

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO:
IMPACTOS SOBRE A DIPLOMACIA DE DEFESA
REGIONAL**

TRABALHO FINAL DE GRADUAÇÃO

João Pedro Rezende

Santa Maria, RS, Brasil

2016

CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO: IMPACTOS SOBRE A DIPLOMACIA DE DEFESA REGIONAL

João Pedro Rezende

Trabalho Final de Graduação apresentado ao Curso de Relações Internacionais, do Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais, Centro de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Relações Internacionais**.

Orientador: Prof. Dr. Igor Castellano da Silva

Santa Maria, RS, Brasil

2016

RESUMO

Trabalho Final de Graduação
Curso de Relações Internacionais
Universidade Federal de Santa Maria

CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO: IMPACTOS SOBRE A DIPLOMACIA DE DEFESA REGIONAL

AUTOR: João Pedro Rezende Colombo da Silveira

ORIENTADOR: Prof. Dr. Igor Castellano da Silva

Local e Data da Defesa: Santa Maria, 12 de Dezembro de 2016

O fim da Guerra Fria proporcionou maior regionalização das dinâmicas securitárias, devido ao fim da bipolaridade e ao decréscimo nos gastos destinados à Defesa por parte das grandes potências. Neste cenário, é possível perceber um processo de maior integração regional na América do Sul, a partir de 2000, que resultou na criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em 2008. Este estudo visa analisar os impactos desse processo de integração, mais especificamente o surgimento do CDS sobre a cooperação em matéria de Defesa na região. Assim, o estudo é centrado na pergunta: Quais os impactos da criação e desenvolvimento do Conselho de Defesa Sul-Americano (2000-2015) na cooperação em Defesa na América do Sul em relação ao período de 1979-1999? Partindo do conceito de Diplomacia de Defesa (COTTEY & FORSTER, 2004, p. 6) e da análise da estrutura da Unasul e de seu Conselho de Defesa, podem-se elencar quatro variáveis para análise da cooperação regional em Defesa: a agenda de Defesa, a institucionalização de mecanismos que tratam de cooperação; o emprego cooperativo da força; e a economia de Defesa. Podemos sugerir, *a priori*, quatro impactos com a criação do CDS: a integração das agendas de Defesa da região, unindo os subcomplexos Cone Sul e Norte-Andino; maior institucionalização da cooperação em Defesa, ao institucionalizar a Diplomacia de Defesa de forma multilateral; as maiores iniciativas de emprego cooperativo da força; maior incentivo à economia de Defesa, especificamente com a integração das indústrias regionais de Defesa.

Palavras-Chave: segurança e Defesa, cooperação em Defesa, instituições securitárias, América do Sul.

ABSTRACT

Senior Thesis
International Relations Major
Universidade Federal de Santa Maria

SOUTH AMERICAN DEFENSE COUNCIL: IMPACTS ON REGIONAL DEFENSE DIPLOMACY

AUTHOR: João Pedro Rezende Colombo da Silveira

ADVISOR: Prof. Dr. Igor Castellano da Silva

Presentation's Date and Place: Santa Maria, December 12th 2016

The end of the cold war has provided greater regionalization of security dynamics, due to the end of bipolarity and the decrease in spending earmarked for Defense on the part of the major powers. In this scenario, it is possible to notice a greater regional integration process in South America, from 2000, which resulted in the creation of the South American Union of Nations (Unasur) and the South American Defense Council (SDC), in 2008. This study aims to analyze the impacts of this process of integration and, more specifically the emergence of the SDC on Defense cooperation in the region. Thus, the study is centered on the question: What are the impacts of the creation and development of the South American Defense Council (2000-2015) on Defense cooperation in South America compared to the previous period of 1979-1999? Starting from the concept of Defense Diplomacy (COTTEY & FORSTER, 2004, p. 6) and the analysis of the structure of Unasur and its Defense Council, It's possible to elect four variables for analysis of regional Defense cooperation: Defense agenda, the institutionalization of mechanisms dealing with cooperation; the cooperative force employment; and the Defense economy. We can suggest, a priori, four impacts with the creation of the SDC: the integration of the region's Defense agendas, uniting the subcomplexes Southern Cone and North-Andean; greater institutionalization of Defense cooperation, institutionalizing the Defense Diplomacy in a multilateral way; greater cooperative force employment initiatives; greater incentive for Defense economy, specifically with the integration of the regional Defense industries.

Key-Words: Security and Defense, Defense cooperation, security institutions, South America

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 O REGIONALISMO, AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E A DIPLOMACIA DE DEFESA	13
2.1 O Regionalismo e a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança	13
2.2 Os interesses dos Atores e a criação de Instituições Internacionais	18
2.3 A evolução da cooperação militar e o papel das instituições.....	23
2.3.1 Agenda de Defesa	26
2.3.2 Institucionalização.....	27
2.3.3 Emprego cooperativo da força	28
2.3.4 Economia de Defesa	28
2.5 Conclusão ao capítulo	30
3 A COOPERAÇÃO EM DEFESA DE 1979 A 1999.....	32
3.1 Agenda de Defesa	32
3.1.1 Agenda de Defesa no Cone Sul.....	32
3.1.2 Agenda de Defesa no Norte-Andino	35
3.2 Institucionalização.....	40
3.3 Emprego cooperativo da força	45
3.4 Economia de Defesa	47
3.5 Conclusão ao capítulo	51
4 A COOPERAÇÃO EM DEFESA ENTRE 2000 E 2015.....	52
4.1 Agenda de Defesa	52
4.1.1 O projeto brasileiro de integração	52
4.1.2 A criação do CDS e os impactos sobre a agenda de Defesa	56
4.2 Institucionalização.....	61
4.3 Emprego cooperativo da força	64
4.4 Economia de Defesa	66
4.5 Conclusão ao capítulo	69
5 CONCLUSÃO.....	71
6 REFERÊNCIAS	80

1 INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria proporcionou maior protagonismo às dinâmicas regionais de segurança. Desde a década de 1970, discutiam-se, teoricamente, modelos de análises de segurança para aqueles países que não faziam parte do círculo central de atores das relações internacionais, as grandes potências. Durante a década de 1990, observou-se, empiricamente, a maior regionalização das dinâmicas securitárias, na medida em que o fim da bipolaridade da Guerra Fria e o decréscimo dos gastos em Defesa por parte das grandes potências resultaram em menor penetração em outras regiões. Neste sentido, potências regionais e países do Terceiro Mundo passaram a ter maior autonomia para construir seu espaço regional de segurança.

Na América do Sul, é possível observar este processo a partir de 2000, com o adensamento da integração regional que se deu com a I Cúpula Sul-Americana e as reuniões posteriores. Esta aproximação entre os países do subcontinente resultou, em 2008, na criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), organização que trata de todos os aspectos de integração regional, e de seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), arranjo responsável pela integração no âmbito da Defesa.

A aprovação e apresentação do CDS foram realizadas na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL em dezembro de 2008. O CDS foi apresentado como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa. Dentre seus objetivos gerais, estão: consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e a integração dos povos da região, assim como a contribuição para a paz mundial; construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que assimile as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe; gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008).

A criação do CDS se mostra relevante por propor uma instituição que visa a cooperação em Defesa objetivando o desenvolvimento conjunto em Defesa, seja propondo maior intercâmbio de informações e treinamento entre países, seja propondo a integração das indústrias de Defesa sul-americanas, buscando atingir maior autonomia

estratégica regional frente a ameaças extrarregionais, e ao mesmo tempo buscando a estabilidade intrarregional pela interdependência resultante da integração industrial.

Entretanto, há de se analisar quais foram os impactos efetivos da criação e desenvolvimento do Conselho de Defesa nas relações de cooperação em Defesa da região. Sendo assim, os impactos do Conselho de Defesa Sul-Americano sobre a cooperação em Defesa constituem o objeto de análise da presente pesquisa.

Para a análise da cooperação em Defesa da América do Sul, a base referencial é fundamentada na relação de três conceitos centrais: os Complexos Regionais de Segurança, as instituições internacionais e a Diplomacia de Defesa. Primeiramente, parte-se da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) para funcionar como pano de fundo da análise, uma vez que a teoria contextualiza a regionalização das dinâmicas securitárias, advogando pela maior relevância do nível regional de segurança, assim como ajuda a delimitar o espaço do objeto analisado, com os Complexos Regionais de Segurança (CRS). Os CRS são definidos como:

Um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 44, tradução nossa)¹.

Em segundo lugar, passa-se ao debate acerca das instituições internacionais, uma vez em que as mesmas constituem fator influenciador na cooperação em Defesa regional. Neste sentido, torna-se importante compreender o processo de criação de instituições, os interesses dos atores na criação da mesma e as instituições como um novo ator, assim como os seus impactos nas relações de cooperação em matéria de defesa.

Assim, a definição adotada é a de Keohane (1988), focando no aspecto das instituições específicas de sua definição. Segundo o autor, instituições são:

Um conjunto persistente e conectado de regras (informais e formais) que prescrevem papéis comportamentais, constrangem a atividade e moldam expectativas (KEOHANE, 1988, p. 383, tradução nossa)².

¹No original: “A set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another.”

² No original: “Persistent and connected sets of rules (formal or informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.”

Ademais, Duffield (2006) sugere características para aquelas instituições que tratam de segurança. Segundo ele, instituições internacionais securitárias são aquelas que buscam resolver ou regular: a ameaça e uso para fins políticos de instrumentos (armas) projetados para causar lesão ou morte para os seres humanos e danos ou destruição de objetos físicos, e respostas a tais ameaças e usos por outros atores; a produção, a posse, o intercâmbio e transferência de armas de vários tipos; a implantação em tempo de paz e atividades de forças militares armados com tais armas. (DUFFIELD, 2006, p. 635, tradução nossa)³.

Além disso, é necessário analisar como as normas e padrões de comportamento são criados pela instituição observada. Logo, o conceito de institucionalização passa a ser necessário para a análise da cooperação militar. Entende-se por institucionalização “o processo no qual as normas ou padrões de comportamentos compartilhados pela instituição são criados e desenvolvidos” (SMITH, 2004, p. 26, tradução nossa)⁴.

Em terceiro lugar, definidos os primeiros dois conceitos centrais, passa-se a buscar compreender a cooperação em Defesa, o núcleo do presente objeto. Quanto à cooperação em matéria de Defesa, é possível observar uma inflexão nos padrões de cooperação a partir de 1990, passando a abarcar novos objetivos e meios de parcerias no âmbito da Defesa. Assim, discute-se o conceito de Diplomacia de Defesa, definida como:

O uso cooperativo de forças armadas e infraestrutura (principalmente ministérios de defesa) em tempo de paz como uma ferramenta de política externa e de segurança (COTTEY & FORSTER, 2004, p. 6, tradução nossa)⁵.

³ No original: “ISIs are those that seek to address or regulate:

1. the threat and use for political purposes of instruments (weapons) designed to cause injury or death to humans and damage or destruction to physical objects, and responses to such threats and uses by other actors;
2. the production, possession, exchange, and transfer of weapons of various types; and
3. the peacetime deployment and activities of military forces armed with such weapons.”

