil). Os EUA, por que suas capacidades político-militares sempre foram (mais que) suficientes para estabelecer seus interesses na região como um todo, sem que tivesse que atuar de forma mais intensa do ponto de vista militar. O Brasil, por seu turno, vem desfrutando, ao longo da história, importantes vantagens relativas diante de seus vizinhos, em termos políticos, econômicos e militares. A postura de política externa do País para a região – claramente “satisfeita”

<sup>88</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *op. cit. supra*. n.(76), p. 53.

com a posição relativa de que goza e com o resultado a que se chegou nos processos de consolidação territorial no continente – é, obviamente, um motivo essencial e que não se pode omitir. Mais do que isso, trata-se do país no continente sul-americano que se conecta diretamente aos dois sub-complexos (andino e cone-sul) regionais. Isso lhe oferece consideráveis vantagens, ainda que, ao mesmo tempo, seja motivo de dificuldades, conforme veremos no próximo capítulo.

Mais do que de forma isolada, cada um à sua maneira e em suas “regiões”, as próprias relações de segurança que se estabeleceram diretamente entre EUA e Brasil, desde o início do século XX, delinearão, em grande medida, os limites da segurança no Hemisfério e na América do sul, respectivamente.

### *A segurança hemisférica sob o signo da confrontação bipolar*

Ao final da guerra, um novo ambiente de segurança internacional começava a ser esboçado. Os Estados Unidos passavam, agora, de forma mais clara e direta a associar-se às consternações de segurança de inúmeras regiões do globo. O Hemisfério ocidental foi fortemente atingido por esta perspectiva e, desde os primeiros momentos do imediato pós-guerra, as articulações políticas estiveram focadas estreitamente aos interesses estadunidenses. Como estratégia fundamental, os EUA deram início à conformação de instrumentos políticos multilaterais que visavam, naquele momento, ao enquadramento de toda a região aos desígnios daquela que despontava de maneira incontestada como a maior potência ocidental.

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), estabelecido em 1947, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), estabelecida em 1948, foram a face mais visível de uma realidade que, daquele momento em diante, se estabelecia de forma irreversível em todo o continente americano.

As tensões que se apoiavam na busca de cada uma das superpotências pela criação de zonas de influência estabeleceram, de parte a parte, teias de instituições e mecanismos multilaterais, com preocupações de segurança em sua essência.

O TIAR, em particular, é uma aliança militar, mas não pressupõe a existência de um comando militar unificado. Dessa forma, há o reconhecimento da defesa dos Estados membros em caso de ataque externo ou de conflito intra-hemisférico, mas não

existe um aparelho militar próprio, autônomo, que operacionalize qualquer intervenção nas Américas.

Por seu turno, a Conferência Interamericana sobre problemas da guerra e da paz, estabelecida na cidade de Chapultepec, dos dias 21 de Fevereiro a 8 de Março de 1945, foi uma espécie de “pedra fundamental” de todo o pensamento que se consolidou nos anos que se seguiram acerca da segurança das Américas. Nessa conferência, um razoável conjunto de princípios foi acordado entre os Estados participantes.<sup>89</sup>

Na oportunidade, foram ratificados os princípios de solidariedade hemisférica, no caso de agressão externa a um Estado americano, e o de proscrição da conquista territorial, entre outras coisas. A Conferência de Chapultepec representou um momento muito especial de tentativa, por parte de muitos dos países latino-americanos, de unificar posições e decisões para a Conferência de São Francisco – criação da Organização das Nações Unidas (ONU) –, que se aproximava. Essa tentativa representava a clara disputa entre *regionalismo* e *universalismo*. Por um lado, alguns países latino-americanos queriam se adiantar às discussões que tomariam lugar em São Francisco. Por outro lado, os EUA queriam preservar sua posição diante de realidades distintas.<sup>90</sup>

No dia 15 de Agosto de 1947, Chefes de Estado do Hemisfério reuniram-se em Petrópolis, Rio de Janeiro, para a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança do Continente. Grande parte da agenda em discussão fora previamente definida em Chapultepec. As questões fundamentais da conferência foram: emprego da força e a definição de agressão; as bases militares; sanções; zonas de segurança e a questão econômica.<sup>91</sup>

Este conjunto de reuniões, mecanismos e instituições parece indicar uma inserção bastante intensa dos interesses estadunidenses em toda região. De fato, este país esteve associado de forma incontestável nos assuntos políticos, econômicos e estratégicos da região. Mas, como bem se sabe, a “forma” pode, equivocadamente, distorcer o “conteúdo”. É notório, ontem e hoje, que, nos primeiros anos do pós-

---

<sup>89</sup> É importante notar que a Argentina, que à época tinha relações bilaterais bastante prejudicadas com os EUA, não esteve presente durante os debates.

<sup>90</sup> LANÚS, Juan Archibaldo. *De chapultepec al Beagle - I*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1984, pp. 132-133.

<sup>91</sup> *Idem.*, p. 137.

Segunda Guerra Mundial, os interesses estratégicos dos Estados Unidos não se vinculavam à América Latina.

A “forma” pró-ativa e cooperativa de inserção nos problemas de segurança do Hemisfério maquiava uma necessidade estratégica global que pouco se vinculava às Américas, a não ser pelo “simples” fato de uma das grandes potências, os EUA, estarem geograficamente localizados na América do Norte. Assim, “*the fact of adjacency makes this relationship qualitatively different from a normal global power intervention into na RSC because the option of disengagement is not really available in the same way*”.<sup>92</sup> Tratava-se, enfim, de uma concepção instrumental das relações internacionais no Hemisfério.

De fato, as percepções no campo da segurança internacional que emanavam dos EUA não estabeleciam uma condição preferencial para o seu relacionamento com os países latino-americanos.

Ainda assim, os objetivos estratégicos dos Estados Unidos para a América Latina durante o imediato pós-guerra foram:<sup>93</sup>

1 – A padronização da doutrina, do treinamento militar e das armas utilizadas pelos países latino-americanos;

2 – A manutenção da paz e da estabilidade no continente;

3 – A continuação do fluxo de materiais estratégicos a partir da América Latina;

4 – O acesso às bases aéreas e navais na América Latina e a formação de um sistema integrado para a defesa continental;

5 – O treinamento de oficiais latino-americanos em institutos militares dos Estados Unidos;

6 – Evitar toda desnecessária diversificação de recursos militares a serem entregues para o continente;

7 – A continuação das relações militares bilaterais “especiais” com o México e o Brasil.

De todo modo, a percepção norte-americana dos assuntos de segurança hemisférica não deve se prender a apenas sete objetivos estratégicos. Desde os

---

<sup>92</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. In: *op. cit. supra*. n.(76), p. 60.

<sup>93</sup> LANÚS, Juan Archibaldo. *op. cit. supra*. n. (90), p. 139.

primeiros momentos em que se debateu a segurança nas Américas, os EUA gestaram a idéia de criação de uma organização militar permanente que assumiria o lugar da Junta Interamericana de Defesa (JID). Essa organização foi criada no ano de 1942 para servir como uma organização de assessoramento e cooperação para os assuntos hemisféricos de segurança e de defesa.

A visão estadunidense a respeito da JID, naquele momento, circunscreveu-se à idéia de torná-la o “núcleo” para a criação de uma nova entidade, o Conselho Militar Interamericano, que se ocuparia de informar, planejar e recomendar medidas no campo da padronização da doutrina e dos equipamentos, em todos os assuntos relativos à defesa hemisférica, assim como as medidas a serem tomadas sob a observância do Tratado do Rio – que criou o TIAR.<sup>94</sup>

Durante a segunda metade dos anos 40 até o início da década de 1960, as movimentações políticas estadunidenses sempre objetivaram criar um “guarda-chuva” sobre as Américas que, diante da confrontação bipolar da Guerra Fria, anulasse os riscos e ameaças soviéticas no Hemisfério. Desse modo, o caminho encontrado pela potência norte-americana foi o de estabelecer mecanismos de segurança e defesa próprios e institucionalizados para toda a região.

Tanto o Brasil quanto a Argentina, países responsáveis pela principal dinâmica de segurança estabelecida na América do sul durante os anos de Guerra Fria, viveram os constrangimentos desse período sob um mesmo pilar orientador de suas políticas de segurança. Tentou-se evitar, em ambos os casos, que qualquer mecanismo multilateral de segurança comprometesse a liberdade de movimentação desses dois países no cenário internacional e, principalmente, sul-americano. Essa postura é particularmente visível na Argentina a partir de 1951.<sup>95</sup>

As preocupações de lado a lado com as conseqüências da militarização dos temas e de uma intervenção norte-americana diziam respeito, principalmente, a dois aspectos até certo ponto dúbios: *i*) conforme já dito, o próprio receio de que as relações internacionais (de poder) sul-americanas fossem prejudicadas ou simplesmente afetadas de alguma maneira pela presença de uma grande potência externa. Tratava-se, em resumo, de não permitir que se perdesse margem de ação ou que algum objetivo nacional estratégico fosse obstaculizado por interferência externa; *ii*) as disputas

---

<sup>94</sup> Ibid., p. 157.

<sup>95</sup> Ibid., p. 141.

regionais, principalmente entre Argentina e Brasil, para a definição de que país da sub-região seria “brindado” com o *status* de parceiro estratégico do gigante da América do Norte. Nesse sentido, a presença de um país como os EUA no Hemisfério fazia que, por um lado, as relações bilaterais (e sub-regionais, como um todo) fossem alçadas a um patamar mais alto de tensões e, por outro, se associasse diretamente com as grandes questões estratégicas internacionais, mesmo que de forma secundária ou apenas instrumental.

Esta constatação se baseia no fato de que:

*“other things being equal, the expectation is that outside powers will be drawn into a region along the lines of rivalry existing within it. In this way regional patterns of rivalry may line up with, and be reinforced by, global power ones, even though the global power patterns may have had little or nothing to do with the formation of the regional pattern”.*<sup>96</sup>

#### Agenda global, conceitos locais

O sistema de segurança hemisférica, durante o período que compreende o ano de 1945 até o final da década de 1960, estabeleceu-se de acordo com duas perspectivas distintas. Até o início da década de 1960, a política de contenção estadunidense direcionava-se ao expansionismo soviético e, no que toca à segurança hemisférica, o chamado “inimigo externo” era a ameaça a partir da qual a doutrina de Washington pretendia moldar o comportamento de Estados latino-americanos e, sempre que necessário, de suas Forças Armadas. O ano de 1951 marcou o auge das preocupações com uma potencial contaminação das relações políticas e de segurança na região.

A partir da década de 1960, a segurança hemisférica toma um novo rumo. A perspectiva de um inimigo externo é sobrepujada por uma nova mentalidade, na qual a expansão do comunismo encontraria núcleos de desenvolvimento dentro do Hemisfério

---

<sup>96</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. In: *op. cit. supra*. n. (76), p. 52.



e, dessa forma, não mais corresponderia a um processo deflagrado por um agente exógeno.

Esse novo ambiente que se configurou no Hemisfério correspondeu a uma alteração significativa da política de segurança dos EUA para o continente. A hipótese de agressão externa foi de certa forma relativizada pelo Departamento de Estado norte-americano e acabou por ser considerada um “mito”. A “nova” ameaça à segurança hemisférica encontrava-se, agora, no interior da América Latina.<sup>97</sup>

A partir desse momento, sob a liderança do presidente John Kennedy, os Estados Unidos formularam uma nova doutrina de segurança que reservava aos países latino-americanos a tarefa de combate à subversão.

Mais do que isso, tratava-se de um novo preceito que, no seu plano mais geral, exigia tanto uma estratégia “terapêutica” quanto “profilática”.<sup>98</sup> Assim, buscava-se tanto a eliminação dos focos de subversão manifestos em várias partes da América Latina como, também, o estorvo de possíveis novos focos de tensão.

A partir desta perspectiva, as Forças Armadas dos países latino-americanos deveriam retirar o foco de suas funções mais elementares de defesa da soberania e do território para assumir papel direto no combate aos focos de subversão e de expansão do comunismo na região. Dessa forma, a nova política de segurança estadunidense abria espaço para a doutrina da *ação cívica*, a que já se fez referência no primeiro capítulo. Enfim, tratava-se de funções primariamente internas, que, em alguns casos, como o do Brasil, não se configura como uma grande novidade na história do País.<sup>99</sup>

Na medida em que previa a atuação direta das Forças Armadas no combate à subversão interna, a doutrina da *ação cívica* representava uma forma muito clara de indução das ações do Estado. Mais do que isso, essa doutrina representou uma fonte de grande contestação a respeito dos interesses da potência hegemônica nas distintas partes do Hemisfério. Talvez tenham sido originadas neste momento da história das relações interamericanas as primeiras contestações mais evidentes a respeito não apenas do papel das Forças Armadas latino-americanas nas questões de segurança e defesa na região, mas também a respeito dos conceitos e da operacionalização de políticas de segurança e de defesa, principalmente do ponto de vista multilateral.

---

<sup>97</sup> Ibid., p. 148.

<sup>98</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. In: *op. cit. supra*. n. (61), p. 128.

<sup>99</sup> HOLSTI, Kalevi J. *op.cit. supra* n. (01), p. 168.

Ainda assim, no Hemisfério, e em particular no continente sul-americano, as Forças Armadas, em geral, assumiram responsabilidades sobre o desenvolvimento social e econômico nacional e, por outro lado, sobre a ordem política vigente.<sup>100</sup>

Essas contestações eram reforçadas pela “diplomacia de segurança” (*security diplomacy*) no Hemisfério, que até este momento apresentava um padrão muito mais competitivo do que cooperativo, na medida em que os países percebiam o cenário de segurança regional orientados pelo estabelecimento de relações preferenciais com os EUA e/ou por interesses mais difusos de política doméstica e, principalmente, de política exterior. Obviamente, isso repercutiu em grandes dificuldades de cooperação.

Durante a década de 1960 e de 1970, o que hoje entendemos por complexos regionais de segurança no Hemisfério estavam em estágio ainda prematuro de formação. Desta maneira, a estrutura de segurança nas Américas era mais bem representada pela soma das relações de segurança que se estabeleciam bi e multilateralmente do que por um complexo de segurança com características que extrapolam a mera acumulação de protocolos, acordos, visitas, intercâmbios ou, ao contrário, de comportamentos conflituosos.

Mesmo assim, do ponto de vista dos padrões de amizade e inimizade em suas relações de segurança, a perspectiva para o Hemisfério já apontava para a consolidação de regimes de segurança efetivos, deixando para trás aqueles períodos mais tensos de formação de conflitos. Isso tem um valioso significado na medida em que, a despeito de que a região estava apenas no meio do caminho para a construção de uma possível comunidade de segurança<sup>101</sup> – ou de várias delas, em cada uma das sub-regiões –, a direção apontava para o aprofundamento da cooperação em segurança.

Nesse momento, a América do Sul já se consolidava como umas das regiões do mundo com mais altas taxas de resolução pacífica de conflitos. Procedimentos arbitrais foram usados de forma muito mais intensa, se comparados com demais localidades do globo.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> HAYES, Margaret Daly. Security to the South: U.S. Interests in Latin America. In: *International Security*, Vol.5, No 1, p. 146.

<sup>101</sup> Nos estudos de Karl Deustch, uma comunidade de segurança é definida “as a group of people that had become integrated to a point that there is a ‘real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way’”. Obviamente, esta perspectiva pode ser estendida aos Estados. ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. *Security communities in theoretical perspective*. In: *op.cit supra n (12)*, p. 06.

<sup>102</sup> HOLSTI, Kalevi J. *op cit supra n (01)*, pp. 155-156.

Parece óbvio notar que as diferentes sub-regiões de um determinado espaço geográfico nunca estarão em um mesmo estágio de “desenvolvimento” no que se refere à cooperação em segurança, inclusive por que, muitas vezes, em particular no caso do Hemisfério ocidental, a direção do desenvolvimento nem sempre é a mesma, devido à grande heterogeneidade e fragmentação das realidades sub-regionais, ainda que isso não signifique que elas não interajam entre si.