⁴No original: “Institutionalization is the process by which those norms, or shared standards of behavior, are created and developed.”

⁵No original: “The peacetime cooperative use of armed forces and related infrastructure (primarily defence ministries) as a tool of foreign and security.”

O conceito de Diplomacia de Defesa se torna central, na medida em que trata minuciosamente da questão da cooperação, ajudando a elencar variáveis para a análise da cooperação em Defesa (ou Diplomacia de Defesa) na América do Sul.

Sendo assim, o presente estudo é norteado pela pergunta de pesquisa: Quais os impactos da criação e desenvolvimento do Conselho de Defesa Sul-Americano (2000-2015) na cooperação militar na América do Sul em relação ao período de 1979-1999, no que tange a institucionalização da Diplomacia de Defesa, a integração da agenda de Defesa, o emprego cooperativo da força e a economia de Defesa?

Portanto, a monografia objetiva compreender as mudanças nas relações de cooperação em matéria de Defesa na América do Sul decorrentes da criação do CDS, comparando os períodos de 1979-1999 e 2000-2015, destacando os impactos da criação e desenvolvimento do CDS sobre a agenda de Defesa, a institucionalização, o emprego cooperativo da força e a economia de Defesa regionais.

O estudo avalia a hipótese que os impactos da criação e desenvolvimento do Conselho de Defesa Sul-Americano na cooperação em matéria de Defesa são: a maior institucionalização, ao institucionalizar a Diplomacia de Defesa; uma agenda de Defesa mais integrada, ao unir as agendas de segurança dos subcomplexos Cone Sul e Andino; maior emprego cooperativo da força; e um incentivo a economia de Defesa regional, mais especificamente para a indústria de Defesa.

Em meio acadêmico, o trabalho se justifica ao tratar da relevância dos debates acerca da cooperação em matéria de Defesa e as instituições internacionais. O debate teórico envolvendo cooperação militar (ou Diplomacia de Defesa) vem se desenvolvendo com grandes mudanças desde a década de 1990, abarcando novas atividades que fornecem um novo escopo de análise. Analisar um período histórico de cooperação militar neste novo escopo passa a ser interessante na medida em que, atualmente, se cria um arranjo que institucionaliza essa nova Diplomacia de Defesa em âmbito regional. Outro relevante debate trata das instituições internacionais e seu impacto na cooperação em Defesa. A literatura que aborda instituições especificamente securitárias ainda é escassa, assim como estudos que demostrem os efeitos de tais instituições na prática (DUFFIELD, 2006, p. 636, 648-649). Assim, este estudo descritivo possui a contribuição de uma análise empírica dos efeitos de instituições securitárias.

Socialmente, o estudo se justifica ao tratar da análise da cooperação em Defesa na América do Sul, sob a perspectiva brasileira. Cabe destacar a importância de se estudar Defesa no Brasil, um país com grande peso geográfico, demográfico e econômico tanto em âmbito mundial, mas principalmente em âmbito regional. Entretanto, a sociedade ainda não possui um olhar atento às discussões envolvendo Defesa nacional, apesar dos esforços estatais, como a criação do Livro Branco de Defesa Nacional. Portanto, o estudo, ao abordar um período histórico de Defesa regional e uma perspectiva atual de Defesa e cooperação, trata de incentivar esforços em direção a maior integração e participação da sociedade em debates envolvendo Defesa.

Em relação à Diplomacia de Defesa, cabe destacar algumas das produções científicas mais notórias, dentre elas, de Cottney e Forster (2004), Du Plessis (2008) e Muthanna (2011). Cottney e Forster (2004) afirmam que o termo “cooperação militar” vem passando por mudanças conceituais que visam abarcar novas funções das Forças Armadas na política externa das nações. A principal mudança ocorrida durante a década de 1990 é a do propósito da cooperação militar. Tradicionalmente, a cooperação militar possuía o papel principal de equilibrar a balança de poder em tempos de guerra, apoiando a segurança e Forças Armadas aliadas. A Diplomacia de Defesa, por sua vez, adiciona novas funções para a cooperação militar. Cottney e Forster (2004) afirmam que são três mudanças principais. A primeira, em contraste ao uso tradicional de contrabalancear inimigos, a cooperação militar agora é usada para ajudar a criar relações cooperativas com antigos ou potenciais inimigos. Em segundo lugar, em contraste à manutenção de cooperação em Defesa com regimes autoritários, as democracias ocidentais estão usando cooperação em matéria de Defesa cada vez mais para promover controle democrático de Forças Armadas. Por último, cooperação militar vem sendo utilizada para apoiar Estados parceiros em operações de *peacekeeping e peace-enforcement* (COTTEY & FORSTER, 2004, p. 7-8).

Seguindo nesse debate, outros autores, como Muthanna (2011) e Du Plessis (2008) sugerem suas abordagens sobre Diplomacia de Defesa em contextos diferentes do contexto da Diplomacia de Defesa americana de Cottney e Forster. Muthanna (2011), brigadeiro do Exército da Índia, define Diplomacia Militar (ou de Defesa) como:

Uso (pacífico) de militares na diplomacia, como instrumento de política externa (MUTHANNA, 2011, p. 2, tradução nossa) 6.

Na mesma linha, Du Plessis (2008), define a Diplomacia de Defesa do Reino Unido de uma maneira mais abrangente:

Utilização de pessoal militar, incluindo adidos de serviços, de apoio à prevenção e resolução de conflitos. Entre uma grande variedade de atividades, inclui o fornecimento de assistência para o desenvolvimento das forças armadas democraticamente responsáveis (DU PLESSIS, 2008, tradução nossa)7 .

O presente estudo se apresenta como hipotético-dedutivo por estudo de caso, utilizando técnica de pesquisa bibliográfica, buscando dados qualitativos, apesar de também se aproveitar de dados quantitativos. A técnica de pesquisa bibliográfica visará buscar principalmente fontes secundárias que tratam pontualmente de aspectos ligados às variáveis elencadas, porém, se utilizando, de maneira acessória, de fontes primárias (acordos, tratados, estatutos, documentos públicos) para analisar variáveis que impactam nos padrões de cooperação em Defesa e que visam avaliar os elementos da hipótese de forma adequada. O modelo de variáveis para a da Diplomacia de Defesa se faz presente na pergunta de pesquisa, hipótese e objetivo. Sendo assim, as variáveis de análise são a agenda de Defesa regional, a institucionalização de mecanismos de cooperação em Defesa, o emprego cooperativo da força e a economia de Defesa.

O caso a ser estudado é a cooperação em Defesa na América do Sul, de 1979 a 2015. Entretanto, para o estudo dos impactos da criação do CDS, a análise será divida em dois períodos (1979-1999 e 2000-2015) para que seja mais clara a comparação interna e os efeitos originados pelo Conselho. O marco para o início do período pode ser identificado pelo Acordo Técnico Cooperativo Itaipu-Corpus, que funcionou como base para um período de cooperação em Defesa na América do Sul, comprovado em 1980, com o Acordo de Uso Pacífico da Energia Nuclear entre Brasil e Argentina (REZENDE, 2005, p.66). O marco para o segundo período de análise, o de criação e desenvolvimento do CDS é o ano de 2000, marcado pela I Cúpula Sul-Americana realizada em Brasília, com o objetivo de delimitar parâmetros de maior integração na

⁶No original: “*Use of (peaceful) military in diplomacy, as a tool of national foreign policy.*”

⁷No original: “*Use of military personnel, including service attaches, in support of conflict prevention and resolution. Among a great variety of activities, it includes providing assistance in the development of democratically accountable armed forces*”.

América do Sul, iniciando um debate que perdurou em outras reuniões até a criação da Unasul e de seu Conselho de Defesa.

Quanto à avaliação das variáveis, a análise da agenda de Defesa será feita por meio da percepção de ameaças, diferenciando entre os tipos de ameaça: ameaça tradicional, ameaça transnacional e ameaça extrarregional, buscando avaliar a existência de uma agenda integrada de Defesa. Definidos os tipos de ameaça, tratar-se-á da percepção de ameaça nos subcomplexos Norte-Andino e Cone Sul, argumentando que no segundo período analisado, de 2000-2015, a agenda de Defesa é integrada entre os dois subcomplexos. Sobre institucionalização, será analisado o processo de institucionalização dos acordos referentes à cooperação militar do período de 1979-1999 e posteriormente debater com a institucionalização do CDS de 2000-2015, buscando comparações. No caso do emprego da força, serão analisados aspectos como intercâmbio de capacitação e formação militar e exercícios militares bi ou multilaterais nos dois períodos, comparando e destacando a importância dos mesmos em seus devidos contextos. Por fim, será analisada a economia de Defesa nos dois momentos, discutindo acordos que visam esse âmbito e suas características nos dois períodos.

Assim, a estrutura da presente monografia é dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, será abordado o aporte teórico da pesquisa, baseado na Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, nas instituições e na Diplomacia de Defesa e seus aspectos relevantes para a análise da cooperação em Defesa na América do Sul. No segundo capítulo, será abordada a análise da cooperação em matéria de Defesa na América do Sul de 1979 a 2000 com base nas quatro variáveis: agenda de Defesa institucionalização, emprego cooperativo da força e economia de defesa. Buscar-se-á apresentar os principais eventos que evidenciam os padrões de cooperação em Defesa do período analisado. No terceiro capítulo será apresentada a análise do segundo período, focado no processo de criação e desenvolvimento da Unasul e de seu Conselho de Defesa, baseada nas mesmas quatro variáveis. Por fim, será feita a comparação interna entre os dois períodos, a fim de concluir a avaliação da hipótese quanto às mudanças e impactos da criação do CDS sobre a cooperação em Defesa relativa ao período anterior.

2 O REGIONALISMO, AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E A DIPLOMACIA DE DEFESA

O presente capítulo possui como objetivo apresentar o aporte teórico para análise da cooperação militar e da influência de instituições securitárias nesse processo. Primeiramente, será explicado o contexto em que as dinâmicas regionais de segurança passam a ganhar relevância em relação às dinâmicas globais e a contribuição da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) nesse processo. Em seguida, será debatido o processo de criação de arranjos institucionais, levando em conta os interesses dos atores na formação de instituições. A terceira seção trata das mudanças envolvendo a cooperação militar e o papel das instituições nos processos de cooperação.

2.1 O Regionalismo e a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança

O fim da Guerra Fria teve profundos efeitos nas características da ordem de segurança internacional. Como efeito imediato, encerrou-se um período de bipolaridade constituída pelas superpotências Estados Unidos e União Soviética, com o lado americano saindo vitorioso, o que deu início a um período de unipolaridade no sistema internacional.