De todo modo, internamente, estas sub-regiões criam, entre os países que a compõem, diferentes padrões de interação. As interdependências e independências em matéria de segurança são extremos de um espectro que, via de regra, as associa ao nível de fortalecimento do Estado. Frequentemente, a “independência” a que um Estado está sujeito do ponto de vista de sua segurança é produto de suas fraquezas institucionais, políticas, sociais, etc., na medida em que ele se volta para dentro quando o assunto é o conjunto de ameaças e vulnerabilidades que põe em risco a sua sobrevivência. Por seu turno, Estados – positivamente – interdependentes em matéria de segurança são, em geral, unidades fortes e bastante institucionalizadas que, em seu todo, formam uma estrutura de segurança coerente ao redor das ameaças e vulnerabilidades identificadas de maneira mais freqüente no ambiente externo.

É claro que independências e interdependências podem ser observadas sob outras “lentes”. Um Estado pode ser independente em termos de segurança como decorrência da força de suas instituições e dos recursos de que dispõe para fazer frente às ameaças. Da mesma forma, muitas vezes a interdependência – negativa – ocorre quando há o transbordamento de problemas domésticos para além das fronteiras nacionais. Assim, não se pode imaginar a segurança de um país sem confrontá-la com a de seu(s) vizinho(s), de tal maneira que eles formam complexos de segurança.

O problema é que, muitas vezes, ao observarmos o “estado da arte” da segurança em regiões do mundo drasticamente marcadas pela falência institucional e pela inoperabilidade estrutural do aparelho do Estado, faz mais sentido falar em “complexos regionais de **insegurança**”, no sentido de que as ameaças e instabilidades são os elementos que acabam por condicionar suas decisões de política internacional e seus intercâmbios internacionais.

Nas Américas, a historiografia de nossas relações internacionais mostra que as distintas sub-regiões apresentam níveis variáveis de interdependência ou, conforme o caso, de dependência. O que parece ser comum a quase todas elas, com a exceção da América do Norte, é que formam, em diferentes graus, verdadeiros complexos de insegurança. A América Central, por exemplo, é um caso típico de sub-região fortemente marcada por uma grande independência entre um país e outro. Estados falidos, sociedades desestruturadas e economias improdutivas, todos mais visíveis nesta região do Hemisfério, fazem com que a região apresente inúmeros e quase intransponíveis problemas de segurança. Nela, geopolítica, militarização, intervenção e instabilidade conformam o dicionário de segurança de políticos e de toda a sociedade.<sup>103</sup>

No caso da América do Sul, a situação é provavelmente mais estável, ainda que não menos complexa. Na região encontramos desde problemas mais associados à falência do aparelho do Estado e a sua inércia diante da atuação de atores ilegais não-estatais e de redes criminosas de diferentes origens e formatos, até questões mais tradicionais de desarmamento e de construção de confiança-mútua.

Com isso, invariavelmente, “[...] *there can be no doubt that the ways in which security dynamics have unfolded in different regions are affected by the type(s) of state to be found within particular regions*”.<sup>104</sup>

Se, até o final da década de 1970, as iniciativas de segurança nas Américas eram qualitativa e quantitativamente escassas, largamente motivadas pela articulação de mecanismos – bilaterais e multilaterais – de resolução de conflitos, o início da década de 1980 testemunhou novas e mais articuladas iniciativas em matéria de cooperação na área de segurança, que examinam por um olhar menos tradicional – político-militar – os temas e uma perspectiva mais individualizada de cada região, que relativiza o peso do confronto bipolar sobre todo o Hemisfério. O incremento de capacidades políticas e econômicas e de interesses de segurança divergentes fez que a América Latina, como um todo, se tornasse menos acomodada às tradições, conceituais e institucionais, de segurança no Hemisfério e mais dispostas a conferir maior importância a uma agenda

---

<sup>103</sup> GRIFFITH, Ivelaw L. Caribbean Security: Retrospect and Prospect. In: *Latin American Research Review*, Vol.30, No 2, p. 03.

<sup>104</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. In: *op. cit. supra*. n. (76), p. 21.

política de paz, de desarmamento e de não-intervenção, e outra econômica, de desenvolvimento e superação de limitações econômicas.<sup>105</sup>

Neste ponto do texto voltamos a um dos aspectos centrais deste trabalho, já mencionado no primeiro capítulo, e que diz respeito a como o *conceito* e os *problemas* associados à segurança “viram realidade”. Ou seja, como eles estão em *ação* no nosso cotidiano, associados aos processos de securitização. Assim, como os países do Hemisfério *praticaram* a segurança regional desde o início da década de 1980?

Em cada uma das iniciativas parece ter havido grande atenção à capacidade de que elas dispunham para apoiar a construção “compartilhada de visões da realidade” hemisférica, mais do que a construção de “visões compartilhadas da realidade”. Este ponto é essencial para entendermos as inúmeras e históricas dificuldades que a região vem enfrentando para conferir eficiência, eficácia e efetividade aos instrumentos de cooperação em segurança. Ao longo do tempo, tornou-se bastante notória a imagem de que, no Hemisfério, a agenda de segurança e as relações de segurança entre seus membros foi construída sobre as bases da primeira hipótese, a construção compartilhada de visões.

Esta constatação repercute diretamente na baixa capacidade dos Estados em transformar suas idéias a respeito de soluções de segurança em políticas públicas articuladas multilateralmente. Isso decorre de que a cooperação, em qualquer área das relações internacionais, não é possível quando a harmonização do que se entende da realidade regional é precária.

Há inúmeras formas de se explicar este fenômeno, entre elas a de que as desconfianças de parte a parte sobre a viabilidade e, mais fundamentalmente, sobre a utilidade de instrumentos multilaterais hemisféricos para fomentar segurança eram muito intensas, em particular quando se coloca em perspectiva a potencial ingerência dos EUA sobre os assuntos de segurança sub-regional. O Brasil, ao longo de sua história recente, foi exemplo típico de país que dispunha de um *status quo* sub-regional favorável – que, entre outras coisas, o transforma em “centro de gravidade” dos problemas e decisões políticos sul-americanos – e que percebia na intervenção de uma potência externa a possibilidade de mudanças prejudiciais na balança de poder local, principalmente que ela se desse pela militarização da agenda.

---

<sup>105</sup> HAYES, Margaret Daly. *op.cit supra n (100p)*, p. 148.

De todo modo, os instrumentos criados estavam conectados à visão de que a institucionalização das relações regionais de segurança no Hemisfério reduziria os “custos de transação” entre seus membros e diminuiria as incertezas. Partia-se do pressuposto de que a agenda de segurança internacional, como um todo, e a hemisférica, em particular, exigia a construção de soluções coordenadas entre os países – mais de natureza política do que militar – e que, portanto, a atitude frente aos desafios de segurança tinha um caráter eminentemente cooperativo.

Mapear a “cadeia de produção” das ameaças regionais era o passo fundamental a ser dado, em todos os fóruns, instituições e mecanismos estabelecidos. Identificar a origem das ameaças, sua natureza, como são “transportadas”, por quem são “transportadas” e como enfrentá-las – tudo isso – fazia parte desse mapeamento. A falha, em geral, está associada à necessidade – não satisfeita – de vislumbrar a “cadeia de produção” da **solução**. Neste ponto, parece ter falado mais alto a construção compartilhada de visões da realidade.

O Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação Política<sup>106</sup>, criado em 1986 e mais tarde denominado de *Grupo do Rio*, foi aquele que primeiro deu vigor institucional à idéia de promoção do diálogo e da cooperação política interamericanos. No que toca diretamente ao tema da segurança, ao longo de sete encontros<sup>107</sup>, as discussões, os documentos de trabalho e as resoluções aprovadas centraram-se no estímulo às soluções *locais* para problemas *locais*; no incentivo à construção de medidas de confiança-mútua; no fortalecimento das instituições do Estado e da democracia; no combate ao crime transnacional, ao tráfico de drogas e ao terrorismo; na promoção dos processos de integração; e no combate às mazelas econômicas e sociais e à pobreza extrema.

O Grupo do Rio pôde colher importantes resultados ao longo do tempo. Apesar de que a ação política (de implementação) do Grupo não tenha sido, em geral, tão bem-

---

<sup>106</sup> Seus membros originais eram: Colômbia, México, Venezuela, Argentina, Brasil, Panamá, Peru e Uruguai. Ao longo do tempo, sua composição foi ampliada com a entrada de: Chile, Equador, Bolívia, Paraguai.

<sup>107</sup> Houve a seguinte seqüência de Cúpulas: de Acapulco (1987), de Ica (1989), de Caracas (1990), de Cartagena (1991), de Buenos Aires (1992), de Santiago (1993), do Rio de Janeiro (1994), do Quito (1995), de Cochabamba (1996), de Assunção (1997), da Cidade do Panamá (1998), da Cidade do México (1999), de Cartagena das Índias (2000), de Santiago (2001), de San Jose (2002), de Cusco (2003), do Rio de Janeiro (2004), de Bariloche (2005) e de Georgetown (2006).

sucedida<sup>108</sup> – o que se credita à existência de visões de mundo muito variadas acerca dos problemas de segurança de parte a parte –, seu papel como fórum de coordenação e de interlocução foi politicamente cumprido, na medida em que foi possível, sempre que necessário, articular consensos e exercer liderança em importantes assuntos multilaterais. A forte tensão entre bilateralismo e multilateralismo são fontes fundamentais para que se entenda, de forma apenas parcial, o insucesso do mecanismo.

A OEA, o TIAR e a JID, todas instituições criadas no período pós-Segunda Guerra Mundial e fortemente marcadas pelas linhas ideológicas da Guerra Fria, revelaram possuir fraca legitimidade e baixo poder de articulação de respostas aos problemas enfrentados em toda a região, ao longo da década de 1980 e 1990. Isso não significa dizer, no limite, que a utilidade dessas instituições deva ser questionada. É bem verdade que a OEA tem sido, há muito – desde sua criação –, o *locus* fundamental de processamento das iniciativas de solução de conflitos e de construção de compromissos hemisféricos na área de segurança. A criação da Comissão de Segurança Hemisférica, em 1995, e a coordenação dos encontros de Ministros da Defesa, desde 1996, são importantes capítulos na história da Organização. Entretanto, do ponto de vista prático, há muitos motivos para que se questione fortemente os procedimentos burocráticos existentes e a sua capacidade de transformar a realidade pela ação.

A busca de soluções práticas para os mais variados problemas de segurança hemisférica, sempre de acordo com a Carta das Nações Unidas, em particular no que tange à cooperação entre organismos regionais (capítulo VIII) e a ONU em assuntos de paz e segurança, são louváveis em abstrato, mas não puderam fazer muito por uma realidade mais pacífica nas Américas. Em geral, ações de diplomacia preventiva ou de resolução de conflitos entre as partes envolvidas foram fracassadas ou melhor promovidas bilateralmente. Também no caso da OEA pôde-se perceber com clareza os receios que os países do Hemisfério ainda carregam em relação à capacidade da instituição em entender seus problemas regionais e à histórica indesejável interferência dos EUA nos delineamentos políticos da OEA.

*“Para la mayoría de los países latinoamericanos, la OEA constituye la forma mediante la cual Estados Unidos controla su*

---

<sup>108</sup> ARAVENA, Francisco Rojas. *The Rio Group*. In: PELLICER, Olga (ed.). *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*. Tóquio: United Nations University Press, 1998, p.124.

*política doméstica y exterior y no están dispuestos a hacer un esfuerzo mayor por ocupar el espacio político disponible en este contexto ni por hacer propuestas serias hacia la reforma del sistema interamericano”.*<sup>109</sup>

Em resumo, a articulação multilateral da cooperação no Hemisfério, regional e sub-regionalmente, esteve, nas linhas da História, frequentemente associada a quatro níveis de problemas, pelo menos. De início, faltam “medidas de construção da confiança-mútua *interna*”. Em diferentes níveis, em diferentes regiões e por diferentes motivos, países tendem a temer a intervenção externa em seus assuntos domésticos e suas Forças Armadas cultivam, ainda hoje, mas com cada vez menos força, uma cultura avessa à transparência.<sup>110</sup>

Por outro lado, o tão fundamental consenso acerca de que conceito se utilizar em políticas públicas de segurança, nacionais e internacionais, tem se tornado objeto de intermináveis discussões. “Inspirações” sub-regionais também dificultam a convergência. Cria-se, então, um dilema, já que não respeitar a “inspiração regional” significa, em termos bem claros, neutralizar a ação política. Com bem resume Andrés Serbin,

*“In fact, there is no common perception of any specific and predominant threat in the subregion as a whole. With the end of the Cold War, emphases and priorities now vary significantly, intersecting at global, regional, hemispheric, governmental, intergovernmental, non-governmental, and even individual levels. In this manner, even within the framework of a clear vision in which the state is paramount, the political and governmental élites have become increasingly sensitized to the*

---

<sup>109</sup> HERZ, Mônica. *Límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad*. In: GRABENDORFF, Wolf (ed.). *La seguridad regional en la Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL), 2003, p. 153.

<sup>110</sup> DA COSTA, Thomas Guedes. *A new international security regime*. In: *op. cit. supra*. n. (108), p. 53.



*economic, social, and geopolitical aspects or regionalization and to the importance of regional political stability”.*<sup>111</sup>

Algumas resoluções da OEA dão conta exatamente desta dificuldade em se conformar positivamente as diversas realidades sub-regionais em um conceito único para toda a região hemisférica.<sup>112</sup>

Em terceiro lugar está a grande diversidade das regiões latino-americanas e caribenhas em termos de desenvolvimento econômico, do poder militar, do papel das Forças Armadas dentro de seus sistemas políticos e a articulação com outros atores, tanto continentais quanto extra-continentais, no ambiente regional.<sup>113</sup>

Por fim, a ausência de uma tradição geopolítica e pensamento estratégico. Isso é muito importante para que se entenda melhor a dimensão internacional das definições domésticas sobre os problemas de segurança e o papel das Forças Armadas neste ambiente.

*“This absence appears in the discourse of the political and governmental élites as a clear tendency to avoid problems of defence and security, exclusively privileging those aspects linked to economic security and emphasizing a domestic agenda limited to the consolidation of democracy and the buttressing of market economies”.*<sup>114</sup>

A forma como os diferentes países do Hemisfério abordaram ou vêm abordando o tema da segurança traz para o primeiro plano dinâmicas políticas internas que se inscrevem intimamente no processo de formação do Estado, de suas instituições e da própria democracia. O envolvimento das forças de defesa do Estado contra ameaças e vulnerabilidades que ele próprio geriu ao longo do tempo é fato recorrente em todo o Hemisfério. Elas estão diretamente associadas ao baixo nível de desenvolvimento

---

<sup>111</sup> SERBIN, Andrés. *International security in the Caribbean*. In: *op. cit. supra*. n. (108), p. 65.

<sup>112</sup> Entre elas, a CP/CSH-338/00 rev.5 – add.1.

<sup>113</sup> PELLICER, Olga (ed.). *Regional Mechanisms and international Security in Latin America*. Tóquio: United Nations University Press, 1998, pp. 01-02.

<sup>114</sup> *Idem.*, p. 02.

nacional e às carências sociais e políticas que se tornaram importantes problemas nacionais. Na falta de quem possa atuar de melhor maneira para a neutralização de suas inseguranças “não-tradicionais”, o Estado entrega às Forças Armadas este papel, militariza-se a si próprio e contamina processos políticos cuja natureza prescinde dos mecanismos de militarização.

De acordo com Augusto Varas,

*“added to the developmentalist requirements of the ISI [Import Substitution Industrialization] model, this way of entering the world scene gave local civil and military élites an ambiguous view of national defense and a dual-function definition of the armed forces, specifying tasks related to both defence and socio-economic development. In this context, the functions and tasks of the armed forces were diversified in many areas not necessarily directly related to national defence. Thus, armed forces assumed a variety of responsibilities within state administration. In many cases, this resulted in a deterioration of their professional capacities”.*<sup>115</sup>

A identificação da “segurança econômica” como requisito básico para o desenvolvimento do Estado não é fenômeno recente, mas remonta, como no caso do Brasil, à década de 1970, momento em que o binômio “segurança” e “desenvolvimento” eram os dois principais verbetes do dicionário do pensamento político brasileiro, em particular da Escola Superior de Guerra (ESG) e daqueles líderes políticos que por lá passavam.

Para o período mais recente das relações de segurança nas Américas, a evolução da abordagem associada à *segurança econômica* repercutiu naquilo a que se poderia chamar de *economia da segurança*. O Estado, impotente diante dos problemas de falência estrutural de suas instituições e de violência estrutural em seu interior e em sua vizinhança, descobriu que é insuficiente também na provisão de *soluções de segurança*

---

<sup>115</sup> VARAS, Augusto. Cooperative hemispheric security. In: *op. cit. supra*. n. (108), p. 16.

viáveis, econômicas e eficazes. Todos os países da região, sem exceção, estão dramaticamente envolvidos nestas questões de *economia da segurança*.

Esta questão está diretamente ligada à pergunta que no primeiro capítulo deste texto foi desenhada: “quanta segurança é suficiente?”. Pelas dificuldades de desenvolvimento por que historicamente passam, os países latino-americanos são chamados a, em diferentes níveis, cotejar esta pergunta com suas limitações econômicas.

Uma abordagem como esta, que leva em consideração a *economia da segurança*, traz dois benefícios imediatos para a segurança em cada uma das sub-regiões e do Hemisfério como um todo. De um lado, a *economia da segurança*, por vincular-se a questões mais objetivas de eficiência, eficácia e efetividade do aparato de segurança – pública e nacional – do Estado, pode ser capaz de fazer convergir mais facilmente demandas e oportunidades de lado a lado, propiciando a cooperação. Por outro, na falta de uma referência clara e consensual para a delimitação dos problemas de segurança da região, números e abordagens mais pragmáticas dos “custos de segurança” podem incentivar a cooperação e o conseqüente compartilhamento de custos e de benefícios.

É notável em qualquer espaço geográfico nas Américas que a integração no campo da economia tem sido mais vigorosa e bem-sucedida – a despeito de todos os seus insucessos – do que aquela em matéria de segurança e defesa, ainda que os imperativos de segurança estejam por trás da formulação inicial de boa parte das iniciativas de integração regional aqui existentes – como é o caso do Mercosul. Dado este conjunto de coisas, pode-se parcialmente resumir a assimetria entre cooperação em segurança e a econômica da seguinte forma: “*there is cooperation in trade, unilateralism in strategy*”.<sup>116</sup>

A literatura na área tem feito importantes questionamentos a respeito de até que ponto poderá haver um efeito “*spill over*” para as questões de segurança e defesa, oriundo dos processos de integração política e econômica.<sup>117</sup>

Em larga medida, as dificuldades de articulação entre diversas iniciativas de integração/coordenação em segurança no Hemisfério explica, ao menos parcialmente, o

---

<sup>116</sup> Idem., p. 22.

<sup>117</sup> PIO-BERLIN, David. Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone. In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 42, No 01, p. 43.

insucesso que se tem testemunhado. Em parte associada aos medos de manipulação política, essa oposição também corresponde à incapacidade de os Estados estabelecerem laços desta natureza, quando mal sustentam os laços supostamente estabelecidos entre os membros de sua sociedade – legitimidade horizontal – e entre estes e o próprio Estado – legitimidade vertical.<sup>118</sup> Há ainda outros motivos, obviamente. Em geral, “*they range from a political culture which shies away from potentially conflictive issues in order to avoid explicit differences or points of friction, to the tendency to prioritize bilateral relations over regional coordination*”.<sup>119</sup>

Em geral, particularmente na América do Sul – e em especial no Mercosul –, é possível observar que estas dificuldades têm sido tratadas para viabilizar, por meio da consolidação da integração econômica, a colaboração em segurança. De todo modo, é ainda clara a noção de que há muito a ser realizado neste campo.

#### Segurança regional na América do Sul

Tendo em mente a perspectiva mais ampla das relações de segurança nas Américas, algumas perguntas merecem destaque: como se caracterizam as relações de segurança regional na América do Sul e qual é – ou qual tem sido – sua posição relativa no que toca à segurança no Hemisfério?

As características e as peculiaridades de cada sub-região no Hemisfério ocidental evoluíram ao longo do tempo, em particular desde o fim da Segunda Guerra Mundial e, anos mais tarde, com o fim da Guerra Fria. Entretanto, nem sempre isso produziu alterações substanciais no delineamento dos complexos de segurança, conforme se pôde ver no caso da América do Sul (**mapas 1 e 2**). Assim, tradicionalmente, na literatura, a sub-região sul-americana vem sendo analisada de acordo com a perspectiva da existência de dois sub-complexos regionais de segurança, mas que compartilham, até certo ponto, problemas – e soluções – de segurança similares.

---

<sup>118</sup> BUZAN, Barry. *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Colorado: Lynne Rienner, 1991.

<sup>119</sup> PELLICER, Olga (ed.). In: *op. cit. supra*. n. (113), p. 06.

De um ponto de vista “panorâmico”, por assim dizer, Mônica Hirst bem define – e chancela – os principais cenários de segurança nas Américas, em particular na América do Sul, desde o fim da Guerra Fria.

*“[...] una subregión geoeconómica en el norte [...]; una subregión andina sujeta al peso impuesto por sus instituciones gubernamentales debilitadas y el poder del narcotráfico y de los grupos guerrilleros; y un área pacífica en el Cono Sur con creciente integración regional y mutua confianza subregional, particularmente en los casos de Argentina y Brasil”.*<sup>120</sup>

Neste sentido, a fragmentação, em termos políticos e estratégicos, que já se observa no Hemisfério como um todo pode ser “transportada” para a realidade do continente sul-americano. De um lado, ao norte, tem-se um ambiente de segurança marcado pela crônica instabilidade política e pela forte violência e criminalidade transnacionais. De outro, ao sul, apesar de não haver uma realidade drasticamente contrastante, um espaço de relativa estabilidade política e de tradições e instituições democráticas mais bem consolidadas.

A este estado de coisas correspondem, em consequência, problemas de segurança não exatamente distintos, já que os dois sub-complexos sul-americanos, conforme já dito, dividem inseguranças comuns no continente, mas sim respostas políticas e estratégicas relativamente diferenciadas, cujas abordagens conceituais e práticas, evidentemente, terão naturezas também diferenciadas. Parte essencial dos problemas de cooperação política (mais que a militar-operacional, deve-se dizer) regional em matéria de segurança vincula-se a esta constatação. Entre eles, podem-se destacar os processos de securitização por que passam e o lugar reservado às Forças Armadas nas ações de segurança de cada país. Em breves linhas:

---

<sup>120</sup> HERZ, Mônica. Límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad. In: *op. cit. supra*. n. (109) p. 30.

*“En cuestiones de seguridad, se ha desarrollado una gran diferencia entre la región andina y el Cono Sur en lo referente a los contenidos de las agendas y de seguridad. Mientras que la mayoría de los gobiernos andinos considera hoy a las fuerzas armadas como responsables del combate contra el tráfico de drogas, en el Cono Sur los gobiernos han insistido en que los militares no deben involucrarse en este tipo de tareas, que son responsabilidad, sobre todo, de las fuerzas policiales locales”.*<sup>121</sup>

Mais do que a oportunidade deste exemplo, as dificuldades para uma melhor compreensão dos conceitos de segurança que se emprega, das ameaças que se identifica e das ações (políticas) de segurança correspondentes começam, antes de qualquer coisa, com a esterilidade do debate acadêmico e da inoperância da ação política.

De um lado, acadêmicos de todo o continente – salvo algumas exceções –, encabeçam discussões que, no mais das vezes, têm se prendido à enumeração exaustiva de “novas ameaças” e à incorporação, muitas vezes acrítica, de conceitos, como aquele de “segurança cooperativa” – patrocinado, em larga medida, pelos EUA –, que se referem a um ideal de “comportamento internacional” baseado em supostas perspectivas comuns de ameaças e vulnerabilidades, de forma coerente e uníssona, cuja consequência pode ser, conforme já se fez referência no capítulo anterior, o enfraquecimento ou até mesmo a pulverização das políticas públicas nesta matéria.

Por outro lado, a falta de tradição democrática, de transparência pública e de publicização dos debates afetos a essas políticas, concorrem para que o principal executor das ações de segurança – o Estado – imprima na realidade um conjunto de definições e de decisões não compartilhadas e pouco informadas pela sociedade como um todo, e pelos estudiosos e profissionais da segurança nacional, em particular. Resultado óbvio disso é a confusão que se estabelece no discurso político oficial dos países, que freqüentemente se preocupam mais em promover suas visões genéricas de relações internacionais e da ordem mundial e passam a ignorar a utilidade dos conceitos como moldura intelectual primordial da – e anterior à – execução política.

---

<sup>121</sup> Idem., p. 31.

Na América do Sul, as diferentes percepções a respeito do conceito de segurança apontam para esta problemática. Para alguns países, como Brasil, Argentina, Equador e Peru, segurança é basicamente entendida como um estado ou condição; para Colômbia, “*la acción integrada de las autoridades y la comunidad*”; e para o Chile, “*el producto de un conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos [...]*”.<sup>122</sup> Isso as diferencia notavelmente entre a visão “clássica” de segurança, como condição para a realização dos interesses e objetivos do Estado, e a visão “revisonista” que incorpora a idéia de *ação* frente à identificação e neutralização de ameaças e vulnerabilidades – ou “*action towards insecurity*”. Com isso, a cooperação em segurança torna-se refém da reflexão introspectiva de cada país.

Genericamente, essa cooperação viabilizou-se em partes da América do Sul, com diferentes níveis de sucesso e de motivação, mas que em comum carregaram as dificuldades de se coordenar visões de mundo heterogêneas. No Cone Sul, a *dessecuritização* de temas internacionais estratégicos, como o do uso de energia nuclear para fins militares; o compartilhamento de valores políticos essenciais, como a democracia; e o estabelecimento de desafios econômicos comuns, como o desenvolvimento nacional, localizam-se na base da motivação e da história de cooperação em segurança nesta sub-região. Na sub-região andina, essencialmente articulada em torno de desafios econômico-comerciais comuns, de onde se origina a Comunidade Andina de Nações (CAN), e de uma relativa convergência de visões de segurança, sobre a qual se constrói a Comunidade de Paz da Região Andina.

Ainda assim, de uma maneira geral,

*“A lo largo de los años 1990, América del Sur demostró su capacidad limitada de movilizarse como actor unificado. Los estados difícilmente fueron más allá de una diplomacia presidencial con fines de relaciones públicas, tendiente a intercambiar preocupaciones mutuas. El problema de seguridad*

---

<sup>122</sup> Red de Seguridad y Defensa de América Latina. *Atlas Comparativo de la Seguridad e la Defensa en América Latina: las definiciones políticas*. Disponível em: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

*más amenazante de la región – el tráfico de drogas – nunca se ha confrontado mediante una coordinación regional efectiva”.*<sup>123</sup>

Hoje em dia, mais que resistências, há uma grande dificuldade, por parte dos países da região, em enfrentar coletivamente os problemas de segurança que atingem mais de um país simultaneamente. Tradições de política exterior, obstáculos de política interna e ausência de recursos – inclusive financeiros – podem apoiar uma justificativa viável para este estado de coisas. Entretanto, a natureza essencialmente doméstica dos problemas dos países em desenvolvimento, como os da região sul-americana, apontam mais diretamente para o núcleo-duro das preocupações diárias desses países em assuntos de segurança e defesa. “[...] *la atención hemisférica se concentra en los procesos de potencial descomposición política y confrontación interna que [...] son hechos reales que movilizan las iniciativas hemisféricas y sus preocupaciones*”.<sup>124</sup>

Em última análise, os processos de cooperação em matéria de segurança podem, com algum esforço, reverter este quadro e promover, de forma coordenada, a profissionalização das Forças Armadas, por intermédio do compartilhamento de custos (*cost sharing*) e de soluções (*joint problem solving*) e incentivar o ajuste de foco de atuação de militares para fora, com vistas ao combate das ameaças externas.<sup>125</sup>

De todo modo, uma perspectiva menos otimista da atualidade e das possibilidades da cooperação em matéria de segurança regional sul-americana não pode silenciar o fato de que “responsabilidades institucionais” têm sido firmadas por intermédio de processos político-institucionais multilaterais de longo-prazo, como as já referidas reuniões ministeriais e a atividade regular da Comissão de Segurança Hemisférica do OEA, em cujos arquivos, deve-se dizer, se encontram mais declarações de princípios do que compromissos políticos. De certa maneira, todas elas têm servido como complemento aos tradicionais mecanismos bilaterais ou sub-regionais de articulação política e de orientação militar<sup>126</sup>, cuja visibilidade e importância,

---

<sup>123</sup> HERZ, Mônica. Límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad. In: *op. cit. supra*. n. (109) p. 36.

<sup>124</sup> CEPIK, Marco & BONILLA, Adrián. Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates. In: CEPIK, Marco & RAMÍREZ, Socorro (ed.). *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL), 2004, p. 87.

<sup>125</sup> PIO-BERLIN, David. *op.cit supranote (117)*, p. 59.

<sup>126</sup> FRANKO, Patrice. Hacia una nueva arquitectura de la seguridad en las Américas. In: *op. cit. supra*. n. (109), p. 163.



principalmente a partir dos anos de 1980, são de tal maneira presentes “*al punto que la seguridad macroregional no podrá reelaborarse sin tomar en cuenta estas especificidades particulares*”.<sup>127</sup>

### Um continente, dois mundos

Quando atentamente analisados, as circunstâncias em que se inserem as perspectivas de segurança do Arco Amazônico Andino e do Cone Sul são capazes de apontar para as razões primeiras dos princípios de política exterior e das opções de articulação internacional dos principais atores estatais sul-americanos.

Em primeiro lugar, deve-se observar o que é, em essência, o objeto das ações de segurança em cada uma dessas sub-regiões. Parte-se da constatação, já manifestada por Barry Buzan e Ole Weaver, de que o sistema de segurança sul-americano tem se desdobrado em subsistemas.

O Cone Sul convive com um ambiente político-institucional bastante mais maduro do que aquele observado ao norte do sub-continente. Os seus principais problemas de segurança vinculam-se, em linhas gerais, ao fortalecimento democrático, à integração regional e ao aprimoramento das medidas de confiança-mútua, ainda que nesta região repercutam problemas associados ao narcotráfico, criminalidade transnacional. Trata-se, regra geral, de uma agenda de segurança relativamente mais clássica, estado-cêntrica e baseada em dinâmicas de insegurança-segurança interestatais.

Freqüentemente, seus problemas de segurança associam-se à categoria de questões fundamentadas no desenvolvimento e na consolidação de uma “cultura de paz” sub-regional a ser exportada para todo o resto do continente, o que fundamenta a idéia de que, nos últimos vinte e cinco anos, este pedaço da América do Sul tem passado por um processo de *de-securitização* de sua agenda multilateral.

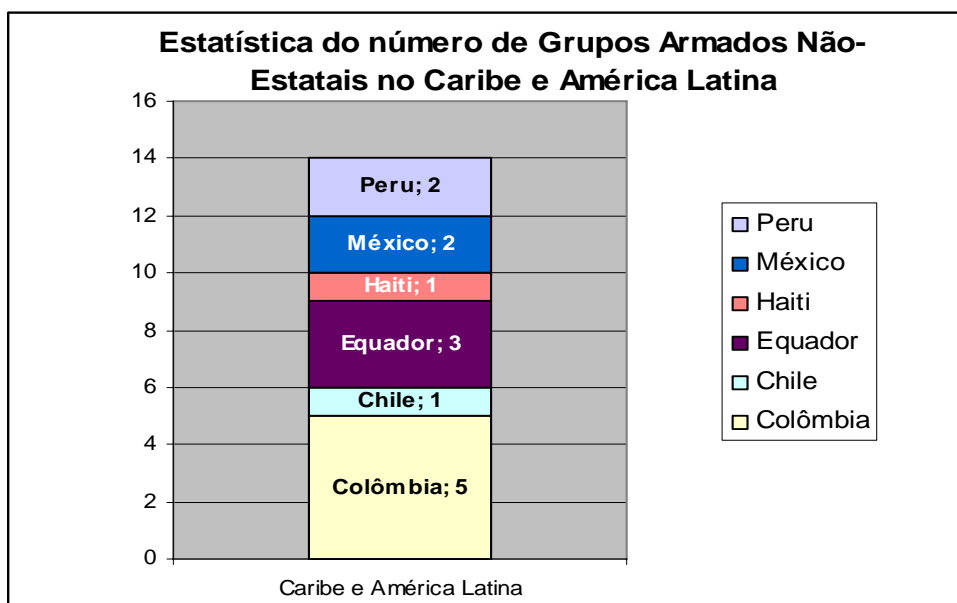
Por seu turno, a agenda de segurança andina enfrenta, majoritariamente, desafios não-tradicionais ligados a uma dinâmica de insegurança-segurança intra-estatal (corrupção, paralisia político-institucional, zonas de não-governabilidade, etc.), com

---

<sup>127</sup> CARDONA, Diego C. De la seguridad en las Américas a la seguridad hemisférica. In: *op. cit. supra*. n. (109), p. 203.

repercussões internacionais, profundamente difusas e que desvendam um processo de *securitização* de forte teor militar. A **tabela 01** abaixo permite observar com mais clareza a expressão essencialmente doméstica e não-estatal dos problemas regionais andinos.