Buzan e Waver (2003) afirmam que, com o fim da rivalidade entre as superpotências, caracterizada por intervenções em todas as regiões, as grandes potências passaram a ter menos incentivos e menos desejo de agir em questões de segurança fora de suas regiões (BUZAN & WAEVER, 2003 p. 3). Sendo assim, suas dinâmicas internas os motivavam a manter-se afastados de engajamento militar e competição estratégica em regiões problemáticas do mundo, deixando Estados locais e sociedades decidirem suas relações político-militares com menos interferência das grandes potências (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 10-11), o que proporcionou maior autonomia para as questões regionais de segurança.

De fato, o processo de maior autonomia e proeminência do nível regional de segurança se deu início com a descolonização, desde o pós-Segunda Guerra Mundial,

sendo o fim da Guerra Fria um acelerador de todo esse processo. De acordo com Buzan e Waever:

A descolonização abriu espaço para dinâmicas político-militares regionais, e o fim da Guerra Fria propiciou que essas dinâmicas operassem com muita mais liberdade das intrusões político-militares da rivalidade entre as superpotências (BUZAN & WAEVER, 2003 p. 19, tradução nossa⁸).

Assim, pode-se dizer que as dinâmicas securitárias regionais já existiam durante a Guerra Fria, porém somente começaram a ser operadas na medida em que o confronto ideológico e a União Soviética foram superados, mudando a forma e a intensidade das penetrações extrarregionais no Terceiro Mundo⁹, e removendo o *overlay* soviético na Europa, ao se dissolver em quinze novos Estados (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 17).

Além das mudanças empíricas, é possível observar também um avanço nos debates teóricos envolvendo segurança no pós-Guerra Fria. Em relação aos estudos de segurança internacional, houve a expansão e o aprofundamento do conceito de segurança em relação aos prévios estudos tradicionalistas. Essa nova abordagem, ou abordagem não tradicionalista, pode ser observada principalmente na obra de Buzan “*Security: a New Framework for Analysis*”, de 1998.

Para a abordagem não tradicionalista, a expansão do conceito de segurança se deu com a expansão da agenda securitária, abarcando áreas como econômica, ambiental, societal, além das áreas políticas e militares da abordagem tradicionalista. O aprofundamento dos estudos de segurança ocorreu na medida em que se rompe com o Estado como o objeto único de análise. Assim, o Estado continua sendo objeto principal, porém se abre espaço para análises com diferentes enfoques, como o individualista no conceito de segurança humana. Essas novas análises utilizam métodos pós-positivistas que investigam elementos não materiais e o discurso, que não se adequam no esquema tradicionalista de estudos de segurança (BUZAN, 1998, p. 21-23).

⁸No original: “*Decolonisation opened the space for regional military-political dynamics, and the ending of the Cold War enabled these dynamics to operate with much more freedom from high levels of rival superpower military-political intrusion*”.

⁹ O termo Terceiro Mundo, neste trabalho, diz respeito àqueles Estados que se encontram na periferia das relações internacionais. Ou seja, se inseriram de forma subordinada ou separada de um sistema econômico dominado pelas economias industrializadas, por meio da oferta de produtos primários e que continuam exportando estes produtos (CLAPHAM, 1985, p. 3). Politicamente, estes países são mais influenciados externamente pelos atores do sistema internacional (CLAPHAM, 1985, p. 5), assim como internamente possuem dificuldades de construir instituições nacionais fortes, muitas vezes desprovidos de capacidade estatal para tal.

A descolonização aliada à regionalização das dinâmicas de segurança no pós-Guerra Fria e a expansão e aprofundamento do conceito de segurança com os estudos não tradicionalistas de seguranças serviram de alicerces para a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS). Este modelo interpretativo foi desenvolvido mais profundamente com Buzan e Waever, na obra *“Regions and Power: The Structure of International Security”*.

Vale destacar que não se busca, neste trabalho, aplicar a metodologia de estudo de região proposto por Buzan e Waever, mas sim, apresentar as contribuições que tal modelo interpretativo possui nos debates de segurança regional a partir do final da Guerra Fria. A TCRS parte de uma observação estrutural do ponto de vista histórico para analisar as variáveis de segurança, o que não se tem em vista no trabalho atual, visto que se trata de um caso de menor período e focado no âmbito militar da segurança, necessitando variáveis mais adequadas para sua análise.

Assim, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança serve como um pano de fundo de análise da cooperação em Defesa na América do Sul, que se trata do devido objeto de investigação. Na terceira seção deste capítulo serão abordados debates mais pontuais quanto à evolução teórica da cooperação em Defesa, assim como as variáveis que serão analisadas ao longo do desenvolvimento da monografia.

A TCRS parte da abordagem regionalista de ordem pós-Guerra Fria e da sua definição de região¹⁰ para fornecer um novo nível de análise. Assim, a segurança regional, baseada na definição de região, é tomada como o objeto de análise. Esse objeto proporciona o nível de análise que constitui o poder analítico da teoria, visto que “apresenta um nível distinto de análise localizado entre o global e o local” (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 27, tradução nossa¹¹).

Ademais, a TCRS passa a ser útil por três razões. Primeiro, a teoria advoga em relação ao nível apropriado de análise em estudos de segurança, ao afirmar que um dos propósitos da TCRS é “combater a tendência de sobreregar o papel das grandes potências, e de assegurar que seja dado o peso adequado aos fatores locais na análise de

¹⁰ “Regiões, quase comumente definido, deve ser composto por conjuntos geograficamente agrupados de unidades, e estes aglomerados devem ser incorporados num sistema maior, que tem uma estrutura própria. Regiões têm posição analítica, e mesmo ontológica, mas eles não possuem a qualidade de ator” (BUZAN & WAEVER, 2003 p. 27, tradução nossa)

¹¹ No original: “[...]features a distinct level of analysis located between the global and the local[...]

segurança” (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 46-47, tradução nossa¹²) e que este propósito é ressaltado ao observar que a proximidade geográfica possui o impacto mais forte e óbvio nas interações securitárias. Em segundo lugar, a TCRS pode organizar os estudos empíricos¹³, e, em terceiro, pode estabelecer cenários com base nas formas possíveis conhecidas ou alternativas de Complexos Regionais de Segurança (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 45).

Observa-se que os autores fazem uma clara distinção entre os níveis a serem analisados entre regional e global, diferentemente de outros autores, como Lake e Morgan(1997), que tendem a agregar os dois em um só nível (LAKE & MORGAN, 1997, p. 12; BUZAN & WAEVER, 2003 p. 80). Pode-se dizer que o modelo interpretativo de Buzan e Waever é mais adequado para o presente trabalho na medida em que possui um enfoque nas dinâmicas securitárias construídas internamente na região e as diferencia de dinâmicas exógenas a ela.

Quanto ao nível regional, o modelo trata de estabelecer pontos de referência para identificar e avaliar mudanças nos CRS levando em conta quatro variáveis principais: fronteiras, estrutura anárquica, polaridade e construção social. As fronteiras tratam das mudanças dos limites do CRS, abrigando ou excluindo países cujas relações passam a se tornar mais ou menos interligadas com as dos demais membros. A estrutura anárquica trata do nível de integração das unidades, no tocante à existência de estrutura institucional que trate e coordene as dinâmicas securitárias regionais, como o caso da União Europeia. A polaridade diz respeito à distribuição de poder entre as unidades, baseada na assimetria de capacidades entre os membros. Por fim, em relação à construção social, trata-se dos padrões de amizade e inimizade entre as unidades, ou seja, a polarização entre os países da região (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 53-54).

Deste modo, ao observar as mudanças de segurança regional e as semelhanças entre os diferentes Complexos de Segurança, é possível definir tipos de ordem dos CRS. Buzan e Waever classificam a ordem dos Complexos entre padrão e centrado. De

¹² No original: “One of the purposes of RSCT is to combat the tendency to overstress the role of the great powers, and to ensure that the local factors are given their proper weight in security analysis.”

¹³ Em relação à organização dos estudos empíricos, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança propõe uma metodologia de análise de segurança regional. Sua metodologia inclui quatro níveis de análise: nível doméstico de segurança dos Estados da região; relações entre Estados dentro da região; as interações entre a região analisada e outras regiões; e o papel das grandes potências na região, ou seja, a relação entre as relações regionais e globais de segurança (BUZAN & WAEVER, p. 51).

acordo com os autores, um CRS padrão é aquele formado por duas ou mais potências, que não são grandes potências, e a agenda é predominantemente político-militar. A polaridade nesses Complexos é definida pelas suas potências regionais, podendo ser uni ou multipolar. Os CRS centrados¹⁴ constituem aqueles Complexos unipolares em que uma potência da região é considerada centro das dinâmicas regionais de segurança, visto suas capacidades maiores em relação aos outros membros do Complexo. Nestes casos, é esperado que a potência que possui capacidades relativas maiores domine a região, não dando espaço para potências regionais constituírem outro polo na região. Outro caso de CRS centrado são aqueles em que a região é centrada na integração¹⁵ por instituições, como é no caso da União Europeia.

Quanto à região a ser estudada, o Complexo Regional de Segurança da América do Sul se divide em dois subcomplexos, o Cone Sul e o Norte-Andino, e é caracterizado, de acordo com Buzan e Waver, como padrão multipolar. O CRS também é caracterizado por traços como a baixa polarização, a criação de regime de segurança como MERCOSUL (relacionado a ameaças econômicas), a aspiração brasileira de se tornar líder e articulador capaz de estruturar o CRS sul-americano, a baixa capacidade de interação, vulnerabilidades das unidades (instabilidade política), e penetração extraregional oscilante dos Estados Unidos na região (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 304-339).

A partir desta interpretação do CRS sul-americano, outros autores, como Lucas Rezende e Alexandre Fuccille (2013) buscam revisar esta caracterização, ao afirmar que a América do Sul constitui um CRS centrado na unipolaridade do Brasil, reforçada pela

¹⁴ Há discordância entre os autores sobre que tipos de potências podem ser consideradas centros em Complexos Regionais de Segurança unipolares. Neste trabalho, consideraremos que tanto grandes potências (e superpotências) quanto potências regionais podem constituir o centro de Complexos unipolares.

¹⁵ De fato, Buzan e Waever ensaiam um debate sobre os impactos da integração nas dinâmicas securitárias regionais que também poderia contribuir com o presente trabalho. Segundo eles, “os processos de integração podem transformar virtualmente todo o CRS em uma grande potência, como no caso da União Europeia, modificando a estrutura da polaridade do sistema internacional como um todo, como também podem ocorrer dentro dos CRS, como na unificação dos EUA na América do Norte, ou a Alemanha e Itália na Europa, modificando a polaridade local, mas não a global” (BUZAN & WAEVER, 2003, p.58, tradução nossa). Vale observar que por integração, na obra, se leva em conta tanto processos baseados na constituição de arranjos institucionais como processos de construção de Estado. Além disso, não há como se distinguir diferentes impactos da integração, sendo que os mesmos podem ser vistos como mudanças de polaridade (criação da União Europeia e a unificação dos EUA) ou também como mudanças de polarização (contínuo processo de dessecuritização advinda também da criação da União Europeia), sendo a observação pouco clara. Sendo assim, o debate se torna muito generalizado para se trazer a este trabalho, ao tratar especificamente da constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano e seus impactos na cooperação militar.

liderança que o mesmo exerce no processo de integração da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) (FUCCILLE & REZENDE, 2013, 81-95).