**Tabela 01**



Fonte: *The Military Balance, 2005-2006*. (IISS)

Como se pode observar, dos 14 grupos armados não-estatais<sup>128</sup> identificados em toda a região caribenha e latino-americana, 11 localizam-se na América do Sul e, desse conjunto, 10 estão na região andina.

Em breves linhas, poder-se-ia afirmar que estes números traduzem uma realidade em que problemas políticos, econômicos, institucionais e sociais se revertem no surgimento de redes nacionais e transnacionais criminosas, cuja missão é suplantar o Estado e o “contrato social” vigente – uma questão que diz respeito à legitimidade vertical e horizontal de que se falou anteriormente. Enfim, trata-se de uma área que convive intensamente com um contexto político-social que nos informa da baixa

<sup>128</sup> Grupos Armados Não-Estatais são aqui definidos como “an organized and armed opposition force with recognized political goal, actino independently from state or government. [...] The definition cobres groups that might be variously described as guerillas, militia forces, paramilitary or self-defence groups and also terrorist groups with political objectives that have caused significant damage and casualties over the years”. *The Military Balance, 2005-2006*. International Institute for Strategic Studies. Edição eletrônica.

presença estatal, das grandes fragilidades sociais, da crônica instabilidade política e dos enormes vazios normativos.<sup>129</sup>

Resumidamente,

*“The Andean subcomplex is not really easily understood in terms of state-to-state security relations, but the complicated ‘transregional’ security dynamics that tie together domestic and international (intermestic) issues do not produce total deterritorialisation. [...] Are we then witnessing an increasing split between a Southern Cone subcomplex marked by desecuritization and integration, and a Northern subcomplex with a weakening of states, increasing external involvement, and much violence at all levels of society?”*<sup>130</sup>

Por mais que se possa encontrar argumentos que indiquem o “sim” como resposta, ainda é prematuro realizar qualquer afirmação neste sentido, principalmente quando se lança luz sobre os processos de integração sul-americanos em curso – ainda que, em muitos casos, não passem de intenções.

De todo modo, os dois sub-complexos apresentam distinções que podem, ao fim e ao cabo, apontar para um crescente distanciamento entre a natureza das respostas de segurança do sub-complexo andino e aqueles referentes ao sub-complexo do Cone Sul. Neste último espaço regional, a diferenciação em relação a todo o resto da América do Sul se faz por intermédio de uma correlação mais madura entre integração econômica e cooperação em segurança.<sup>131</sup>

Entre os elementos que podem, no futuro, marcar o processo de distanciamento ou de aproximação entre as duas sub-regiões está o modo como cada conjunto de países reage, por intermédio das medidas de *securitização*, às ameaças e vulnerabilidades identificadas. Assim, ao norte, é possível que se esteja testemunhando a “militarização” dos problemas de segurança; ao sul, por seu turno, uma tendência à “criminalização” de

---

<sup>129</sup> GUÁQUETA, Alexandra. Tendencias actuales y retos para el prohibicionismo en la región andina y Brasil. In: *op. cit. supra*. n. (124), p. 376.

<sup>130</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. In: *op. cit. supra*. n. (76), p. 331.

<sup>131</sup> HIRST, Mónica. Seguridad regional en las Américas. In: *op. cit. supra*. n. (109), p. 78.

tais problemas. Em linha com o que já se fez referência no presente texto, pode-se encontrar na raiz desta distinção uma possível – e razoável – causa: a densidade de trocas intra-regionais. É bastante evidente a diferença de gênero e grau nos itens e volumes de trocas que se desenvolvem em cada uma das duas regiões, sendo o Cone Sul evidentemente mais destacado neste sentido.

Assim, a região do Cone Sul aponta para que a institucionalidade dos processos de integração resultante da aproximação entre os países conformasse uma agenda de segurança tendente à criminalização das respostas às suas inseguranças, ao passo em que na região andina a militarização deu o tom dessas respostas.

Em meio a esta constatação e ao que pôde ser observado do ponto de vista do ambiente regional sul-americano em matéria de segurança, cabe uma pergunta: como vem se enquadrando, historicamente, a inserção internacional de segurança do Brasil na região? A resposta pretende ser desenhada no capítulo que segue.

### Capítulo III – As relações internacionais de segurança do Brasil na América do Sul

Após ter-se visto, em linhas gerais, os principais elementos que compõem a estrutura de segurança regional nos países em desenvolvimento, em particular na América do Sul, pretende-se, agora, oferecer alguns diagnósticos sobre o tipo de inserção que o Brasil, no campo da segurança regional sul-americana, vem moldando ao longo dos anos, desde o final da década de 1960. Não se pretende ser exaustivo, principalmente diante da grande cobertura cronológica do estudo. De maneira apenas genérica, pretende-se estabelecer padrões e explicações que informem ao leitor dos principais aspectos das relações internacionais de segurança do Brasil no continente, a forma como percebe e desenvolve suas interações com os principais centros de poder e fóruns multilaterais regionais.

Conforme já explicitado na introdução deste trabalho, o problema de pesquisa está diretamente relacionado à constatação de que o País se apresenta, historicamente, de forma conservadora quando o assunto é segurança regional, nos níveis hemisférico e sul-americano. Esta vertente das nossas relações internacionais de segurança contrasta com a postura global – para além do Hemisfério ocidental – brasileira em matéria de segurança. Percebe-se que, nesta perspectiva, o Brasil é bastante mais inclinado ao multilateralismo – em outras palavras, às soluções coletivas –, à aceitação de conceitos e de definições empregados em fóruns internacionais e a uma inserção menos conservadora, calcada, frequentemente, em grande e ampla articulação política.

O que parece importar para o Brasil, em ambos os níveis de análise, é reforçar “[...] a correlação entre o *status* de potência regional e o cálculo de opções internacionais”.<sup>132</sup> Isto é apenas uma repercussão direta do fato de que o País possui avaliações pouco homogêneas em relação aos diferentes níveis de atuação internacional e aos atores envolvidos em cada um deles.<sup>133</sup>

De todo modo, esta imagem internacional do Brasil não deve levar, de imediato, a uma conclusão equivocada sobre uma possível “indisposição” à cooperar regionalmente, em matéria de segurança. A opção do Brasil é, neste campo, pela

---

<sup>132</sup> OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 43, n. 02, 2000, p. 110.

<sup>133</sup> COSTA, Alcides Vaz. La agenda de seguridad de Brasil: de la afirmación soberana hacia la cooperación. In: *op. cit. supra*. n. (124), pp. 145-146

cooperação.<sup>134</sup> O que se pretende destacar são os limites – e oportunidades – que sua tradição política e diplomática impõe a este processo e como, ao longo do tempo, sua percepção sobre o ambiente regional emoldura sua ação política.

Assim, a postura internacional do País, na América do Sul, indica alguns caminhos. A evolução das relações internacionais de segurança do Brasil na região mostra que o cálculo brasileiro é informado por dois conjuntos de razões, não-concorrentes, que explicam e dão forma à política de segurança brasileira para o continente.

Em um primeiro momento – desde o fim da Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1980 –, o País baseou sua atuação regional em matéria de segurança pelo restrito cumprimento de diretrizes de política exterior que visavam à autonomia política – liberdade de movimentação no cenário internacional e/ou nas formulações de política exterior – e à distensão hegemônica – tanto no sentido de evitar a presença hegemônica, principalmente de caráter militar, de um ator extra-regional na América do Sul, como no de impedir uma polarização de poder intra-regional e de pautar sua ação internacional regional pela manutenção do *status quo*.

Já a partir dos anos 1980, a visão de segurança regional do Brasil começa a evidenciar mais abertamente elementos que já vinham sendo geridos, gradativamente, em períodos anteriores, mas que tinham forte vinculação com o Hemisfério diante da Guerra Fria. Assim, desde 1980, apesar da importante abertura de todo o continente às iniciativas regionais, trata-se de um momento de continuísmo em relação às preocupações com as interferências hegemônicas dentro e fora da região, mas que apresenta uma acentuada preocupação com a possível militarização das respostas aos “novos” problemas regionais, e de como, neste sentido, serão formuladas e implementadas as *soluções de segurança* nos diferentes espaços geográficos do continente, com ênfase para os dois principais deles: a região andina e o Cone Sul.

As linhas a seguir pretendem dar conta dos aspectos mais gerais da segurança regional – hemisférica e sul-americana – para a política exterior do Brasil. Toma-se como base o ano 1967, momento que se considera como o do início da gestação do modelo de política de segurança regional que veio a consolidar-se no País.

---

<sup>134</sup> Brasil. *Política de Defesa Nacional*, Decreto Nº 5.484 de 30 de Junho de 2005.

*Pela distensão hegemônica: pensando no Hemisfério, agindo na América do Sul.*

A posição do Brasil perante a nova configuração da segurança internacional pós-Segunda Guerra assumiu características diferentes segundo o horizonte que se pretende analisar. Do ponto de vista global, o país ostentou um posicionamento de conformismo com os padrões de segurança que vigoravam, predominantemente, por intermédio do multilateralismo da ONU. No que toca à segurança hemisférica, o país, apesar de seu apoio e adesão aos dois principais instrumentos multilaterais (OEA e TIAR), parece ter sido menos passivo diante das influentes diretrizes de política exterior dos EUA.

O fato de que “a política exterior do Brasil, entre 1945 e 1967, incorporou os parâmetros da segurança coletiva”<sup>135</sup>, não significa que não tenha havido resistência à tentativa estadunidense de tornar a América do Sul seu campo de ação privilegiado. Ao contrário, houve resistências.

A criação do Colégio Interamericano de Defesa (CID), no ano de 1962, foi, por exemplo, recriminada por Brasil, México e Venezuela, “que o percebiam como um estímulo ao militarismo (a exemplo da JID) e um instrumento para facilitar a predominância das estratégias norte-americanas sobre a América Latina”.<sup>136</sup> Mais do que isso, o Brasil temia que a CID se transformasse em uma “academia de golpes de Estado”.<sup>137</sup>

De uma forma geral, o país considerava um perigo para a América Latina “[...] não só qualquer tendência de militarização da OEA, como qualquer prurido de politização da Junta Interamericana de Defesa”.<sup>138</sup> Isso é ainda verdade até os dias de hoje.<sup>139</sup>

A resistência brasileira à incorporação de todo um continente aos mandos de uma potência hegemônica foi visível, coerente e, na maioria dos casos, vinculou-se à negação brasileira em aceitar o estabelecimento de uma Força Interamericana de Paz

---

<sup>135</sup> CERVO, Amado Luiz. A Dimensão da Segurança na Política Exterior do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA Jr., Domício. *Brasil e o Mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002, p. 332.

<sup>136</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *op.cit. supra n. (61)*, p. 129.

<sup>137</sup> Idem., p. 188.

<sup>138</sup> Ibid., p. 188.

<sup>139</sup> Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, pronunciado, em 28 de outubro de 2003, no México, no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da OEA. Disponível: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

(FIP). Perante a diplomacia brasileira, a aceitação de tal iniciativa legitimaria a presença norte-americana em todo o continente. Mais do que isso, representaria uma concessão absolutamente confortável para os EUA: a partir do estabelecimento de uma força internacional para atuar na resolução de conflitos no Hemisfério, aos EUA estaria sendo entregue um instrumento multilateral que tiraria de suas mãos todo o constrangimento e limitações de optar por ações unilaterais.

Toda tentativa de intervenção de qualquer Estado sob o mando da OEA foi duramente criticada pela chancelaria brasileira. Quando, nos anos 60, os EUA ameaçaram uma intervenção armada em Cuba, via OEA, João Goulart apresentou-se para emitir uma opinião como “voz dissonante”. Segundo Moniz Bandeira,

*“o Brasil obviamente receava que, com a guerra fria a instalar-se dentro do continente, sua margem de relativa autonomia internacional ainda mais se estreitasse, devido à dinâmica do conflito bipolar, que impulsionaria, inclusive, a radicalização política interna. E percebeu que uma intervenção armada para derrocar o regime revolucionário em Cuba, mesmo ou sobretudo pela OEA legalizada, constituiria um grave precedente, a ameaçar a soberania nacional de todos os povos da América Latina”.*<sup>140</sup>

A posição brasileira diante de qualquer militarização da atividade multilateral nas Américas, sempre tendo em vista suas preocupações dentro da América do Sul, evidenciou momentos claros de incerteza diante da “atmosfera” da Guerra Fria. Essa posição pôde ser percebida não só segundo um movimento de “fora para dentro”, ou seja, de motivação exógena à América do Sul. A busca por uma margem relativa de autonomia internacional na região estava diretamente vinculada ao temor brasileiro de que a Guerra Fria se propagasse, também, a partir de dentro do continente.<sup>141</sup>

O combate brasileiro às forças hegemônicas que lhe tolhessem a autonomia política, de caráter seja endógeno, seja exógeno ao contexto sul-americano, pode ser

---

<sup>140</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *op.cit. supra n. (61)*, p. 144.

<sup>141</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (da Triplica Aliança ao Mercosul – 1870 a 2002)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 317.



visto, portanto, como um dos principais norteadores de sua inserção internacional no campo da segurança na região, a partir deste período.

Na verdade, essas definições são relativamente claras em toda a evolução da inserção internacional de segurança do Brasil, na América do Sul. Com exceção do período em que o país esteve sob o governo Castelo Branco – em que “*a idéia de interdependência [...] vincula-se a de fronteiras ideológicas, na medida em que é preciso constituir uma forte aliança interamericana para o combate às novas ameaças à soberania dos Estados (subversão)*”<sup>142</sup> –, o Brasil continuará, nos anos correspondentes de regime militar e ao período de redemocratização até o início dos anos 2000, em diferentes graus, a busca pela manutenção de sua autonomia regional.

#### *De 1967 a 1985: conceitos e variáveis políticas*

O ano de 1967 inaugura um momento muito importante para a política de segurança do Brasil. De modo particular para a América do Sul, esse é o momento em que vários dos contornos assumidos pela atual política de segurança brasileira – edificada sobre os pilares mais tradicionais da PEB e particularmente consolidada a partir dos anos 1980 – começam a ser observados com mais clareza e definição, na medida em que o Brasil rechaça a influência do sistema de segurança coletiva e rompe com sua acomodação a ele.

Na verdade, o período que corresponde aos anos de 1967 a 1985 propiciou um diálogo muito importante entre um passado ainda vivo de amadurecimento conceitual e operacional do tema da segurança internacional do Brasil (1945 a 1964) e um momento (a partir de 1967) muito adequado para política interna nacional – enfraquecimento da influência *esguiana*, por exemplo – e para as relações internacionais na América Latina – por intermédio de novo um encaminhamento, agora mais racional, das relações com os vizinhos sul-americanos, pavimentando as vias da dissolução de antigos problemas.

Conforme já se fez referência, “*no que diz respeito à política de segurança, foi rechaçado explicitamente o conceito de segurança coletiva, porque não servia como*

---

<sup>142</sup> Idem, p. 33.

*instrumento de superação das desigualdades entre as nações*".<sup>143</sup> Ao mesmo tempo, no entanto, o combate anti-subversivo e a noção do "inimigo interno" continuavam na moldura conceitual e na agenda política do Estado.

A propósito, a Lei de Segurança Nacional de 1967, que versava sobre a "resolução de conflitos internos", é parte de uma mentalidade que percebia na segurança nacional interna e na preservação da ordem pública, as condições básicas para o bom desenvolvimento nacional.<sup>144</sup>

No período que se estende do governo Costa e Silva ao de Figueiredo, até a segunda metade dos anos 80, percebe-se que "*o pressuposto da política de segurança [...] consistia em reconhecer a necessidade de poder para alcançar resultados de política exterior*".<sup>145</sup> Portanto, a necessidade do poder nacional não se explicava como um fim em si, mas como um fim da política exterior.<sup>146</sup> Em linhas gerais, este período apresentou três fases distintas<sup>147</sup>: *i)* com Costa e Silva, que rompe com a idéia que associa o poder nacional à aliança com os EUA. Agora, a aliança estaria ligada aos "povos atrasados"; *ii)* com Emílio Médici e sua visão "prospectiva de poder", resultante do crescimento econômico; e *iii)* com Ernesto Geisel, que circunscreveu o poder à quantidade de "meios psicológicos e materiais da nação".

Iniciados os anos de governo Costa e Silva, o Brasil encaminhou uma nova fase de sua segurança nacional. A questão, entretanto, é que ela não se concretizará até que chegue ao governo o General Ernesto Geisel, em 1974.

Com efeito, no Brasil, segurança esteve conceitualmente associada ao desenvolvimento, principalmente a partir de 1945, até o grande ponto de inflexão dos "anos Geisel". A partir deste momento, a vinculação que existia entre *segurança* e *desenvolvimento* – que viveu seu apogeu e influenciou mais fortemente a política brasileira no período castelista – ainda estava mais ligada a uma relação na qual o *desenvolvimento* econômico estabeleceria as condições essenciais para a *segurança*

---

<sup>143</sup> CERVO, Amado Luiz. A Dimensão da Segurança na Política Exterior do Brasil. In: *op. cit. supra*. n. (135), p. 335.

<sup>144</sup> MYIAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas, SP: Papirus, 1995, p. 120.

<sup>145</sup> CERVO, Amado Luiz. A Dimensão da Segurança na Política Exterior do Brasil. In: *op. cit. supra*. n. (135), p. 336.

<sup>146</sup> CERVO, Amado Luiz. *A História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 398.

<sup>147</sup> CERVO, Amado Luiz. A Dimensão da Segurança na Política Exterior do Brasil. In: *op. cit. supra*. n. (135), p. 336.

*nacional*, assim como postulado desde o início pela ESG.<sup>148</sup> Em outras palavras, o *desenvolvimento* seria o meio para que os recursos (e *status*) que proveriam a *segurança nacional* fossem alcançados.

A partir da ascensão de Geisel ao poder, o Brasil vive um momento no qual o binômio que une os conceitos de *segurança* e de *desenvolvimento* respeitará uma nova configuração dentro do “projeto de poder” brasileiro, de superação de seus problemas internos e de suas limitações externas.

O fato é que isso não representa uma mudança no objetivo final – o desenvolvimento –, que é identificado como o principal item da política exterior brasileira ao longo de sua história –, mas uma alteração na forma como se percebia a *segurança*. Antes, como uma consequência do *desenvolvimento*, agora, como meio de se fomentar o *desenvolvimento*.<sup>149</sup>

Incrédulo com a possibilidade de se desenvolver a partir de alianças com as grandes potências, o Brasil passa a perceber o seu desenvolvimento em função da obtenção de meios e recursos para impulsionar o crescimento nacional: “um projeto nacional de grandeza para a Pátria, alicerçado no binômio indissolúvel do desenvolvimento e da segurança”.<sup>150</sup>

Dessa forma, a relação entre *desenvolvimento* e *segurança* satisfaria, agora, a uma inversão de “causa-efeito”: o meio seria a obtenção de recursos disponíveis para, a partir desse ponto, encaminhar o *desenvolvimento* nacional. A obtenção desses recursos (meios materiais) decorreria da opção pela via da “nacionalização da segurança”, já aventada pelo governo Médici. Dessa forma, buscava-se integrar a indústria bélica ao caminho de desenvolvimento nacional.<sup>151</sup>

Nesse período, fica mais uma vez clara a intenção da PEB em desarticular “ataduras” para a sua inserção internacional de segurança<sup>152</sup> e em dissolver pretensões hegemônicas na região – de dentro e de fora dela – refutando, inclusive, as possíveis intenções hegemônicas que os vizinhos poderiam perceber em atitudes brasileiras.

---

<sup>148</sup> MYIAMOTO, Shiguenoli. *op. cit. supra*. n. (144), p. 110.

<sup>149</sup> CERVO, Amado Luiz. *op. cit. supra*. n. (146), p. 406.

<sup>150</sup> Discurso de Posse do Presidente General Ernesto Geisel, em 15.03.1974.

<sup>151</sup> MYIAMOTO, Shiguenoli. *op. cit. supra*. n. (144), p. 132.

<sup>152</sup> Segundo o professor Amado Luiz Cervo: “As motivações que determinaram a nacionalização da segurança foram originalmente econômicas, [...] e depois psicológicas, na medida em que perdeu credibilidade a segurança integrada aos sistemas de aliança, tanto o interamericano, quanto a tradicional aliança Brasil-Estados Unidos”. CERVO, Amado Luiz. *op. cit. supra*. n. (135), p. 406.

Isso parece ser resultado claro da constatação de que “a geopolítica não determinava (mais) a política de segurança, como muitas vezes se afirmou acerca do regime militar como um todo. A diplomacia se impunha à caserna. O pensamento precursor da Escola Superior de Guerra, vinculado à segurança coletiva e à geopolítica regional, não prevalecia sobre o processo decisório em política exterior”.<sup>153</sup>

De fato, a geopolítica de Golbery do Couto Silva, estruturada na bipolaridade da Guerra-Fria e que advogava a ocupação dos espaços territoriais vazios e do *hinterland* brasileiro, perdeu grande força e deixou de influenciar o processo decisório a partir de 1967.

#### Costa e Silva, Médici, Geisel e a segurança nacional: dos conceitos à realidade

A “diplomacia da prosperidade” de Costa e Silva assumiu uma postura diametralmente oposta à do regime anterior. Uma visão muito mais realista, desconfiada e seletiva encarregou-se de formular a nova PEB. Isso proporcionou, inequivocamente, uma relação mais tensa com os EUA. O Brasil passou, portanto, a expandir seus vínculos com outros países e as relações bilaterais com a Argentina, marcadas pelo processo intenso de *securitização* da questão da utilização dos recursos hídricos na bacia do Prata, continuaram centrais para o País.

Um ponto de relativa repercussão para o relacionamento entre Brasil e EUA, no campo da segurança, além é claro do Tratado de Não-Proliferação (TNP), foi a volta da “questão amazônica”, de acordo com “[...] rumores sobre a internacionalização da Amazônia, iniciados no governo anterior”.<sup>154</sup> O Brasil, uma vez mais, “[...] reafirmou a soberania nacional sobre a região, e a necessidade de desenvolvê-la economicamente”.<sup>155</sup> De fato, estava clara, mais uma vez, a noção de que a integridade da Amazônia era compromisso e interesse nacional.

---

<sup>153</sup> CERVO, Amado Luiz. A Dimensão da Segurança na Política Exterior do Brasil. In: *op. cit. supra*. n. (135), pp. 337-338

<sup>154</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964 – 1985)*. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1998, p. 95.

<sup>155</sup> *Idem*, p. 95.

Com os EUA, o relacionamento também passou por outros focos de tensão, como a questão da segurança coletiva hemisférica. Os EUA, em Agosto de 1967, voltaram a ameaçar que “[...] *poderiam intervir militarmente em qualquer país do continente, independente da decisão coletiva dos signatários do Tratado de Assistência Recíproca do Rio de Janeiro*”.<sup>156</sup> Isso repercutiu negativamente junto às autoridades brasileiras. O fato de o Brasil não mais coadunar com os ditames da segurança coletiva é central para entender as preocupações daquele momento.

Com ressalva perante as questões de segurança, o Brasil manteve-se ativo na política hemisférica e tentou-se, efetivamente, evitar o debate sobre a segurança continental e a criação de qualquer força multinacional de paz quando o assunto era “*integração latino-americana*”.<sup>157</sup>

O argumento mais uma vez evocado era o de que os assuntos de segurança e defesa interna diziam respeito ao Estado, tão-somente. No que toca à segurança hemisférica fica claro, portanto, que o Brasil caminhava em uma direção inteiramente contrária à apontada por Castelo Branco, com o reforço das idéias de promoção da autonomia política e da distensão hegemônica.

Com a “*Diplomacia do Interesse Nacional*”, Médici aprofundou o questionamento aos instrumentos que, no campo da segurança, colocavam amarras na movimentação internacional do país, podendo, assim, diminuir sua margem relativa de autonomia, principalmente no que toca à América do Sul.

As críticas ao TNP, segundo o Brasil, um regime “*neutralizador*” das capacidades nacionais e discriminatório por natureza, são largamente visíveis nesse período. Nesse sentido, Médici “[...] *avançou o projeto de qualificação tecnológica e construção de uma indústria armamentista nacional*”.<sup>158</sup> É possível que, nesse momento, encontra-se a gênese daquilo que, anos mais tarde, seria a doutrina da “*nacionalização da segurança*” de Ernesto Geisel.

O Brasil usou, no campo da segurança, predominantemente, os organismos hemisféricos – principalmente a OEA – com vistas a enunciar os princípios gerais da PEB, assim como fazia em outros órgãos multilaterais.

---

<sup>156</sup> Ibid., p. 96.

<sup>157</sup> Ibid., p. 99.

<sup>158</sup> Ibid., p. 142.

Já no plano latino-americano, em especial no contexto sul-americano, tentou-se pautar a ação brasileira pelo impedimento de “tentativas ocasionais” de isolamento do país e, ao mesmo tempo, ir contra as acusações de hegemonia e de expansão brasileira.<sup>159</sup>

O governo que ascendeu ao poder, em 1974, na figura do General Ernesto Geisel, aproveitou-se, como já foi dito, de muitos elementos desenvolvidos em matéria de política exterior nos períodos anteriores.

Cabe ressaltar, entretanto, que ao “núcleo duro” da formulação da PEB e das diretrizes de segurança do Brasil – o Presidente Ernesto Geisel e o chanceler Azeredo da Silveira – deve ser creditado muito do caminho que se percorreu: o do pragmatismo responsável e o da nacionalização da segurança.

No plano internacional, as relações com os EUA, ainda limitadas, levaram o Brasil, na esteira do ecumenismo, a estabelecer relações com diversas nações até então “desconhecidas” pelo país. Entretanto, foi na Europa Ocidental que o País encontrou seu parceiro de maior vulto, a Alemanha Ocidental, com quem foi estabelecida uma cooperação estratégica. O Acordo Nuclear com a Alemanha foi estabelecido em novembro de 1975, prevendo a implantação, produção, troca de informações e de experiências na área da produção de energia nuclear.

No plano hemisférico, houve um enquadramento das relações do Brasil em um contexto de maior cooperação e de aproximação com as nações vizinhas. Isso pode ser observado tanto no sub-complexo do Prata, quanto no andino. Com relação ao primeiro, o Brasil buscou desvincular do imaginário argentino as pretensões hegemônicas nacionais e estabelecer um entendimento na questão do uso dos recursos hídricos no Prata, passo essencial no processo inicial de *de-securitização* – principalmente por intermédio dos *discursos de segurança* – da relação entre os dois países e, conseqüentemente, do Cone Sul.<sup>160</sup>

No que toca à região amazônica, as novas suspeitas de internacionalização da Amazônia provocaram atitudes pontuais do país. “[...] o Brasil imediatamente reuniu os países vizinhos e com eles lançou a Iniciativa Amazônica, estabelecendo uma estratégia

---

<sup>159</sup> Ibid, p. 152.

<sup>160</sup> HURRELL, Andrew. *An emerging security community in South America?* In: *op.cit supra n.(12)*, p. 231.

*comum para a exploração da região e reafirmação das soberanias nacionais dos países-membros sobre ela*".<sup>161</sup>

No plano do relacionamento bilateral com a Argentina, o Brasil caminhou no sentido da cooperação, mesmo com o golpe de Estado de 1976. Naquele país, entretanto, as desconfianças com relação ao Brasil continuavam grandes e o problema a ser resolvido nesse período era o da usina hidrelétrica de Corpus (Argentina e Paraguai) e de Itaipu (Brasil e Paraguai).

A tradicional geopolítica que dominou durante muito tempo o pensamento militar argentino, ao ver a tentativa de expansão do Brasil, parece ter ganhado uma "sobrevida". Na verdade, tal reação era razoavelmente esperada. A geopolítica Argentina esteve sempre ligada a uma imagem defensiva, de reação aos movimentos brasileiros.<sup>162</sup> Nesse caso específico, a construção de Itaipu era percebida como um "[...] projeto geopolítico e via por trás de todos os outros empreendimentos de cooperação [...] o desígnio de dominar o hinterland da bacia do Prata e o Atlântico Sul".<sup>163</sup> Sem embargo, em nenhum momento a "inspiração" geopolítica forjou uma volta ao seu tradicional papel nos anos da década de 1960.

Como o Brasil e a Argentina não permitiram interferências em suas negociações, o Brasil teve que articular o consenso que, no final, resultou no Acordo Multilateral Corpus-Itaipu de outubro de 1979.<sup>164</sup>

Outro campo de atuação incessante das duas diplomacias foi o da cooperação nuclear. Iniciava-se, então, a aproximação que, no Governo Figueiredo, tomaria uma forma completa e bem acabada – *de-securitizada*. Ambos os países compartilhavam idéias acerca de temas como a não-proliferação e a necessidade de evitar-se uma corrida armamentista no Cone Sul.

#### *De 1979 a 1985: a redemocratização e a segurança regional.*

O governo do General João Baptista de Oliveira Figueiredo iniciou-se, em 1979, com o propósito de dar continuidade ao processo de abertura democrática iniciado com

---

<sup>161</sup> Ibid., p. 203.

<sup>162</sup> Idem, p. 228.

<sup>163</sup> CERVO, Amado Luiz. *op. cit. supra*. n. (146), p. 240.

<sup>164</sup> Idem., p. 229.

Geisel. Em verdade, a conjuntura, nesse momento, era consideravelmente pior do que a vivida pelo governo anterior. O enfraquecimento econômico e político do Brasil motivou séria agitação social. Portanto, desmobilizar o regime militar era parte essencial dos propósitos do governo.<sup>165</sup>

No campo da política externa do Brasil, esse período representa uma continuidade com relação a Geisel e, na história da PEB, o apogeu do multilateralismo. A PEB apenas tentou uma nova adaptação ao cenário que se apresentava interna – crise política e econômica – e externamente – crise da dívida, “nova” Guerra Fria.<sup>166</sup>

Em geral, as relações hemisféricas foram pautadas por uma nova “rodada” de atritos com os EUA. A necessidade de retomada da posição de potência mundial por parte dos norte-americanos entrou em choque com a PEB brasileira, que não vislumbrava uma nova aliança com os EUA.

Mais do que isso, o Brasil reafirmava com mais veemência a retórica de que o contexto interamericano não poderia ser alvo de mecanismos, instituições, regimes ou qualquer processo político que levasse à militarização da região e a conseqüente perda de “margens de manobra”. A guerra das Malvinas veio reforçar essa teoria. Percebe-se, a partir desse momento, que o sistema de defesa coletiva “assegurado” pelo TIAR estava em franco desmoronamento.

Os novos e crescentes constrangimentos que se colocavam frente aos tomadores de decisão brasileiros encorajaram uma revisão do papel da América Latina na política externa brasileira. Dessa forma, fortaleceu-se, em grande medida, o relacionamento brasileiro na região, tendo a Argentina como principal parceira.

Na América do Sul, talvez porque a importância do regionalismo tenha se revelado como irreversível, observou-se a consolidação, agora mais clara do que nunca, foi, de dois eixos distintos de interação – e de integração – político-diplomática e econômica, conformados pelos dois sub-complexos regionais de segurança: o da região amazônica e o da bacia do Prata. Eles deram uma tônica muito particular a esse período do governo militar.