Nota-se que a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança contribui de grande maneira para o presente trabalho, uma vez que apresenta o viés regionalista da ordem securitária do pós-Guerra Fria, o conceito expandido e aprofundado de segurança e defende o âmbito regional como nível mais relevante das dinâmicas de segurança (exceção às grandes potências). Além disso, a teoria visa identificar as variáveis constituintes da segurança regional ao classificar os Complexos Regionais de Segurança, debatendo questões como assimetria de poder e ordem regional. Portanto, a TCRS passa a constituir a teoria de pano de fundo desta dissertação, que visa tratar das dinâmicas regionais de Defesa, ou, mais especificamente, das relações de cooperação em Defesa na América do Sul.

2.2 Os interesses dos Atores e a criação de Instituições Internacionais

Robert Keohane (1988) já destacava a importância do estudo das instituições e o processo de institucionalização das mesmas para compreender as dinâmicas de cooperação. Segundo o autor, instituições são definidas por:

Conjunto persistente e conectado de regras (informais e formais) que prescrevem papéis comportamentais, contrangem a atividade, e moldam expectativas (KEOHANE, 1988, p.383, tradução nossa)¹⁶.

De fato, existem duas abordagens principais em relação às instituições na área de Relações Internacionais: a abordagem realista e a institucionalista liberal. A abordagem realista afirma que instituições possuem pouca importância, se não, nenhuma. Isto se deve ao fato de que, visto o cenário realista de desconfiança e incerteza, os Estados não cooperam entre si se há a suspeita de que a cooperação é mais benéfica para um do que para o outro, considerando a possibilidade de trapaça das instituições pelos parceiros em potencial. Assim, as “instituições não possuem efeito independente no comportamento

¹⁶No original: “*Persistent and connected sets of rules (formal or informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.*”

de Estados” (MEARSHEIMER, 1994, p. 7, tradução nossa¹⁷). Logo, instituições como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) seriam um resultado da bipolaridade presenciada durante a Guerra Fria, sendo que o equilíbrio de poder, e não a OTAN por si só, que providenciou o elemento-chave para a manutenção da estabilidade no continente (MEARSHEIMER, 1994, p. 14).

Quanto à visão institucionalista liberal, Keohane e Lisa Martin (1995) buscam dialogar com o pensamento realista, debatendo principalmente com as falas de John Mearsheimer. Segundo eles, é possível apontar a relevância das instituições internacionais. Primeiramente, os esforços por parte dos Estados de investir recursos materiais e representativos em instituições e a expansão das mesmas, como visto com a OTAN e a União Europeia, ao contrário do que Measheimer previu, podem ser uma evidência da importância das instituições (KEOHANE & MARTIN, 1995, p. 40). Em segundo lugar, o programa de pesquisa do institucionalismo liberal não se propõe a defender a tese de que as instituições são fator determinante na manutenção de estabilidade, como a crítica que Mearsheimer faz à OTAN na Guerra Fria. O institucionalismo liberal visualiza as instituições enraizadas nas realidades de disputa de poder e interesse, sendo argumentado que as instituições possuem impactos variados, dependendo da natureza das forças e interesses envolvendo dada instituição, em conjunção com essas realidades (KEOHANE & MARTIN, 1995, p. 42). Assim, as instituições internacionais possuem relevância, não somente na área econômica, como Mearsheimer deduz, mas também em áreas como segurança, na medida em que as “instituições fornecem informação, reduzem custos de transação, tornam comprometimentos mais credíveis, estabelecem pontos focais para coordenação e, em geral, facilitam a operação de reciprocidade” (KEOHANE & MARTIN, 1995, p. 41-42, tradução nossa¹⁸). A questão principal seria o limite de poder de agência que as instituições podem adquirir na arena da segurança, visto que tal área se assemelha mais a características anárquicas que outras, em razão do maior controle do Estado em tais dinâmicas (KEOHANE & MARTIN, 1995, p. 43).

Com a regionalização das dinâmicas de segurança oriunda do fim da Guerra Fria e a expansão da agenda de segurança, elites políticas e lideranças passaram a buscar

¹⁷ No original *institutions have no independent effect on state behavior.*”

¹⁸ No original: “*Institutions can provide information, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points for coordination, and in general facilitate the operation of reciprocity.*”

desenvolver soluções coordenadas para este tema. Isto levou a formação de novas organizações regionais, além do revigoramento e expansão das instituições multilaterais existentes (ARIS, 2014, p. 1).

Entretanto, ainda cabe a discussão sobre que tipo de interesses os atores possuem na criação de instituições. Quanto aos interesses dos atores na criação de instituições, vale destacar projeto de Desenho Racional de Instituições Internacionais¹⁹ (DRII). O DRII propõe cenários a serem aplicados em estudos de caso sobre construção de instituições, que os autores chamam de Conjecturas de Desenho Racional²⁰ (KOREMENOS, LIPSON e SNIDAL, 2004, p. 20).

De acordo com os autores, é possível distinguir quatro cenários generalizados para aplicação em estudos, dividindo em dois favoráveis à construção de instituição e dois contra a construção da mesma. O primeiro trata do Desenho Racional, argumentando que “Estados e outros atores internacionais, agindo por razões de interesse próprio, projetam instituições propositadamente para avançar seus interesses comuns” (KOREMENOS, LIPSON e SNIDAL, 2004, p.21, tradução nossa²¹). Ou seja, atores se aproximam por possuir preferências semelhantes e por buscar diminuir custos e maximizar benefícios com a criação da instituição. O segundo cenário trata os interesses dos atores como algo em longo prazo nas instituições, afirmando que os atores buscam criar instituições porque “o valor dos benefícios futuros é forte o suficiente para suportar um arranjo cooperativo” (KOREMENOS, LIPSON e SNIDAL, 2004, p. 21, tradução nossa²²). Neste caso os interesses dos atores nas instituições seria o engajamento estratégico com os atores membros no tocante à duração das relações, não visando os interesses imediatos, mas visualizando a maximização de ganhos futuros.

Há, também, duas conjecturas que fornecem interesses contrários dos atores à criação de instituições. Um deles é que, para os Estados, o “estabelecimento e a participação em instituições internacionais são custosos” (KOREMENOS, LIPSON e SNIDAL, 2004, p. 22, tradução nossa²³). Ou seja, nesta perspectiva, os atores visualizam mais custos do que benefício na criação de instituições, visto que a

¹⁹ *Rational Design of International Institutions project (RDII)*

²⁰ *Conjectures about Rational Design*

²¹ No original: “*States and other international actors, acting for self-interested reasons, design institutions purposefully to advance their joint interests.*”

²² No original: “*The value of future gains is strong enough to support a cooperative arrangement.*”

²³ No original: “*Establishing and participating in international institutions is costly.*”

participação nelas exige adquirir informações sobre os temas tratados e sobre os outros atores membros, assim como podem existir salvaguardas para garantir o cumprimento das regras e sustentar a cooperação. O último cenário diz os Estados são contrários aos riscos e se preocupam com possíveis efeitos ao criar ou modificar as instituições internacionais (KOREMENOS, LIPSON e SNIDAL, 2004, p. 22, tradução nossa²⁴). Este cenário vai ao encontro da abordagem realista das instituições internacionais, ao demonstrar o medo dos Estados o interesse de manter suas soberanias como centro dos cálculos estratégicos.

Outros autores, como Amitav Acharya (2007), buscam demonstrar as limitações do modelo racionalista. Acharya afirma:

O DRII assume que na concepção de instituições, atores são principalmente preocupados em maximizar o ganho material, em vez de legitimidade. Refletindo a sua base na teoria da escolha racional, a principal preocupação da teoria do DRII é que tipo de características de desenho tornaria as instituições mais eficientes e úteis, e não moralmente adequado. Atores escolhem características específicas de design com utilidade e eficácia em mente, mas são eles também influenciados por considerações morais ou crenças anteriores? (ACHARYA, 2007, p. 13, tradução nossa²⁵)

O autor critica a busca por benefícios como única fonte dos interesses dos autores, ignorando variáveis ideacionais. Além disso, Acharya critica a falta de estudo de instituições regionais no Terceiro Mundo. Segundo ele, é necessário diferenciar o desenho e a construção de instituições dentre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Por exemplo, questões como soberania westfaliana e o princípio de não intervenção são mais mencionados no Terceiro Mundo do que no Ocidente, assim como variáveis de políticas domésticas passam a ser cruciais nos casos de construção de instituições regionais em países em desenvolvimento. (ACHARYA, 2007, p. 13-14).

Assim, outros fatores passam a compor as fontes interesses dos atores, como identidade regional, políticas domésticas, instituições e atores não estatais extrarregionais. Identidade pode ter efeito na construção de instituições, principalmente no quesito dos membros envolvidos no processo (ACHARYA, 2007, p. 16-21).

Características culturais comuns, como língua e religião, do mesmo modo que

²⁴No original: “*States are risk-averse and worry about possible adverse effects when creating or modifying international institutions.*”

²⁵No original: “*RDII theory assumes that in designing institutions, actors are mainly concerned with maximizing material gain, rather than legitimacy. Reflecting its basis in rational choice theory, the RDII theory’s main concern is what sort of design features would make institutions most efficient and useful, not appealing and morally appropriate. Actors choose specific design features with utility and efficacy in mind, but are they also influenced by moral considerations, or prior beliefs?*”

valores compartilhadores que são forjados através de interação política e econômica se tornam origens de interesses dos atores na criação de instituições. As identidades, algumas vezes aliadas a ideologias, se tornam base para a construção de instituições regionais e de suas normas, como no caso do pan-americanismo e a OEA (ACHARYA, 2007, p. 18).

Políticas domésticas influenciam nos interesses dos atores uma vez que Estados que gozam de alto grau de legitimidade tendem a ser a favor de instituições mais fortes, ou mais intrusivas, enquanto Estados fracos tendem a evitar instituições fortes e procuram ganhar legitimidade de instituições renomadas, porém enfraquecidas. Outra linha de argumentação seria da fragilidade das relações inter-éticas entre países. Ou seja, regiões em que a presença de diferentes etnias é espalhada ao longo das fronteiras dos Estados tendem a ser a favor de instituições que advogam contra a interferência de assuntos internos (ACHARYA, 2007, p. 19-20).

Instituições e atores não estatais de fora da região podem afetar os interesses dos atores em criar determinadas instituições, ao passo em que fornecem modelos organizacionais para instituições mais novas. Essas instituições mais novas podem ser influenciadas por funções, mecanismos de cooperação, procedimentos de tomada de decisão de instituições mais antigas e com mais sucesso (ACHARYA, 2007, p. 20).

No nosso entendimento, estamos inclinados a nos alinhar com o modelo de interesses e desenho de instituições de Acharya, em detrimento do modelo de Desenho Racional de Instituições Internacionais. Além de incluir fatores do DRII, como o alinhamento de preferências e a diminuição de custos e elevação dos ganhos como fatores de interesses no processo de *institution-building*, adicionam-se também fatores que visam respeitar as diferenças dos processos de construção de instituições regionais nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

No caso sul-americano, percebeu-se a reinvenção do termo “América do Sul” no discurso diplomático brasileiro desde a criação da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000. Assim, a diplomacia brasileira mediou esforços para ligar a identidade sul-americana aos processos de integração da região (GALVÃO, 2009, p. 68-71). Neste sentido, o novo foco dado à identidade regional representou um dos fatores de interesse no processo de construção da União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Além disso, a nova agenda de segurança, que identificava novas ameaças, muitas de caráter transacional, incentivou os atores sul-americanos a agir em conjunto em matéria de segurança, favorecendo a construção de

uma instituição com mecanismos que tratassem de tais questões. Por fim, também pode se destacar o não intervencionismo como base para *norm subsidiarity* sul-americana, ou seja, o processo onde os atores locais criam regras com o objetivo de preservar a autonomia da dominação, violência ou abuso de atores centrais mais fortes (ACHARYA, 2011, p. 97, tradução nossa²⁶). Neste sentido, a criação da Unasul e seu Conselho de Defesa podem ser interpretados como estratégia de balanceamento contra os Estados Unidos.

Então, é possível identificar diferentes fatores de interesses dos atores nos processos de construção de instituição, principalmente ao tratar de instituições regionais em países em desenvolvimento. Questões como identidade e valores compartilhados passam influenciar de forma expressiva no processo de *institution-building*. Os interesses dos atores, aliado à crescente regionalização das dinâmicas securitárias e ao processo global de expansão da agenda de segurança, constitui a força impulsora da construção de instituições regionais.

2.3 A evolução da cooperação militar e o papel das instituições

Além da regionalização das dinâmicas securitárias e da expansão e aprofundamento do conceito de segurança, os debates acerca do conceito de cooperação militar (ou em Defesa) evoluíram com o final da Guerra Fria. Durante a década de 1990, o conceito passou a ser questionado em relação aos seus propósitos, na medida em que os ministérios de Defesa e as Forças Armadas passaram a possuir uma maior variedade de tarefas cooperativas. Destaca-se nesse debate autores como Muthanna (2011), Du Plessis (2008) e Cottney e Foster (2004).

Quanto a Cottney e Foster, os mesmos argumentam que são dadas novas funções às Forças Armadas no tocante à política externa das nações. Neste sentido, a cooperação militar e suas atividades passam a integrar o conceito de Diplomacia de Defesa (ou Diplomacia militar). De acordo com os autores, Diplomacia de Defesa:

²⁶ No original: “*a process whereby local actors create rules with a view to preserve their autonomy from dominance, neglect, violation, or abuse by more powerful central actors.*”

Envolve o uso cooperativo de forças armadas e infraestrutura (principalmente ministérios de Defesa) em tempo de paz como uma ferramenta de política externa e segurança (COTTEY & FORSTER, 2004, p. 6, tradução nossa²⁷)

A diferença entre a Diplomacia de Defesa e cooperação militar durante a Guerra Fria é o propósito das relações cooperativas. Tradicionalmente, a cooperação militar possuía o papel principal de uso da força, seja para defesa, dissuasão, ou intervenção, apoiando a segurança e Forças Armadas aliadas. A Diplomacia de Defesa, por sua vez, adiciona três mudanças principais na cooperação militar. A primeira, em contraste ao uso tradicional de contrabalancear inimigos, a cooperação militar agora é usada para ajudar a criar relações cooperativas com antigos ou potenciais inimigos. Em segundo lugar, em contraste à manutenção de cooperação militar com regimes autoritários, as democracias ocidentais estão usando cooperação militar cada vez mais para promover controle democrático de Forças Armadas. Por último, cooperação militar vem sendo utilizada para apoiar Estados parceiros em operações de *peacekeeping* e *peace-enforcement* (COTTEY & FORSTER, 2004, p. 7-8).

Dentre as atividades englobadas pela Diplomacia de Defesa, destacam-se os acordos bilaterais de Defesa, exercícios militares bilaterais ou multilaterais para fins de treinamento e o fornecimento de conhecimentos especializados e aconselhamento sobre o controle democrático das forças armadas, gestão da Defesa e áreas técnicas militares (COTTEY & FORSTER, 2004, p. 6-7).

Ao debater Diplomacia de Defesa e tratar das relações de Defesa regional, é necessário conceituar e diferenciar Defesa de segurança. Segurança é o estado desejado de ausência de ameaças existenciais (BUZAN, 1991, p. 18), o que envolve a existência, percepção e tratamento de ameaças para diferentes atores, por outro lado, Defesa trata das ações e instrumentos que visam atingir o estado de segurança, geralmente ao tratar de ameaças de natureza externa, estatal e militar. (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 45).

Entretanto, a definição de Defesa pode se tornar confusa na medida em que as ameaças passam a ultrapassar o limite das fronteiras nacionais e são dadas tarefas de caráter policial às Forças Armadas. Ou seja, as consideradas “novas ameaças”, oriundas de atores transnacionais, causadas muito por fragilidades socioeconômicas da estrutura

²⁷No original: “*involves the peacetime cooperative use of armed forces and related infrastructure (primarily defence ministries) as a tool of foreign and security.*”

dos países, passam a ignorar as fronteiras dos países, necessitando esforço conjunto dos países. Este crescente papel policial dado às Forças Armadas é resultado de uma contínua securitização²⁸ de tais temas dentro da agenda de Defesa (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 39-42), tornando tais questões, que antes eram vistas com foco na segurança pública, com maior prioridade dentro dos altos escalões das Forças Armadas.

Portanto, as novas ameaças são incorporadas na pauta de atuação dos agentes de Defesa conforme as mesmas vêm ganhando prioridade. Destacam-se entre as novas ameaças o tráfico de drogas e armas, assim como o crime organizado, e também ameaças ambientais, visto que tais ameaças podem estar ligadas a ameaças territoriais e disputas de recursos naturais.

Definido o conceito de Defesa e a Diplomacia de Defesa, passaremos a discorrer sobre as variáveis escolhidas para analisar as relações em matéria de Defesa na América do Sul, assim como indicar que efeitos instituições que visam segurança, ou Defesa mais especificamente, possuem em tais processos. As variáveis foram elencadas a partir das atividades englobadas na teoria da Diplomacia de Defesa de Cottney e Forster (2004) e de conceitos que analisem as instituições que tratam de segurança, mais especificamente Defesa. Assim, as variáveis para a análise da Diplomacia de Defesa na América do Sul foram agenda de Defesa, a institucionalização de arranjos que tratam de cooperação em Defesa, o emprego cooperativo da força e a economia de Defesa. Embora a economia de Defesa não seja originalmente englobada na Diplomacia de Defesa dos autores mencionados, é importante destacar que as tratativas de cooperação em Defesa na América do Sul possuem caráter estratégico nas questões que envolvem comércio, pesquisa, desenvolvimento e produção de produtos de Defesa, assim como tratados que tratam dos mesmos, sendo fundamental analisá-los como variável de cooperação em Defesa, todos englobados nesta monografia na variável economia de Defesa.

²⁸ Securitização é o processo de estabelecimento de ameaças existenciais, capaz de possuir efeitos políticos substanciais, em torno de um dado tema. A securitização ocorre através de um “ato securitizador” constituído em um discurso, e deve ser aceito pela audiência para ser caracterizado como um tema “securitizado” (BUZAN et al, 1998, p. 25).

2.3.1 Agenda de Defesa

Primeiramente, deve-se conceituar o termo “agenda”. Neste trabalho, será utilizada a definição de Kingdon (1995). Segundo o autor, entende-se por agenda:

A lista de temas ou problemas a que os oficiais governamentais, e pessoas fora do governo associadas com esses funcionários, estão focados em um dado momento (KINGDON, 1995, p. 3, tradução nossa)²⁹.

Portanto, no caso da agenda de Defesa, trata-se da lista de problemas relacionados á área de Defesa a que os agentes de Defesa estão focados num determinado momento. Como argumentado anteriormente, os temas primeiros a ser focados pelos agentes se tratam daqueles que ameaçam a soberania e integridade territorial nacional que advém da disputa entre unidades políticas (Estados) por poder.

Entretanto, como a Escola de Copenhague argumenta, os temas da agenda são construídos pela percepção de ameaças. Por sua vez, as ameaças podem se tornar mais prioritárias, visto que os temas de seguranças são construídos através de discursos por agentes securitizadores. Isto quer dizer que há a possibilidade de se criar ameaças existenciais em torno de diversas áreas³⁰, desde que a audiência aceite o discurso securitizador em torno do dado objeto.

Neste sentido, cabe ressaltar o transbordamento dos temas da agenda de Defesa ao abordar questões envolvidas com segurança pública e ações de policiamento. Este transbordamento ocorre na medida em que novas ameaças, como o crime organizado, tráfico de drogas e armas, são securitizados pelos agentes de Defesa.

Em relação às organizações internacionais, as mesmas são criadas com objetivos e, consequentemente, uma agenda de atuação. Porém, elas não estão excluídas do processo de securitização, dando prioridade distinta aos diferentes temas. Outro ponto a ser destacado é que instituições multilaterais tendem a agregar as agendas, e, neste caso, as agendas de Defesa dos Estados membros. Neste trabalho, avalia-se se a criação do

²⁹No original: “*The list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time.*”

³⁰Pode-se dizer que o processo de securitização fundamenta o conceito expandido de segurança de Buzan, uma vez que argumenta que a segurança é resultado dos processos de priorização de temas advindos da securitização, possibilitando a criação de ameaças existenciais em diversas áreas, como definido nas áreas de segurança (econômica, societal, política, militar, ambiental).

Conselho de Defesa Sul-Americano une as agendas de Defesa dos subcomplexos Norte-Andino e Cone Sul, formando uma agenda integrada.

2.3.2 *Institucionalização*

Por institucionalização, entende-se pelo “processo no qual as normas ou padrões de comportamentos compartilhados pela instituição são criados e desenvolvidos” (SMITH, 2004, p. 26, tradução nossa)³¹.

Assim, o grau de institucionalização compreende com que eficácia as regras criadas pela instituição estão sendo respeitadas pelos atores que constituem a mesma. Institucionalização, primeiramente, significa que certos comportamentos de um conjunto de atores persistem ao longo do tempo. Estes atores então se adaptam juntos frente a diferentes desafios internos e externos. Em segundo lugar, também significa crescente complexidade, onde comportamentos coletivos e escolhas são mais detalhadas e ligadas. Essa complexidade pode ser observada no aumento de números de normas, a clareza de tais normas, a formalização de normas em leis. Em terceiro lugar, institucionalização também significa a existência de critérios gerais em adição às normas particulares ao tomar certas decisões. Isto quer dizer que os resultados das decisões não são determinados exclusivamente por constrangimentos ou oportunidades de atores num dado momento, mas são condicionadas por princípios que se aplicam a todos os atores em todas as situações. As decisões, então, se tornam mais automáticas do que arbitrárias quanto mais desenvolvida a instituição se torna (SMITH, 2004, p. 28).