A região Amazônica foi novamente alvo de preocupações brasileiras. O valor estratégico da região e a falta de entendimento entre os países que a formam quanto aos

---

<sup>165</sup> Ibid., p. 272.

<sup>166</sup> Ibid., p. 277.



interesses do Brasil na área, forçavam a diplomacia brasileira no sentido da articulação sub-regional imediata. A dinâmica que o relacionamento do Brasil com a Venezuela atingiu no final da década de 70 foi algo que facilitou a articulação política.

Assim como previsto já no governo Geisel, a interação com Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia era essencial para afirmar as intenções não hegemônicas do Brasil e para criar um “círculo de confiança” na região. O projeto que se lançava para a região amazônica assemelhava-se ao da Bacia do Prata.<sup>167</sup>

A disposição do Brasil em negociar o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) tomou o campo da ação “[...] a partir do momento em que os temas de cooperação começaram a adquirir envergadura e a ultrapassar os limites e as possibilidades da cooperação bilateral. [...] Seu principal objetivo consistia em implantar um mecanismo permanente de concertação entre os governos e os setores técnicos dos países amazônicos com vistas à cooperação nas áreas de caráter não econômico”.<sup>168</sup>

Por seu turno, as relações bilaterais com a Argentina assumiram uma forma bem equilibrada, como até então não se havia visto. A visita do presidente Figueiredo ao seu homólogo argentino, Jorge Videla, representou uma nova etapa no entendimento entre as duas nações. A manifestação oficial de cooperação no campo militar, tecnológico e na área nuclear, bem como no incremento dos mecanismos de verificação e de transparência no uso da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos, foram elementos que dão a exata medida da postura dos dois países diante da convivência mútua.

Conclui-se que essas novas perspectivas no relacionamento entre o Brasil e os seus “nódulos estratégicos” (região do Prata e região Amazônica) engendraram um caminho de entendimento e de construção de confiança mútua que, até então, não havia sido possível ou tinha, tão-somente, viabilidade limitada. Pela primeira vez, o Brasil conseguiu, sob a vigência de um único governo, “costurar” um entendimento sobre dois pontos críticos para a sua segurança regional, malgrado a natureza de cada região dificulte respostas homogêneas. Dessa maneira, a segurança do Brasil entrou nos seus anos de governo civil reafirmando o seu compromisso regional e a preservação da posição relativa do Brasil no campo político e da segurança.

---

<sup>167</sup> Ibid., p. 306.

<sup>168</sup> Ibid., p. 261.

De 1985 aos nossos dias: novos desafios conceituais para uma velha ação política

O Hemisfério ocidental, como um todo, e o continente sul-americano, em particular, entraram a segunda metade da década de 1980 com um conjunto de novos desafios conceituais na área de segurança, fruto de um processo de revitalização da importância regional da América do Sul para as diplomacias nacionais e da revisão dos principais instrumentos multilaterais hemisféricos.

O Brasil, conforme se observará, terá o desafio de administrar velhas estratégias políticas frente a um contexto hemisférico de “revisitação” de conceitos e instrumentos políticos de coordenação.

Durante os anos de Guerra Fria, parece claro que o papel estratégico destinado à América do Sul estava restrito à defesa dos ideais da sociedade ocidental. Sempre influenciada pelo campo de força estadunidense, a região não parece ter vivido qualquer momento de “independência estratégica”, ou muito menos de “identidade estratégica”. Ainda que muitos países tenham tentado isolar o continente sul-americano de influências externas, nunca se conformou um ambiente estratégico independente nessa região.

O fim da confrontação bipolar implicou o término de vinculações estratégicas, políticas e militares com vistas à defesa de tais ideais e, desde então, o “vazio estratégico” da região passou a ser resultado das próprias debilidades operacionais – e conceituais, por que não dizer – das Forças Armadas da região<sup>169</sup>, a despeito de que a presença norte-americana não tenha diminuído, mas tenha assumido uma nova expressão.

As antigas hipóteses de conflito intra-regional, pilares constitutivos das doutrinas de segurança nacionais da região e que, nos processos de *securitização*, asseguravam de motivos os gastos militares e as prerrogativas políticas dos militares, foram fortemente alteradas com o processo de democratização. No Cone Sul, o

---

<sup>169</sup> VARAS, Augusto (compilador). *Paz, Desarme y Desarrollo en America Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor latinoamericano, 1987, p.11.

ambiente democrático restringiu a gravitação política dos militares e corrompeu as bases das antigas doutrinas de segurança.<sup>170</sup>

Nesse ambiente, as hipóteses de conflito entre os países da região mostraram-se nulas, dando lugar à cooperação. Essa cooperação, no entanto, não tem avançado para além das articulações multilaterais de mediação e de concertação política circunstanciais. No Hemisfério, parece evidente que o Brasil, mas não só ele, ainda apresenta ressalvas sobre vinculações restritivas no campo da segurança, conforme se pôde observar até aqui.

Dessa forma, a cooperação em segurança na região acaba sendo apresentada menos como uma opção em si, mas como um assunto que anda na esteira – ou deriva – de iniciativas de integração econômica e política que surgem no contexto sub-regional, de maneira a tirar proveito do efeito “*spill-over*” de que já se falou.<sup>171</sup> Em outras palavras, a cooperação em matéria de segurança tem ganhado força, em grande medida, pela expansão dos vínculos econômicos e políticos, ainda que ela tenha, originalmente, se apresentado como justificativa inicial para o engajamento dos países da região no processo de integração.

Nesses termos, a segurança é negociada, regra geral, em termos brandos e com baixo comprometimento político, como uma adjacência a um processo mais amplo e central na integração regional.

### *Redemocratização e Segurança na América do Sul desde 1985.*

Depois de 21 anos de regime militar, os primeiros anos de governo civil no Brasil marcaram a expansão da atividade diplomática, principalmente para a América Latina. No que toca à América do Sul, e em especial ao Cone Sul, o processo de aproximação com os vizinhos por intermédio de mecanismos de integração política e econômica foi efetivamente vislumbrado na região.

---

<sup>170</sup> HIRST, Mónica. *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma S.A., 1996, p. 156.

<sup>171</sup> Idem., p. 176.

A partir desse momento, fortaleceu-se a idéia, já consagrada na diplomacia brasileira, de que “*a aproximação do Brasil com a América do Sul resulta de uma tentativa de integrar o espaço sul-americano e permitir uma certa autonomia em relação aos EUA*”.<sup>172</sup>

No que toca às relações com a Argentina, toda a idéia de “pretensões hegemônicas” do Brasil, que perdurou durante vários anos na região do Prata, parece ter se esvaecido definitivamente. Com o processo de redemocratização em curso, a realidade na região assumiu uma configuração tal que não deixou margens às velhas formulações geopolíticas, as quais percebiam nas ações brasileiras a busca pela supremacia regional.<sup>173</sup>

Com efeito, o presidente eleito, José Sarney, esteve engajado nessa aproximação, bem como comprometido com “o processo moderno de integração” em termos ainda mais amplos, que traçava um olhar dilatado sobre a América do Sul.<sup>174</sup> Seu encontro com o presidente argentino Raúl Alfonsín (1986) e o representante venezuelano (1987) demonstram, por exemplo,

*“[...] o intuito de assentar sobre eixos de sólidas relações bilaterais o progressivo e flexível processo de integração da América do Sul. [...] Os novos eixos de cooperação ao norte e ao sul do Brasil tinham causas comuns, no plano político: a consolidação da democracia, uma atitude de maior introspecção latino-americana, em substituição à introspecção nacional dos países, e a presença ativa dos governos em grupos regionais de concertação política e econômico-financeira, como o Tratado da Bacia do Prata e o de Cooperação Amazônica, o Grupo de Contadora-Apoio, o dos Oito e o do Consenso de Cartagena”.*<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> PAGLIARI, Graciela de Conti. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 49, n. 01, 2006, p. 42.

<sup>173</sup> MYIAMOTO, Shiguenoli. *op. cit. supra*. n. (144), p. 134.

<sup>174</sup> CERVO, Amado Luiz. *op. cit. supra*. n. (146), p. 268.

<sup>175</sup> *Idem*, p. 268.

A Argentina nutria uma visão mais “intensa” que a brasileira no que toca ao processo de integração política e cooperação em segurança, nos níveis sub-regionais e hemisféricos. Enquanto o Brasil pretendia evitar constrangimentos em suas possibilidades de ação no continente, a Argentina engajava-se, como até hoje, mais abertamente em atitudes de incorporação dos ideais de reestruturação das Forças Armadas e dos mecanismos multilaterais.<sup>176</sup>

No campo da segurança, assim como o início da década de 1980 apontava, foi dada especial atenção às *Confidence and Security Building Measures – CSBMs*, que se tornaram a mais importante variável de segurança regional nessa década.<sup>177</sup> O principal alvo dessas medidas foi justamente a tecnologia nuclear. Dentro do processo de redemocratização, o assunto distanciou-se das responsabilidades militares e, portanto, tornou-se um assunto “civil”, de manejo principalmente diplomático.<sup>178</sup>

É importante notar que as Forças Armadas brasileiras, ao contrário do que ocorreu em outros países latino-americanos, pôde conservar parte de seu poder decisório sobre as questões de seu interesse particular. Assim, “o que deve ser destacado no caso brasileiro não é a autonomia autárquica, mas a autonomia política com que as Forças Armadas decidiram colocar em desenvolvimento alguns projetos de seu interesse [...]”.<sup>179</sup>

No plano externo, ainda que o corpo diplomático tenha assumido uma posição ainda mais destacada na formulação política da inserção internacional de segurança pós-regime militar, é notável a participação das Forças Armadas em articulações bilaterais e multilaterais em todo o continente.

Nesse ínterim, as Forças Armadas brasileiras saem de um ponto em que sua influência sobre o processo de tomada de decisão é direta e constante, para chegarem a um outro momento no qual sua influência é mais sutil no campo político e, em essência, se direciona às concepções estratégico-militares. Configura-se, portanto, um momento de “introspecção organizacional” que vinculará o papel das Forças Armadas, predominantemente, ao planejamento estratégico das forças singulares e à elaboração de

---

<sup>176</sup> HURRELL, Andrew. *An emerging security community in South America?* In: *op.cit supra n(12)*, p. 231.

<sup>177</sup> CERVO, Amado Luiz. *A Dimensão da Segurança na Política Exterior do Brasil*. In: *op. cit. supra. n. (135)*, p. 345.

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 346.

<sup>179</sup> OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papyrus, 1994, p. 267.

programas de caráter essencialmente militar. No campo internacional, essas atividades diziam respeito ao intercâmbio entre Forças amigas, aos exercícios combinados e às operações multinacionais de paz.

Assim como ocorreu no Brasil, em outros países sul-americanos as tipicidades no relacionamento entre civis e militares, da forma como se poderia esperar da interação entre as duas “esferas” determinantes da política de segurança de um país, produziram claramente opções distintas de política exterior e de segurança em cada país.<sup>180</sup>

Na Argentina, por exemplo, a Guerra das Malvinas e o fim do regime militar, associados ao malogro econômico nacional, contribuíram para a conformação de um ambiente claro de desprestígio das Forças Armadas do país.<sup>181</sup> Mais do que isso, o distanciamento militar dos “centros de decisão política” significou, naquele país, mais do que uma alteração de funções. Na Argentina dos anos 90, as Forças Armadas foram privadas de seu papel tradicional: exercer as funções de dissuasão e defesa. A política de Carlos Menem orientou a defesa nacional para o desmantelamento dos seus próprios meios.<sup>182</sup>

Para o Brasil, a superação do período de transição democrática retirou os preceitos de atuação política das Forças Armadas sem, apesar disso, remover delas o papel fundamental de defesa nacional e, também, funções de caráter não estritamente militar, como a de ocupação e integração territorial e de apoio ao desenvolvimento social em áreas menos privilegiadas – região amazônica, por exemplo –, por intermédio de Ações Cívico-Sociais (ACiSo). Isso se deveu a que as “Forças Armadas admitiam alguns retoques superficiais, desde que se mantivessem em essência as prerrogativas políticas que vigoravam desde o final de Império [...]”<sup>183</sup>, baseadas na “[...] recorrente e histórica percepção dos militares e de outros atores políticos de que cabe ao braço armado do Estado a ingerência em questões de natureza *interna*, legitimando a imbricação entre os meios e os fins da guerra – entendida a guerra, no caso brasileiro, como os conflitos e crises do sistema político – sem uma clara distinção entre as responsabilidades militares e políticas”<sup>184</sup>, com todo o problema que isto pode significar

---

<sup>180</sup> HIRST, Mónica. *op. cit. supra.* n. (170), p. 159.

<sup>181</sup> *Idem.*, p. 159.

<sup>182</sup> CERVO, Amado. *A política do exterior da Argentina: 1945-2000*. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org). *Argentina: Visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2000, p. 59.

<sup>183</sup> D'ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 104.

<sup>184</sup> *Idem.*, p. 105.

para o profissionalismo das Armas, o fortalecimento democrático e o controle civil sobre os militares.

*As relações internacionais de segurança do Brasil a partir da década de 1990: entre o Hemisfério e a realidade sul-americana.*

As concepções tradicionais de segurança regional na América do Sul estiveram, ao longo do tempo, ligadas ao equilíbrio de poder militar. No passado, em todo o Hemisfério, as hipóteses de conflitos inter-estatais estavam nas páginas das políticas de defesa dos principais atores regionais e respeitavam, em grande medida, um processo de *securitização* que justificava a expansão dos gastos militares e a manutenção de várias das prerrogativas políticas das Forças Armadas, perpetuando, assim, a importância do pensamento geopolítico nacional na região.<sup>185</sup>

No entanto, o ambiente internacional pós-Guerra Fria proporcionava boas perspectivas para a cooperação política e militar regional como alvo a ser perseguido.

Na década de 1990, as transformações engendradas no cenário de segurança hemisférica pediam a volta ao debate sobre o conceito de segurança nas Américas, destinado a revisar a *idéia* por trás do conceito e sua operacionalidade em todo o Hemisfério. Assim, como se observou no cenário de segurança global, elementos de natureza eminentemente interna, não exclusivamente militares, passaram a dominar o debate sobre segurança. Mais do que nunca, questões sociais, políticas e econômicas, por exemplo, tornaram-se elementos constitutivos de inúmeros conflitos entre as nações. Dessa forma, novas interpretações acerca do que seriam as atuais ameaças e concepções de segurança hemisférica tomaram o lugar de antigas preocupações geopolíticas e estratégicas.

O ambiente exigia dos Estados americanos uma revisão conceitual e um novo rumo para os instrumentos multilaterais de segurança até então estabelecidos (OEA, TIAR e JID). Para o Brasil, as respostas a essas novas questões pediam justamente um “olhar voltado para dentro” do continente.

Portanto, o grande ponto focal da inserção internacional do Brasil na região passou a pautar-se pela conformação de uma dinâmica que começa com a articulação

---

<sup>185</sup> HIRST, Mónica. Seguridad regional en las Américas. In: *op. cit. supra*. n. (109), p. 43.

bilateral e sub-regional e que, a partir daí, evolui para uma concertação mais ampla, permitindo a redução das disparidades nas definições conceituais, nas percepções de ameaças e no novo papel das instituições de segurança hemisférica.<sup>186</sup>

Ao mesmo tempo, o País optou por não permitir a militarização das *soluções de segurança* no Hemisfério, em particular no caso da América do Sul. Conforme já feita referência, isso advém de uma perspectiva diplomática tradicional da PEB, não-intervencionista, pacifista e legalista, em que a “defesa do Direito Internacional se vinculava – e ainda se vincula – à tentativa de impedir intervenções militares ou pressões políticas [...]”.<sup>187</sup> Entretanto, do ponto de vista da política doméstica, essa idéia está apoiada na decisão de que “novas configurações geopolíticas apresentaram-se, principalmente em relação ao Cone Sul, e reorientaram as preocupações com a defesa externa, o que incluiu planos de reorganização das Forças Armadas no sentido de melhorar a capacidade defensiva, buscando-se a preservação da integridade territorial, especialmente em relação à Amazônia [...]”.<sup>188</sup>

No que toca ao horizonte regional, o país continua a definir sua inserção nos termos de uma retórica conservadora de preservação do complexo de segurança sul-americano sendo percebido, principalmente pelos EUA<sup>189</sup>, como um país “[...] *reticente no que diz respeito ao estabelecimento de mecanismos explícitos de segurança no nível sub-regional e no processo de reforma das instituições de segurança hemisférica*”.<sup>190</sup>

Mais do que isso, “[...] *enquanto Menem concebia o projeto comum como estratégia de deslocamento da segurança sub-regional para responsabilidade da potência hegemônica, Cardoso o concebia em termos contrários: de exclusão da ingerência norte-americana nas soluções de segurança requeridas regionalmente*”.<sup>191</sup>

Ainda no que toca ao horizonte regional da inserção brasileira, o país “[...] *reforça a percepção que se implantava no final dos anos setenta, de que a principal*

---

<sup>186</sup> CP/CSH/INF.16/02 add. 4

<sup>187</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. Política de Defesa e Segurança do Brasil para o Século XXI: Soberania, Questão Amazônica e Integração Sul-Americana. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de Defesa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003, p. 259.

<sup>188</sup> D'ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *op.cit. supranote (183)*, p. 105.

<sup>189</sup> Idem, p. 271.

<sup>190</sup> OLIVEIRA, Amâncio Jorge de e ONUKI, Janaina. *Brasil, Mercosul e a Segurança Regional*. In: *op. cit. supra*. n. (132), p. 118.

<sup>191</sup> CERVO, Amado Luiz. A Dimensão da Segurança na Política Exterior do Brasil. In: *op. cit. supra*. n. (135), p. 348.



*preocupação em termos de segurança do Brasil não é a Argentina, e sim a região amazônica*".<sup>192</sup>

Dizer que a Argentina não é mais uma preocupação parece ser, definitivamente, uma afirmação muito incisiva. A realidade mostra-nos que a Argentina continuou a preocupar o Brasil, na condição de peça chave para a disposição do equilíbrio regional. Assim, quando, a partir de 1992, a Argentina insistiu em sua adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como aliado extra-OTAN, a diplomacia brasileira reagiu muito precisamente no sentido de evitar que elementos exógenos ao contexto sul-americano pudessem reverter a lógica do equilíbrio regional, já que o *status* de aliado extra-OTAN traria potencialmente à Argentina vantagens econômicas, militares e políticas de que nenhum outro ator regional poderia desfrutar.<sup>193</sup>

Em resumo, “[...] *se a vinculação da Argentina à OTAN efetivamente ocorresse, introduziria elementos estranhos no contexto da segurança regional sul-americana e produziria ‘conseqüências palpáveis para o Brasil’, que seriam analisadas em todos os seus aspectos de natureza política e militar*”.<sup>194</sup>

Entretanto, é possível observar que os dois sub-complexos regionais de segurança passavam, desde o início da década de 1980 – mas com particular vigor a partir da década de 1990 –, por distintos processos de *securitização* e de *de-securitização*.

Mais especificamente, a região passou por um dilema a respeito das possíveis respostas estatais aos problemas de segurança em curso. Esses dilemas estavam localizados entre dois extremos que diziam respeito à “criminalização” e à “militarização” daquelas respostas.<sup>195</sup>

Enquanto a agenda sub-regional de segurança do Cone Sul vinha há tempos sendo “politizada” e “criminalizada” – mais que “militarizada” –, a região andina entrava em uma fase ainda mais intensa de *militarização* de sua agenda sub-regional, com grande realce das medidas militares e confusão entre funções militares e policiais<sup>196</sup>.

---

<sup>192</sup> OLIVEIRA, Amâncio Jorge de e ONUKI, Janaina. *op. cit. supra*. n. (132), p. 111.

<sup>193</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz, *op. cit. supra*. n. (61), p. 507.

<sup>194</sup> *Idem.*, p. 529.

<sup>195</sup> GORGAL, Diego. *Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana*. In: *op.cit. supra* n. (02), p. 303.

<sup>196</sup> *Terrorismo, tema para la inteligencia castrense*. La Nación, 14.09.2002.

Assim, essas regiões correspondem, em linhas gerais, às perspectivas que tomam a segurança como problema de “segurança pública” e de “defesa nacional”, respectivamente.<sup>197</sup> É neste sentido que Forças Armadas na região andina, como a colombiana, estão ligadas diretamente ao combate ao crime organizado e às suas diferentes manifestações, o que repercute inevitavelmente em como seus vizinhos percebem a segurança sub-regional e a influência estadunidense neste ambiente.

Na América do Sul, a região amazônica transformou-se no foco de atuação tanto da diplomacia quanto das Forças Armadas brasileiras, motivadas pela necessidade de “vivificação das fronteiras” naquela região, o que justificou, a partir dos anos 1990, o deslocamento de importantes unidades militares do sul do País para o norte. A intensificação do Projeto Calha Norte e a operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM buscavam dar resposta ao problema amazônico, sem com isso envolver as Forças Armadas em ações estritas de combate ao crime.

No plano de ação externa, a diplomacia brasileira articulava defesas para o problema colombiano associado ao narcotráfico e às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC com o intuito de reforçar a opção brasileira por não “contaminar” com um processo de militarização o problema de segurança regional, ou, em outras palavras, de “militarizar um assunto policial”.

No momento em que os EUA entravam em cena com um plano de apoio militar à Colômbia que previa a atuação de uma força multinacional na região e contava com o apoio do Peru e do Equador<sup>198</sup>, o Brasil passava a sentir diretamente as ameaças aos seus interesses na região.

A intervenção multilateral não se confirmou. .

*“[...]não houve o suporte de todos os países da região. O Brasil recusou-se firmemente a participar de qualquer tipo de operação multinacional na Colômbia com o objetivo de combater os traficantes e as guerrilhas da FARC [...]. E não apenas se recusou a colaborar na intervenção como não aceitou a expansão da presença norte-americana, sob pretexto*

---

<sup>197</sup> COVARRUBIAS, Jaime García. *El futuro del sector de defensa en latinoamérica*. In: *op. cit. supra*. n. (02), p. 246.

<sup>198</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz, *op. cit. supra*. n. (61), p. 538.

*estratégico-militar ou de combate ao narcotráfico, porque percebia a ameaça dos EUA, visando ao controle de todo o vale do Amazonas, no espraiamento de suas instalações militares na Colômbia [...]”.*<sup>199</sup>

Além do Brasil, a Venezuela e o Panamá opuseram-se a qualquer intervenção. Desde o início da década de 1990, o Brasil engajou-se fortemente nas discussões substantivas, no seio da OEA, acerca das mudanças engendradas no ambiente de segurança hemisférica e de sua repercussão para os instrumentos multilaterais de defesa e segurança, como o TIAR e a JID.

As discussões quanto ao novo conceito de segurança hemisférica deveriam ser, segundo a posição brasileira, construídas a partir das realidades regionais, por intermédio da articulação bilateral e da concertação política sub-regional. Tal percepção, difundida e defendida por outros países sul-americanos, parte da dificuldade explícita em estabelecer-se, a partir de mecanismos multilaterais hemisféricos, um conceito comum de segurança que englobe os problemas de cada região e, acima de tudo, da constatação de que há “três Américas”.<sup>200</sup> A heterogeneidade é característica da realidade latino-americana e, portanto, necessita-se de um marco conceitual de soma variável entre os distintos atores, mesmo que eles estejam ligados, de diferentes maneiras, por meio de uma interdependência negativa de alcance hemisférico.<sup>201</sup>

A este fato acrescenta-se que as distintas percepções não são apenas visíveis entre as diversas regiões do Hemisfério, mas ocorrem regularmente dentro de uma mesma região – e, mais surpreendentemente, dentro dos próprios países. Isso reflete a imperiosa necessidade de uma reengenharia nas organizações multilaterais de segurança do Hemisfério ocidental com vistas ao reconhecimento das diferenças estruturais e de interesse que emanam de cada país ou sub-região.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> Ibid., p. 539.

<sup>200</sup> Discurso do Ministro de Estado da Defesa do Brasil, Sr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, por ocasião da V Conferência Ministerial de Defesa das Américas, 19 de novembro de 2002. Disponível em: [www.oas.org](http://www.oas.org)

<sup>201</sup> ESPINOZA, Juan Emilio Cheyre. Posibles escenarios que configuran modelos de una nueva arquitectura de seguridad en el Cono Sur de América. In: Estudios Internacionales, Chile: Universidad de Chile, Julio-Septiembre 2002, p. 197.

<sup>202</sup> Idem., p. 198.

Na OEA, o Brasil tem atuado na defesa dos princípios de soberania e de independência dos Estados, bem como na defesa da promoção da transparência, da confiança mútua, da coordenação e da cooperação entre os Estados-membros. Assim como já foi feita referência, a postura do Brasil diante dos problemas de segurança está sempre vinculada ao reconhecimento de que as “[...] *variáveis estratégicas diferem e as ameaças à segurança não são sempre distribuídas da mesma forma pelo Hemisfério, que possui uma grande diversidade geográfica, política, econômica e social*”.<sup>203</sup>

Em resumo, a missão brasileira na OEA tem reforçado

*“[...] a importância de insistir que experiências bilaterais e sub-regionais sejam levadas em consideração na construção de uma visão hemisférica de segurança e defesa. Apesar dos ideais e valores interamericanos serem fundamentais para esse exercício [...] é também essencial reconhecer as diferenças marcantes entre as realidades estratégicas e políticas da América do Sul, da América Central, da América do Norte e do Caribe”.*<sup>204</sup>

Esta posição reforça aquilo a que se tem feito referência ao longo do capítulo. A partir da década de 1990, o Brasil, e os demais países americanos, tem conferido especial atenção ao respeito às distintas realidades sub-regionais no Hemisfério.<sup>205</sup> Ao longo desta década, a resposta brasileira às principais consternações de segurança regional tem cultivado com especial interesse o valor das *identidades de segurança* de áreas menores no Hemisfério e, mais especificamente, na América do Sul.

*“[...] Nós certamente compartilhamos opiniões, mas devemos também respeitar as consternações particulares de cada região. É igualmente importante enfatizar*

---

<sup>203</sup> CP/CSH-430/02 rev.1, p. 2. (tradução livre do autor)

<sup>204</sup> CP/CSH/INF.16/02 add. 4, p. 2 (tradução livre do autor)

<sup>205</sup> Esta percepção é visível em diferentes documentos de trabalho e declarações resultantes de encontros de Ministros da Defesa. A título de exemplo, vide a *Declaração sobre segurança nas Américas* da Conferência Especial sobre Segurança, de 12 de novembro de 2003, e a *Declaração de Manágua*, da VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas, 05.10.2006. Disponíveis em [www.oas.org](http://www.oas.org)

*que os esforços bilaterais e sub-regionais não devem ser vistos como contraditórios à formação de uma perspectiva hemisférica. Pelo contrário, refletindo pontos consensuais adotados por vários países, eles podem contribuir para a eficiência, a previsibilidade e a transparência. Além disso, eles devem ser vistos como passos intermediários, inclusive necessários, para a construção de uma abordagem mais completa”.*<sup>206</sup>

Se há elementos de autonomia política e de distensão hegemônica, claramente observados nos trechos supra-citados, pode-se, da mesma forma, levar em consideração as preocupações brasileiras com possíveis caminhos de militarização da agenda. Neste sentido, a posição brasileira carrega uma tradição muito parecida com a do México, por exemplo.<sup>207</sup> No caso deste país, a grande proximidade com os EUA explica muita coisa.

A cooperação militar dos países sul-americanos com os EUA, por exemplo, demonstra os distintos estágios de aceitação da idéia de militarização dos processos de *securitização* no continente. Enquanto os militares estadunidenses têm estabelecido grande cooperação com parte dos países andinos<sup>208</sup>, o Brasil segue uma linha de interação menos *engajada* militarmente e menos direcionado aos problemas domésticos, obviamente.<sup>209</sup> Conforme afirmou o ex-Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, “o chamado ‘enfoque multidimensional da segurança’, que envolveria aspectos como segurança humana, econômica e ambiental, entre outras, todas de grande relevância, não deve deixar em segundo plano o que constitui o foco central da segurança tradicional, entendida como a defesa convencional em caso de agressão externa e relacionada com o papel das estruturas nacionais de defesa, cuja missão de defesa do território e da soberania devem permanecer imutáveis”.<sup>210</sup>

O Brasil mostra-se disposto a cooperar, “no plano militar e diplomático, mas não almeja a criação de uma instituição sub-regional, regional ou hemisférica de segurança

---

<sup>206</sup> Idem.

<sup>207</sup> FONTANA, Andrés. *Las relaciones de seguridad interamericanas*. In: *op. cit. supra*. n. (109), p. 180.

<sup>208</sup> ARDILA, Martha. *Viabilidad de la seguridad regional en el área andina*. In: *op. cit. supra*. n. (109), p. 232.

<sup>209</sup> HIRST, Mónica. *Seguridad regional en las Américas*. In: *op. cit. supra*. n. (109), p. 59.

<sup>210</sup> Discurso do Ministro de Estado da Defesa do Brasil, Sr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, por ocasião da V Conferência Ministerial de Defesa das Américas, 19 de novembro de 2002.

ou defesa”,<sup>211</sup> fruto de que “no plano político-estratégico, causam preocupação os novos papéis na área de segurança que se auto-atribuem alianças militares de defesa coletiva, as doutrinas que confundem, de forma perigosa, noções consagradas sobre legítima defesa, soberania, integridade territorial e a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas”.<sup>212</sup> Em larga medida, por que há uma dificuldade essencial, por parte do País, em identificar um “inimigo” que justifique ações externas concertadas multilateralmente e de conferir prioridade internacional às questões que se vinculam à vida doméstica da nação.

Além disso, os limites e possibilidades de cooperação associam-se, obviamente, à maneira como o País entende a atuação de suas Forças Armadas. Dessa maneira, no Brasil, conferir um viés essencialmente *policial* à ação dos militares é mais que uma questão política, apesar de advir dela. Há uma questão legal que normatiza a questão política de envolvimento dos militares com a agenda de criminalização da segurança ilícita. Dessa forma, não há previsão constitucional para a atuação direta do aparelho militar, salvo de maneira complementar, apenas acessória.<sup>213</sup>

Em discurso proferido por ocasião da IV Conferência Ministerial das Américas, em Manaus-AM, em 2000, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso indicou a possibilidade de emprego militar direto contra atividades transnacionais ilícitas somente quando comprometerem as estruturas políticas nacionais e/ou o próprio Estado.<sup>214</sup>

Enfim, o País, desde os anos 1980, tem exercido um papel fundamental como incentivador da cooperação regional, também no campo da segurança, fato comprovado pelas iniciativas pioneiras que estabeleceu com um histórico rival, a Argentina, e pelos

---

<sup>211</sup> RIZZO, Eliézer O. *Posições Estratégicas e Diplomáticas do Brasil quanto à Segurança Hemisférica*. FLACSO - Santiago, Chile, 16-17.06.2002 (reunião sobre a V Conferência Ministerial de Defesa das Américas)

<sup>212</sup> Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, pronunciado, em 28 de outubro de 2003, no México, no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da OEA.

<sup>213</sup> Brasil. Constituição Federal de 1988, artigo 142, Lei Complementar Nº 117, de 2 de setembro de 2004, e Política de Defesa Nacional, 2005. “No Brasil, a instituição responsável pelo combate direto ao narcotráfico de drogas e ao tráfico de armas, conforme prevê a Constituição Federal, em seu artigo 144, é a Política Federal, que é um órgão permanente, mantido e estruturado pela União Federal, vinculado ao Ministério da Justiça e não ao Ministério da Defesa [...] Apesar de o texto constitucional ser bem explícito no que tange à competência funcional para tratar dos delitos em questão, as Forças Armadas Brasileiras podem ser empregadas, episodicamente, contra o tráfico de drogas e o tráfico de armas, seja mediante apoio logístico e de inteligência às forças policiais, seja na hipótese excepcional de perda de controle ou de esgotamento dos recursos daquelas instituições [...] Fica evidente, desta maneira, o caráter episódico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que só pode ocorrer em situações de extrema gravidade”. Discurso do Ministro de Estado da Defesa, Sr. Waldir Pires, por ocasião da I Reunião Ministerial sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia, Bogotá, 13/07/06.