Pelo objetivo do trabalho de analisar os efeitos da Unasul e seu Conselho de Defesa sobre a cooperação militar regional, a institucionalização passa a ser importante a integrar as variáveis a serem analisadas, visto que o CDS visa institucionalizar a Diplomacia de Defesa no âmbito da América do Sul. Assim, passa a ser parte constituinte da análise identificar o grau de institucionalização de tal organização ao longo do seu processo de construção e evolução posterior.

³¹No original: “*Institutionalization is the process by which those norms, or shared standards of behavior are created and developed.*”

2.3.3 Emprego cooperativo da força

A variável “emprego da força” pode ser mal interpretada numa análise de cooperação em Defesa, quando observada pelo viés de demonstração de poder, seja por intervenção e obtenção de capacidades miliares, seja por exercícios militares *solo* ou testes com armas nucleares.

Entretanto, há o aspecto cooperativo do emprego da força. Atividades como exercícios militares em conjunto entre países, troca de informação sobre sistemas existentes de defesa e sobre gastos com defesa, notificação de atividades militares dos países, controle conjunto de fronteiras são tidos como emprego da força no sentido cooperativo.

Neste sentido, é importante analisar o emprego da força como uma variável de cooperação militar, uma vez que é objetivo de instituições que tratam segurança, mais especificamente aquelas instituições securitárias inclusivas³², a implementação de medidas de construção de confiança (DUFFIELD, 2006, p. 637-638), como é o caso do Conselho de Defesa Sul-Americano. Além das atividades já descritas, destaca-se a não-proliferação de armas nucleares e a preparação de respostas coordenadas a desastres naturais e exercícios em conjunto para operações de *peacekeeping* e da atuação cooperativa nessas operações como na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) como propostas do CDS.

2.3.4 Economia de Defesa

A economia de Defesa, neste trabalho, engloba o comércio, pesquisa, desenvolvimento e produção de materiais de Defesa, além de ações diplomáticas e tratados que abarcam os mesmos, como mecanismos de construção de confiança que abordam os gastos em Defesa. Embora não esteja originalmente entre as atividades de Diplomacia de Defesa de Andrew e Forster (2004), acreditamos que as atividades do

³² *ISIs* inclusivas ou orientadas internamente são principalmente destinados a aumentar a segurança de seus participantes com relação um ao outro, reduzindo a probabilidade de conflito militar entre eles (DUFFIELD, 2006, p. 636)

âmbito da economia de Defesa constituem questões que poderiam ser adicionadas na Diplomacia de Defesa, haja vista que tais iniciativas corroboram para maior cooperação em Defesa, seja pela construção de confiança, seja pela transferência de tecnologia e integração de indústrias de Defesa.

Vale destacar que na indústria de Defesa, por causa da natureza de seus produtos, fatores comerciais e econômicos não são as únicas influências. Questões políticas e de segurança nacional são essenciais. A indústria de Defesa é estratégica no sentido de que a mesma possui grande papel na segurança nacional, visto que a base produtiva e tecnológica de uma nação é a fundação do poder nacional (ENGELS, 1981, p. 151-160; ABBOT & JOHNSON, 1996, p.1).

Assim, a importância política e estratégica da economia de Defesa se reflete na relação dessas com seu governo nacional. Indústrias de Defesa devem possuir seus objetivos em convergência com as políticas de desenvolvimento nacionais. Burkard Schmitt (2000) destaca o papel do Estado em empresas públicas de Defesa, onde o mesmo atua tanto como produtor quanto consumidor, e nas empresas privadas, onde o Estado atua como consumidor e incentivador, definindo características do produto, influenciando nas tecnologias de *know-how* e também regulando, ao fiscalizar indústrias do setor de Defesa com mais rigidez que com outros setores (SCHMITT, 2000, p. 1-3).

Há também o objetivo desenvolvimentista que envolve a economia de Defesa na possibilidade de geração de tecnologia de emprego dual. Ou seja, há o efeito de transbordamento dos resultados tecnológicos e econômicos resultantes no investimento no setor da Defesa para o setor civil, na medida em que ocorre a integração, transposição e convergência das dinâmicas tecnológico-produtivas dos dois setores na promoção e no desenvolvimento de tecnologias de uso dual (DAGNINO, 2008, p. 45-46, 51-55).

Frente ao alto nível estratégico ligado às questões que envolvem economia de Defesa, as instituições securitárias podem se tornar relevantes instrumentos de cooperação nesta área. Isso ocorre ao passo em que instituições que tratam de segurança objetivam implementar medidas de construção de confiança (*confidence-building measures*) como forma de prover informações e reciprocidade entre os membros, acrescendo transparência nas relações cooperativas (DUFFIELD, 2006, p. 644). As instituições securitárias possuem efeito sobre a economia de Defesa ao regular “a

produção, a posse, o intercâmbio e a transferência de armas de vários tipos” (DUFFIELD, 2006, p. 635), como é o caso de instituições que objetivam o controle de armas químicas como a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), e também em instituições que visam o controle de exportação de produtos de Defesa, como o Comitê Coordenador Multilateral para Controles de Exportação (COCOM). Outras instituições fomentam a cooperação de indústrias de Defesa de seus membros, visando à autonomia tecnológica regional, frente a ameaças externas, e a estabilidade regional, por meio da integração de base industrial, como é proposto pelo Conselho de Defesa Sul-Americano.

Neste sentido, é interessante adotar a economia de Defesa como variável, uma vez que o CDS se propõe a construir uma identidade sul-americana em matéria de Defesa, destacando o “avanço gradual na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de Defesa” e a “promoção do intercâmbio e da cooperação no âmbito da indústria de Defesa” (UNASUL, 2008) Defende-se, portanto, que o Conselho de Defesa Sul-Americano proporcionou a integração da indústria de Defesa sul-americana ao mesmo tempo em que incentivou economicamente o setor.

2.5 Conclusão ao capítulo

A análise da cooperação em Defesa regional e os impactos de instituições no mesmo demandam esforços teóricos em diferentes direções. Primeiro, discutiu-se a regionalização das dinâmicas securitárias com o fim da Guerra Fria e a ascensão de abordagens não tradicionais para o estudo de segurança e Defesa que resultaram em teorias como a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, definidos neste trabalho como o pano de fundo da análise. Em segundo lugar, passou-se a discutir as instituições internacionais, seus processos de formação e seus impactos principais nas dinâmicas interestatais, podendo se concluir que as mesmas possuem impactos nas dinâmicas securitárias, porém com grau incerto. Por fim, pudemos observar mudanças na cooperação em Defesa no final do século XX em relação aos meios e finalidades das parcerias em Defesa, que possibilitaram a formação do conceito de Diplomacia de Defesa. A partir deste conceito, elencamos e descrevemos as quatro variáveis (agenda

de Defesa, institucionalização, emprego cooperativo da força e economia de Defesa) que serão utilizadas para a análise da cooperação em Defesa na América do Sul.

3 A COOPERAÇÃO EM DEFESA DE 1979 A 1999

O presente capítulo objetiva analisar a cooperação em Defesa na América do Sul do período de 1979 a 1999. Serão abordados os quatro níveis elencados para a análise da cooperação regional, sendo eles: a agenda de Defesa, incluindo a percepção de ameaças nos subcomplexos Cone Sul e Norte-Andino; a institucionalização, analisando a existência (ou inexistência) de arranjos que tratam de Defesa e sua cooperação; emprego cooperativo da força, tratando do aspecto cooperativo dos exercícios militares em conjunto no período, entre outros; e economia de Defesa, avaliando iniciativas de cooperação no âmbito do comércio, pesquisa, desenvolvimento e produção de produtos de Defesa no período.

3.1 Agenda de Defesa

Inicialmente, é preciso definir os países que constituem cada um dos subcomplexos analisados a seguir. Adotamos, nesse trabalho, o modelo de Buzan & Waever (2003) para os subcomplexos na América do Sul (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 317), com algumas mudanças quanto aos países que constituem os mesmos. O Cone Sul possui Argentina, Brasil, Chile e Paraguai como membros, sendo que a Bolívia passa a integrar o subcomplexo Norte-Andino, junto com Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela. Definidos os subcomplexos, passar-se-á à análise da agenda de Defesa da região, e, logo adiante, à análise das demais variáveis.

3.1.1 Agenda de Defesa no Cone Sul

A percepção de ameaças dos países do Cone Sul, ao longo da década de 1970, estava ligada ao contexto de contenção, caracterizada pela rivalidade entre os dois atores mais proeminentes do subcomplexo, Brasil e Argentina. Esta visão mútua de ameaça latente e inimigos em potencial entre Brasil e Argentina contribuiu para o distanciamento entre os países da região, dificultando as iniciativas de integração regional (MEDEIROS FILHO, p. 32).

No final da década de 1970, já é possível observar uma inflexão nas relações Brasil-Argentina na medida em que iniciativas, por parte do Brasil, objetivaram a desconstrução do cenário de contenção (MEDEIROS FILHO, p. 33). Assim, a ação externa brasileira visou colocar fim a essa desconfiança mútua e procurou construir uma parceria estratégica com os vizinhos, por meio de acordos. Em 1979, marco inicial do período analisado, é assinado o Acordo Técnico Cooperativo Itaipu-Corpus, solucionando o impasse energético da construção da Usina de Itaipu, considerado ponto chave para o início da parceria estratégica Brasil-Argentina.

O mesmo tratado também serviu como base para o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear entre Brasil e Argentina, em 1980, servindo como medidas de construção de confiança entre os atores, a fim de diminuir tensões entre as partes (BRIGAGÃO & PROENÇA, 2002, p. 107). A cooperação na questão nuclear só avança nos anos seguintes, com a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e o acordo Quatripartite, que serão tratadas na seção sobre institucionalização. Outra questão importante foi o comportamento brasileiro durante a Guerra das Malvinas, no início dos anos 1980, considerado “fundamental para diluir o dilema de segurança argentino-brasileiro” (MEDEIROS FILHO, p. 33).

Ademais, a redemocratização dos dois países, ao longo da década de 1980, impulsionou maior aproximação na região (PAGLIARI, 2009, p. 51). Em 1985, a declaração de Iguaçu deu efetivamente início à parceria estratégica Brasil-Argentina e o Tratado de Assunção, em 1991, que criou o MERCOSUL, colocou em início um projeto de integração regional por organizações internacionais, incluindo Paraguai e Uruguai neste processo. Pode-se dizer que esses dois eventos, aliados aos acordos negociados e assinados desde 1979 constituíram um processo de alinhamento das agendas de Defesa do Cone Sul, ao diminuir as ameaças de conflitos tradicionais entre os dois principais atores e ao configurar um ambiente cooperativo e de confiança mútua entre as partes.

Há de se notar a atuação de atores menos proeminentes na região, como Chile, Paraguai e Uruguai, no âmbito da Defesa do Cone Sul. O Chile possui relação com Argentina semelhante a Brasil-Argentina, ao observar seu histórico. Na década de 1970, havia grande tensão entre os dois países, principalmente com a disputa do canal Beagle, que perdurou até 1978 (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 61). Desde lá, a cooperação entre

os dois somente se adensou. Apesar disso, o Chile possui menor atuação no Cone Sul comparado aos outros membros, muito devido ao seu isolamento geopolítico, resultante de suas características geográficas e desconfianças em relação aos seus vizinhos do Norte-Andino, Peru e Bolívia (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 129).

Em relação ao Paraguai, as ameaças tradicionais constituem a principal ameaça percebida, possivelmente ainda em decorrência da Guerra da Tríplice Aliança, que mudou o status do país no contexto regional. Assim, o objetivo primeiro da Defesa paraguaia é a defesa da integridade territorial. Apesar disso, é proeminente a percepção de confiança mútua quanto aos outros membros do Cone Sul e quanto à iniciativa de integração pelo MERCOSUL. Concomitantemente, a cooperação militar se fez mais presente com o Brasil de 1942 a 1994, com a Missão Militar Brasileira, renovada em 1996, criando a Cooperação Militar Brasileira no Paraguai (CMBP) (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 134-136).

Em relação ao Uruguai, não se vê tantas desconfianças em relação aos seus vizinhos quanto o Paraguai. Com a publicação das Bases para uma Política de Defesa Nacional³³, em 1999, pode-se notar o baixo grau de ameaças tradicionais envolvendo Brasil e Argentina, priorizando a ascensão das “novas ameaças” como ameaças percebidas e um alinhamento claro com a agenda mercosulina (URUGUAI, 1999).

Porém, cabe destacar que iniciativas como o MERCOSUL possuíam o âmbito econômico como objetivo primeiro, sendo temas como Defesa e segurança (exceção aos acordos de uso nuclear pacífico) relativamente negligenciados neste momento (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 33). Mesmo assim, Medeiros Filho afirma a existência de uma agenda para integração de Defesa mercosulina, advinda desse alinhamento das agendas de Defesa no subcomplexo do Cone Sul. A agenda mercosulina se trata de propostas para a construção de um organismo sul-americano sob uma perspectiva liberal, como parte da ampliação da integração regional a partir do MERCOSUL. Segundo o autor:

³³ Dentre seus objetivos: “Profundización de las relaciones de cooperación, confianza y amistad con los demás países de la región; Incrementar las capacidades de operación combinada de nuestras Fuerzas Armadas con las de los países del MERCOSUR; Orientar las adquisiciones de equipamiento del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea a fin de obtener material con características de multifuncionalidad, asegurar la estandarización del equipamiento en una primera etapa en el ámbito de las tres Fuerzas, y posteriormente a nivel de las Fuerzas Armadas de los países del MERCOSUR; Fomentar las medidas de confianza mutua en el ámbito del MERCOSUR” (URUGUAI, 1999)

A finalidade da integração regional sob esta perspectiva está geralmente relacionada à ampliação do grau de integração regional, atingindo a esfera política. Neste caso, o objetivo de uma arquitetura de Defesa estaria relacionado à necessidade de estabilidade regional, entendida como precondição para a manutenção dos regimes democráticos na região. Para tanto, a adoção de políticas públicas transparentes de Defesa e segurança, sob o controle civil, passa a ser uma meta central. (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 34)

O contexto das agendas de Defesa dos países do Cone Sul denota um cenário de estabilidade crescente desde o início da década de 1980. Isto ocorreu com a solução e início do entendimento entre Brasil e Argentina a partir de 1979, e o aprofundamento das relações com novas medidas de construção de confiança entre ambos. As agendas de Defesa do subcomplexo parecem se alinhar principalmente com a criação do MERCOSUL, em 1991, ainda que essa iniciativa fosse primeiramente de âmbito econômico. Exceção deve ser feita à agenda de Defesa do Chile, que se distancia dos demais países do Cone Sul, seja pelo menor fator cooperativo devido ao seu tradicional isolacionismo político, seja pela percepção de ameaças tradicionais existentes dos Andes.

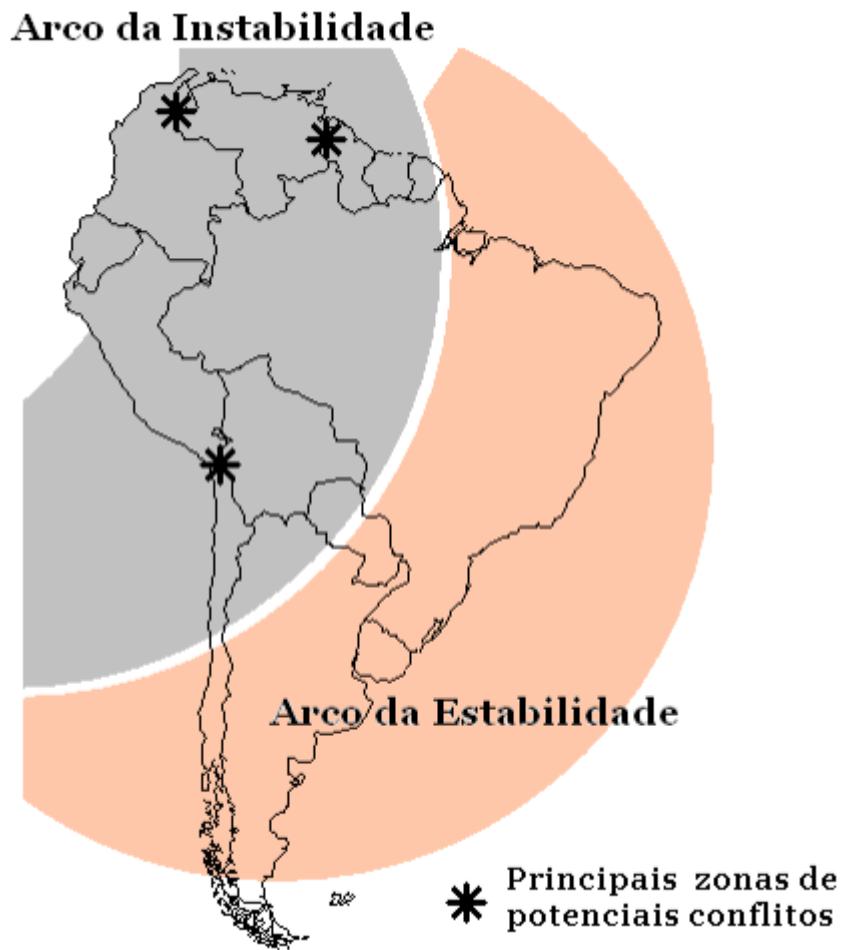
3.1.2 Agenda de Defesa no Norte-Andino

O histórico da região da América do Sul caracteriza-se pela baixa presença de guerras tradicionais, ou guerras interestatais durante o século XX (PAGLIARI, 2009, p. 88). Porém, quando se observa a região num recorte das duas sub-regiões, a região Norte-Andina se destaca pela maior tensão de disputas entre seus países.

Os litígios territoriais, assim como as ameaças transnacionais são mais presentes no ambiente Norte-Andino do que no Cone Sul. Visto a diferença no padrão de segurança, alguns autores sugerem conceitos para diferenciar esses dois cenários, como Hector Saint-Pierre o faz com os conceitos de Arco da Estabilidade/Arco da Instabilidade (figura 1). O conceito diferencia as duas sub-regiões em relação à integração e à estabilidade. Neste caso, o Cone Sul é visto como o Arco da Estabilidade visto seu menor grau de conflito interestatal entre países-chave como Brasil-Argentina e Argentina-Chile e também devido ao êxito da integração por meio do MERCOSUL. Por outro lado, o Norte-Andino seria o Arco de Instabilidade, onde apresentam níveis mais

escassos de integração, países com maior fragilidade institucional e onde localizam as áreas com maior potencialidade de conflitos.

Figura 1³⁴: Arcos da Instabilidade e da Estabilidade



Fonte: Medeiros Filho, 2010, p. 65.

Assim, podemos destacar quatro fatores para a denominada instabilidade da região, que resulta na menor integração da agenda de Defesa dos países da sub-região, são eles: ameaças tradicionais originárias ainda de litígios territoriais, mais presentes do que no Cone Sul; as crises internas, relacionadas às vulnerabilidades econômico-sociais dos países; os problemas de caráter transnacional, como o narcotráfico e os grupos

³⁴ Embora a questão das “principais zonas de potenciais conflitos” possam ser comparadas para o período de 1979-1999, como a questão de Chile, Bolívia e Peru, e Venezuela-Colômbia (MEDEIROS FILHO 2010, p. 61), é necessário indicar que essas zonas são referentes ao ano de 2010, como argumentado pelo autor da figura, em sua obra. A figura se faz relevante por ilustrar os Arcos da Estabilidade/Instabilidade, e seus países componentes.

armados, sobretudo durante a década de 1990; e a penetração extrarregional de atores como Estados Unidos, ligada às ameaças transnacionais, muito mais incisiva na região Norte-Andina do que no Cone Sul.

Durante o período de 1979-1999, faz-se destacar o grau de desconfiança no Norte-Andino em comparação com o Cone Sul, referente aos conflitos interestatais tradicionais. Podem-se destacar três crises entre países neste período, são elas: Chile, Peru e Bolívia, no final da década de 1970, Colômbia e Venezuela, em 1987, e Peru e Equador, em 1981 e 1995 (PAGLIARI, 2009, p. 90; MEDEIROS FILHO, 2010, p. 61; FILIPPI & CHARÃO, 2015, p. 66, 67). A crise do Chile, Peru e Bolívia diz respeito às relações tensas entre os países na negociação de uma saída boliviana para o Mar, não sucedida. A crise Colômbia-Venezuela ocorreu em um quase confrontamento naval por disputa de soberania de águas, resolvida de forma diplomática. Já o conflito entre Peru e Equador constituiu guerra por disputa territorial em 1981 e 1995, os únicos casos de guerra tradicional no subcomplexo, no período de 1979-1999.

Ainda que com maior grau de desconfiança, a região Norte-Andina e a América do Sul em geral se caracteriza pela ausência de guerras formais ao ser comparada com outras regiões (PAGLIARI, 2009, p. 88-89). Por outro lado, como destacam Cepik e Arturi (2011), “a região não pode ser considerada uma zona de paz, mas, ao contrário, uma região de insegurança e violência regular” (CEPIK & ARTURI, 2011, p. 654). Isto se torna mais visível na região Norte-Andina, onde problemas relativos à fragilidade do poder do Estado e o alto grau de violência social são mais presentes.

Para Pagliari (2009), a fragilidade desses Estados são as causas para maior criminalidade:

Historicamente, a América Latina, de modo geral, apresenta graus elevados de pobreza, miséria, desigualdade social e desemprego, que vulneram a coesão social e desencadeiam condições propícias para a expansão do fenômeno, pois a falta de perspectiva de melhoria nas condições de vida, a insatisfação com o Estado e a vulnerabilidade social, são fatores favoráveis e caldo de cultura para o avanço da criminalidade. Com efeito, a América Latina possui países profundamente desiguais quanto à distribuição da riqueza (PAGLIARI, 2009, p.130).