<sup>214</sup> Presidente Fernando Henrique Cardoso. Discurso na Cerimônia de Abertura da IV Conferência Ministerial das Américas. Manaus, AM, 17.10.2000.

entendimentos bilaterais e sub-regionais – em aspectos militares, judiciais e de inteligência – que tem desenvolvido com os países andinos.

Suas distintas motivações e posturas não puderam comprometer a evolução das iniciativas de cooperação, mas certamente se tornaram mais conscientes das dinâmicas que se desenvolvem nos campos político, econômico e militar na região e das percepções muito distintas sobre o processo de integração em segurança que percorrem os países da América do Sul.<sup>215</sup>

A participação brasileira na conformação do “arco de estabilidade” no Cone Sul e no apoio ao combate ao crime transnacional no “arco andino” é vastamente reconhecida. De todo modo, o fato de existir, no Cone Sul, um espaço político-institucional compartilhado torna mais espontânea a articulação e o combate às causas dos problemas de segurança deste sub-complexo, mais do que na região andina, cuja atuação brasileira se centra mais no diálogo e cooperação bilateral com os países das região.

Há mais de uma década, o Brasil tem promovido, com particular atenção, conceitos e políticas em matéria de segurança regional na América do Sul que denotam uma inserção internacional cooperativa, mas essencialmente desmilitarizada e articulada a partir de duas frentes, a platina e a andina<sup>216</sup>, sendo consciente da identidade estratégica do continente e das repercussões em termos de autonomia política e distensão hegemônica que esta consciência oferece à sua Política Exterior.

---

<sup>215</sup> Programa de Cooperación en Seguridad Regional. *Brasil Frente a los Desafíos de la Cooperación regional en Seguridad*. Polcy Paper No. 04, Diciembre de 2005, p. 02. [www.seguridadregional-fes.org](http://www.seguridadregional-fes.org)

<sup>216</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. *op.cit supranote (154)*, p. 269.

## Conclusão

Partindo-se do pressuposto de que há um papel fundamental a ser desempenhado pela academia na elaboração e na consolidação do instrumental intelectual que informa a política pública produzida, contribuindo para uma crescente interação entre a ela e o meio profissional militar e civil, este trabalho procurou percorrer parte da história da política exterior brasileira para traçar uma espécie de “perfil” brasileiro no que toca ao tema de segurança regional na América do Sul.

Mais do que tentar perceber as alternativas brasileiras diante do sistema internacional, seja ele regional ou hemisférico, e as reações do País aos principais temas da segurança internacional (relações regionais, uso da força, papel das Forças Armadas, desarmamento, não-proliferação, cooperação, conflito, etc.), tentou-se encontrar as raízes do seu padrão de comportamento nas linhas da história de suas relações internacionais.

No texto, partiu-se da idéia de que não é só a “expressão externa” do agente e o sistema internacional que conformam as suas alternativas de inserção. Mais do que isso, em particular nos países em desenvolvimento, há uma dinâmica que vincula esses fatores externos a importantes elementos (e problemas) internos. Quando se tem como objeto de estudo os países em desenvolvimento, estes “imperativos” domésticos são verdadeiramente essenciais para que se tenha a capacidade de vislumbrar a identidade de política exterior um país e, mais do que isso, a identidade de (*in*)segurança dele e da região em que se insere.

As relações internacionais de segurança do Brasil aqui analisadas, tendo em mente as limitações e a necessária prudência que são exigidas de um estudo embrionário que pôde capturar apenas parcialmente a realidade, estão intimamente ligadas a uma história de coerência e solidez diplomáticas. Acima de tudo, falou-se de um país que construiu durante sua história uma base de sustentação coerente e pragmática sobre a qual pairam as formulações de política exterior até os dias de hoje.

A despeito de seu formato ainda muito prematuro, o estudo aqui apresentado buscou nessa tradição diplomática as razões para que determinadas opções tenham sido tomadas em detrimento de outras, no que toca às relações internacionais de segurança do Brasil na América do Sul. O estudo evidenciou, ainda, os motivos que, de modo



recorrente na história do País, influenciaram as políticas exteriores e de segurança de vigor e constância no ambiente regional.

Dessa forma, o texto desenvolve seus argumentos sobre a hipótese de que, no campo de suas relações internacionais de segurança na América do Sul entre o final da década de 1960 e os dias de hoje, o Brasil executou políticas sempre alimentadas pelos imperativos de autonomia política, distensão hegemônica e pelo combate à militarização da agenda de segurança regional, que evidentemente se associa àqueles dois primeiros.

Após a análise dos governos que se sucederam durante o regime militar de Costa e Silva a Figueiredo, o período de redemocratização pelo qual o Brasil e os seus vizinhos passaram e, finalmente, o período que trouxe consigo novas configurações para a segurança regional, hemisférica e global, pode-se perceber os processos de adaptação do País aos novos formatos em que se *praticava* a segurança no Hemisfério e na América do Sul, seja pelas discussões conceituais em fóruns multilaterais, pela sua articulação político-diplomática.

Na década de 1990, *pensar* segurança significou muito claramente *pensar* o papel e as reformas das instituições nacionais e internacionais. Isso porque foi neste momento que os países da região parecem ter olhado mais crítica e objetivamente para as conseqüências da baixa qualidade e legitimidade de suas instituições nacionais e daquelas construídas internacionalmente. Parecem estar, enfim, conscientes de suas peculiaridades político-militares e das deficiências que carregam nestas duas esferas.

A *condição* de países em desenvolvimento tem importante destaque, portanto. As fragilidades estatais, a esterilidade de suas ações e a ineficiência de seus mecanismos de segurança pública e de defesa nacional imprimiram, a um só tempo, concretas mudanças na *idéia* de segurança, profundas confusões entre conceitos e, em muitos casos, esterilização da prática política.

A orientação da solução política para os problemas de segurança regional está, assim, diretamente ligada à consciência do lugar que esses países ocupam na América do Sul, no Hemisfério e no mundo. Dessa forma, a nova definição do problema deverá fornecer um novo desenho para as políticas públicas. Isso é, entretanto, matéria de outro estudo. Essa definição engloba mais do que a identificação das ameaças, mas diz respeito, também, às estratégias e opções políticas de cooperação.

A análise que perpassou mais de trinta e cinco anos da vida nacional e internacional do Brasil lançou luz sobre a *natureza* da inserção de segurança regional do Brasil. Como um estudo de História, o que se buscou, enfim, foi o estabelecimento de uma regularidade, de uma razão atemporal ao “movimento internacional” do País na América do Sul.

## Referência Bibliográfica

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. Security communities in theoretical perspective. In: ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ALMEIDA PINTO, J.R., ROCHA, A..J Ramalho da, SILVA, R. Doring Pinho da (orgs). *O Brasil no Cenário Internacional de Defesa e Segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

ALSINA Jr., João Paulo Soares. *Política externa e política de defesa no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

ARAVENA, Francisco Rojas. The Rio Group. In: PELLICER, Olga (ed.). *Regional Mechanisms and international Security in Latin America*. Tóquio: United Nations University Press, 1998.

ARDILA, Martha. Viabilidad de la seguridad regional en el área andina. In: *La seguridad regional en la Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Friedrich-Ebert.Stiftung en Colombia (FESCOL), 2003.

AYOOB, Mohammed. *The Third World security predicament: statemaking, regional conflict, and the international system*. Colorado: Lynne Rienner, 1995.

BALDWIN, David A. *The concept of security*. In: Review of International Studies, 1997, Vol. 23, p.5-26.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Estado Nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993.

\_\_\_\_\_. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (da Triplica Aliança ao Mercosul – 1870 a 2002)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA Jr, Domício. *Brasil e o Mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Colorado: Lynne Rienner, 1991.

\_\_\_\_\_.; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

\_\_\_\_\_.; WAEVER, Ole. *Security: a new framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

\_\_\_\_\_.: Security, the State, the “New World Order”, and Beyond. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995.

CEPIK, Marco; BONILLA, Adrián. Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (ed.). *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: Friedrich-Ebert.Stiftung en Colombia (FESCOL), 2004.

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: problemas conceituais e conseqüências políticas. *Security and Defense Studies Review*. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies, Spring 2001, Vo. 01.

CERVO, Amado Luiz. *A História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CARDONA, Diego C. De la seguridad en las Américas a la seguridad hemisférica. In: *La seguridad regional en la Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Friedrich-Ebert.Stiftung en Colombia (FESCOL), 2003.

COSTA, Alcides Vaz. La agenda de seguridad de Brasil: de la afirmación soberana hacia la cooperación. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (ed.). *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: Friedrich-Ebert.Stiftung en Colombia (FESCOL), 2004.

COVARRUBIAS, Jaime García. El futuro del sector de defensa em latinoamérica. In: STANGANELLI, Isabel (ed.). *Seguridad y Defensa en el Cono Sur*. Mendoza: Caviar Bleu, 2004.

DA COSTA, Thomas Guedes. A new international security regime. PELLICER, Olga (ed.). *Regional Mechanisms and international Security in Latin America*. Tóquio: United Nations University Press, 1998.

D´ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DERIAN, James Der. The Value of Security. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995.

ESPINOZA, Juan Emilio Cheyre. Posibles escenarios que configuran modelos de una nueva arquitectura de seguridad en el Cono Sur de América. In: Estudios Internacionales, Chile: Universidad de Chile, Julio-Septiembre 2002.

FONTANA, Andrés. Las relaciones de seguridad interamericanas. In: GRABENDORFF, Wolf (ed.). *La seguridad regional en la Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Friedrich-Ebert.Stiftung en Colombia (FESCOL), 2003.

FONTANA, Andrés. Relaciones cívico-militares y agenda de seguridad en América Latina. In: *La Argentina y La Situación Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

FRANKO, Patrice. Hacia una nueva arquitectura de la seguridad en las Américas. In: *La seguridad regional en la Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Friedrich-Ebert.Stiftung en Colombia (FESCOL), 2003.

GORGAL, Diego. Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. In: STANGANELLI, Isabel (ed.). *Seguridad y Defensa en el Cono Sur*. Mendoza: Caviar Bleu, 2004.

GRIFFITH, Ivelaw L. Caribbean Security: Retrospect and Prospect. In: *Latin American Research Review*, Vol.30, No 2, p. 03.

GUÁQUETA, Alexandra. Tendencias actuales y retos para el prohibicionismo en la región andina y Brasil. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (ed.). *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: Friedrich-Ebert.Stiftung en Colombia (FESCOL), 2004

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org). *Argentina: Visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2000.

HAYES, Margaret Daly. Security to the South: U.S. Interests in Latin America. In: *International Security*, Vol.5, No 1.

HERZ, Mônica. *Límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad*. In: GRABENDORFF, Wolf (ed.). La seguridad regional en la Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos. Bogotá: Friedrich-Ebert.Stiftung en Colombia (FESCOL), 2003.

HIRST, Mónica. *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma S.A., 1996.

\_\_\_\_\_. Seguridad regional en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf (ed.). *La seguridad regional en la Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Friedrich-Ebert.Stiftung en Colombia (FESCOL), 2003.

\_\_\_\_\_. *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma S.A., 1996.

\_\_\_\_\_. Las Iniciativas latinoamericanas de concertación: su influencia sobre las condiciones de paz en la region. In: *Desarme y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Arturo Illia, 1990.

HOLSTI, Kalevi J. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

HOWARTH, David. *Discourse*. Buckingham: Open University Press, 2000.

HUNTER, Wendy. The Brazilian Military after the Cold War: In Search of a Mission. In: *Studies in Comparative International Development*, 1994, Vol.28, N 04.

HURRELL, Andrew. *An emerging security community in South America?* In: ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael. Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. *Critical Security Studies: concepts and cases*. London: Routledge, 2003.

KUPCHAN, Charles A. *After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity*. In: International Security, Vol. 23, No. 02, 40-79.

LANÚS, Juan Archibaldo. *De chapultepec al Beagle - I*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1984.

\_\_\_\_\_. *De chapultepec al Beagle - II*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1984.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. On security. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995.

MEY, Jacob. *Pragmatics: an introduction*. Oxford: blackwell Publishers Ltd, 1993.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas, SP: Papirus, 1995.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de e ONUKI, Janaina. *Brasil, Mercosul e a Segurança Regional*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*. Brasília:IBRI, nº 2 - 2002.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus, 1994.

PAGLIARI, Graciela de Conti. *Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 49, n. 01, 2006.

PELLICER, Olga (ed.). *Regional Mechanisms and international Security in Latin America*. Tóquio: United Nations University Press, 1998.

PIO-BERLIN, David. Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone. In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 42, No 01.

Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1996.

SEARLE, John. R. *The Construction of Social Reality*. New York: The Free Press, 1995.

VARAS, Augusto (compilador). *Paz, Desarme y Desarrollo em America Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor latinoamericano, 1987.

VARAS, Augusto. Cooperative hemispheric security. In: PELLICER, Olga (ed.). *Regional Mechanisms and internacional Security in Latin America*. Tóquio: United Nations University Press, 1998.

VÄYRYNEN, Raimo. Regional Conflict Formations: An Intractable Problem of International Relations. In: *Journal of Peace Research*, Vol. 21, No. 04, 1984.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964 – 1985)*. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1998.

WAEVER, Ole. *Insecurity, security, and asecurity*. In: ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael. Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995.

WALTZ, Kenneth N. *Thoery of International Politics*. New York: Random House, 1979.

WENDT, Alexander. *Anarchy is waht states make of it*. In: ART, Robert J. & JERVIS, Robert. International Politics: enduring concepts and contemporary issues. New York: Longman, 2002.

## **Documentos consultados**

CP/CSH/INF.14/02 - *BILATERAL AND SUBREGIONAL ASPECTS OF SECURITY AND DEFENSE: THE EXPERIENCE OF MERCOSUR, BOLIVIA, AND CHILE*

CP/CSH/INF.16/02 add. 4 - *NATIONAL APPROACHES TO BILATERAL AND SUBREGIONAL ASPECTS OF HEMISPHERIC SECURITY*

CP/CSH-430/02 rev.1 – *COMPENDIUM OF REPLIES OF THE MEMBER ESTATES TO THE QUESTIONNAIRE ON NEW APPROACHES TO HEMISPHERIC SECURITY*

CP/CSH-338/00 rev.5 – add.1

*Declaração sobre segurança nas Américas da Conferência Especial sobre Segurança, de 12 de novembro de 2003*

*Declaração de Manágua*, da VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas, 05.10.2006.

Red de Seguridad y Defensa de América Latina. *Atlas Comparativo de la Seguridad e la Defensa en América Latina: las definiciones políticas*. Disponível em: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas, de 01 a 05 de outubro de 2006. Agenda Temática: conclusões e recomendações, linha temática: “Sistema de segurança hemisférica, cenários e regimes sub-regionais: fortalecendo a cooperação e a institucionalidade no continente”, Subtema 1: “novas concepções de segurança, defesa e desafios institucionais do sistema de segurança hemisférica: complementação e cooperação em um contexto de arquitetura flexível”. Disponível em: [www.oas.org/csh/spanish/docminist.asp](http://www.oas.org/csh/spanish/docminist.asp)

Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, pronunciado, em 28 de outubro de 2003, no México, no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da OEA. Disponível em: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

Discurso do Ministro de Estado da Defesa do Brasil, Sr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, por ocasião da V Conferência Ministerial de Defesa das Américas, 19 de novembro de 2002. Disponível em: [www.oas.org](http://www.oas.org)

Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, pronunciado, em 28 de outubro de 2003, no México, no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da OEA.

Discurso do Ministro de Estado da Defesa, Sr. Waldir Pires, por ocasião da I Reunião Ministerial sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia, Bogotá, 13/07/06.

Discurso do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso. Discurso na Cerimônia de Abertura da IV Conferência Ministerial das Américas. Manaus, AM, 17.10.2000.

Constituição Federal do Brasil. de 1988, artigo 142.

Lei Complementar Nº 117, de 2 de setembro de 2004, e Política de Defesa Nacional, 2005.