Estes problemas ocasionados pela vulnerabilidade dos Estados são fomentados na medida em que crises institucionais internas se manifestam de maneira contínua. No

período analisado, é possível percebê-las, sobretudo na década de 1990. Tickner (2001) destaca:

Desde o início da década de 1990, todas as nações andinas foram submetidas a diferentes graus de enfraquecimento nas estruturas do Estado, e a eficácia e a credibilidade de sua política institucional foram agravadas ainda mais pela recessão crônica e crises (TICKNER, 2001, p. 30, tradução nossa³⁵).

Essas crises estavam profundamente ligadas aos problemas do narcotráfico e grupos guerrilheiros em ascensão, afetando a grande região Norte-Andina, na Bolívia, Peru, Equador, Venezuela e Colômbia. Outro fator agregado a essas crises foi o crescimento da violência criminal, na mesma década, caracterizando a região como a líder mundial no índice de homicídios (PAGLIARI, 2009, p. 128). Dessa maneira, essas crises acabam forçando os países a se fecharem em relação a alguma forma de integração de agenda de Defesa sub-regional, na medida em que os Estados se auto percebem como ameaça e, como resultado, as ameaças transnacionais potencializam distanciamento entre os países.

De fato, as ameaças transnacionais, ou “novas ameaças”, são o principal tipo de ameaça percebida na sub-região. Dentre essas ameaças, o narcotráfico é a ameaça prioritária a ser combatida, ganhando destaque na agenda de segurança dos Estados Unidos, num processo de securitização desde os anos 1970, causando maior desintegração nas agendas de Defesa da sub-região (FAGUNDES, 2014, p. 71).

A ação norte-americana na região cresceu ao longo da década de 1980, securitizando o problema em âmbito hemisférico, objetivando controlar a oferta de cocaína de Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, por meio da Política de Certificação (FAGUNDES, 2014, p. 72). Tal política mostrou resultados negativos, na medida em que o sucesso em conter a oferta de narcóticos na Bolívia e Peru levou ao deslocamento da produção para a Colômbia, local onde a oferta não foi contida. Assim, partiu-se para adoção de políticas mais duras para a sub-região, atingindo sua maior forma durante a década de 1990, que potencializaram o conflito, aliada às crises internas da década de 1990. Esta nova adoção de política acabou resultando no Plano Colômbia, proposto na

³⁵No original: “since the early 1990s, all of the Andean nations have undergone varying degrees of weakening state structures, and the efficacy and credibility of their political institutional compounded even further by chronic downturns and crises.”

administração de Bill Clinton, em 1999, aprovado em 2000 (FAGUNDES, 2014, p. 72-74), que será tratado mais especificamente no próximo capítulo.

A penetração norte-americana, durante o período analisado, serviu como outro fator de desintegração entre os países, no que tange uma possível integração de agenda de Defesa. Isto ocorreu na medida em que a ação dos Estados Unidos acarretou em novas crises internas e entre os países, dado que o conflito do narcotráfico passou a ser movido de um país para outro. Também, o alinhamento de agenda de Colômbia com os Estados Unidos, que será melhor tratado no capítulo seguinte, promoveu o distanciamento com países vizinhos, principalmente Equador e Venezuela.

Além dos quatro fatores (desconfiança de conflitos tradicionais, vulnerabilidades internas, ameaças transnacionais e penetração extrarregional) causadores da desintegração das agendas de Defesa sub-regional, há de se destacar algumas iniciativas cooperativas, ainda que incipientes.

Uma delas foi a Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), criada na década de 1990 entre Colômbia e Equador, com o objetivo de consolidar uma relação de confiança em torno da agenda de segurança e Defesa na fronteira (FAGUNDES, 2014, p. 79). Outra iniciativa teve participação do Brasil, que procurou se aproximar dos vizinhos do Norte, ao longo das décadas de 1980 e 1990, após o entendimento militar entre Brasil e Argentina.

Em 1978, é assinado o Tratado de Cooperação Amazônica entre os oito países amazônicos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), objetivando o desenvolvimento harmônico e integração regional (REZENDE, 2005, p. 74-75). Este tratado se aprofunda com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 1998 (PAGLIARI, 2009, p. 78). O processo de criação do Sistema de Proteção e Vigilância da Amazônica (SIVAM), iniciado em 1990, e só concluído em 2005, também constitui outra iniciativa cooperativa na região.

Dentro do âmbito do Pacto de Cartagena, criado em 1969, e posterior mudança para Comunidade Andina de Nações (CAN), em 1996, as medidas de integração em Defesa são inexistentes, possuindo suas primeiras medidas a partir de 2001. Pelo contrário, o histórico da CAN colabora para a tese de desintegração das agendas da sub-

região, com a saída do Chile, em 1973, e a posterior saída da Venezuela, em 2006 (SANTOS, 2014, p. 29-30).

Com isso, é possível perceber dois cenários distintos de Defesa em que a cooperação progride em velocidades diferentes. No Cone Sul, é possível perceber maior integração da agenda de Defesa, impulsionada por um efeito *spill-off* da iniciativa econômica do MERCOSUL. Não obstante, é possível perceber o alinhamento das agendas de Defesa nesta sub-região pela atuação de seus atores que, desde a década de 1980, puderam resolver questões de disputa tradicional e passaram a empreender ações de construção de confiança. No Norte-Andino, pode-se dizer que fatores desestabilizadores ainda pesaram mais nas dinâmicas de Defesa sub-regionais. Sendo assim, as disputas territoriais, as crises internas, ameaças transnacionais e a penetração extraregional na sub-região impediram maiores iniciativas de integração em Defesa. O cenário do Norte-Andino se caracterizou, assim, pela atuação das agendas autônomas dos países, que não possuem grande diálogo entre si na questão cooperativa no âmbito da Defesa. Outra questão importante foi a ausência de aproximação entre os dois subcomplexos. Tal aproximação se reserva à atuação brasileira, que tenta, a partir da dessecuritização das ameaças do Cone Sul, empreender a cooperação na região amazônica, aproximando os países daquela região.

3.2 Institucionalização

Os arranjos institucionais multilaterais que tratam de segurança e Defesa similares ao posterior Conselho de Defesa Sul-Americanano (CDS) foram incipientes e pouco institucionalizados no período de 1979 a 1999, tanto no Cone Sul como no Norte-Andino, como veremos a seguir. As iniciativas de integração econômica predominaram no mesmo período, ocorrendo um pequeno efeito *spill-over* na agenda de Defesa, sobretudo no Cone Sul. Entretanto, ainda é necessário investigar os compromissos em matéria de Defesa que moldaram os padrões de cooperação em matéria de Defesa no período. Neste sentido, grandes arranjos como a Junta Interamericana de Defesa (JID), a Organização do tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a questão nuclear Brasil-Argentina serão os objetos para a análise da institucionalização da cooperação militar de 1979-1999.

Em âmbito hemisférico, é necessário destacar os mecanismos de égide norte-americana: A Organização dos Estados Americanos (OEA), criado em 1948; o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), criado em 1947; e a Junta Interamericana de Defesa (JID), criada em 1942. Embora tenham sido criados ao longo da década de 1940, estes três arranjos se mostraram mais presentes durante a bipolaridade da Guerra Fria. O pacto de Bogotá, por meio da OEA, estipulava procedimentos regionais de resolução de controvérsias, rechaçando o uso da força como meio de ação. O TIAR foi o principal mecanismo de afastamento de ameaças de fora do continente americano, baseado no princípio da segurança coletiva (DREGER, 2009, p. 35-36). A JID se trata de um órgão consultivo, educativo e prestador de assessoramento técnico em assuntos relacionados a temas militares e de defesa no Hemisfério (JID, 2006, p.3).

Entretanto, tais arranjos passaram a não suceder com o fim da Guerra Fria, na medida em que tais mecanismos de segurança coletiva demonstraram os interesses hegemônicos norte-americanos. É possível observar o papel legitimador da OEA em atos hegemônicos norte-americanos na derrubada do governo na Guatemala (1954), na expulsão de Cuba da OEA (1962), na invasão da República Dominicana (1965) de Granada (1983) e do Panamá (1989) e principalmente na guerra das Malvinas (1982), que corroboraram com essa ideia (DREGER, 2009, p. 37).

Ademais, Flores (2002) afirma que:

Justificaram o TIAR e a JID, sujeitos como todos os tratados e organizações dessa natureza, à tutela hegemônica da potência fiadora de suas validades e, consequentemente, intérprete decisiva de seus preceitos.[...], tratados como o TIAR acabam servindo para condicionar o preparo das Forças Armadas dos contratantes, salvo as da potência hegemônica, que procura transformar as demais em Guardas Costas e Gendarmerias, a pretexto de assegurar a tranquilidade regional, cabendo a ela a segurança contra ameaças de maior vulto. (FLORES, 2002, p. 29)

Aliado ao explícito interesse americano por trás de tais arranjos, Pagliari (2009) destaca que:

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

bem como em relação à maneira de enfrentar os novos desafios a sua segurança (PAGLIARI, 2009, p. 74)

Deste modo, é possível perceber a fragilidade da institucionalização de tais mecanismos com o fim da Guerra Fria, instigando os países da região sul-americana a buscar formas de revitalizar instituições regionais, como demonstrado no início das Reuniões de Presidentes da América do Sul, em 2000.

Outro arranjo que há de se destacar é a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), criado em 1996, a partir do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de 1978. Segundo Abdul-Hak (2013), a OTCA demonstra a função estratégica do Brasil de criar condições reais de conformar um regime de cooperação efetiva no Norte-Andino, mais especificamente na região Amazônica, aliada às operações bilaterais dos Sistema de Proteção e Vigilância da Amazônia (SIPAM/SIVAM) com países fronteiriços (ABDUL-HAK, 2013, p. 79).

A proposta do TCA demonstrou a preocupação brasileira diminuir instabilidades com seus vizinhos ao Norte, após o entendimento com a Argentina no Cone Sul. Assim, foi intuito brasileiro, com o TCA: regionalizar o tratamento da questão amazônica, afastando interferência de grandes potências; buscar aproximação diplomática e integração com países da região, em especial com possíveis fornecedores de energia; evitar a criação de um bloco andino que excluísse o país.

Contudo, as negociações do Tratado foram dificultadas, muito em questão da grande desconfiança em relação a possíveis intenções hegemônicas do Brasil na região (FAGUNDES, 2014, p. 86). Neste sentido, as atuações de Peru e Venezuela ganharam destaque. De um lado, Peru apoiava a penetração brasileira na região amazônica, enquanto a Venezuela via tal expansão com desconfiança (FAGUNDES, 2014, p. 86). Assim, o Brasil priorizou a adesão dos países amazônicos, com o apoio do Peru, em detrimento da eficácia do Tratado, esvaziando seus pontos chave. Por exemplo, o projeto incluía a cooperação em matéria de segurança e Defesa, porém tal tema foi excluído para se atingir um consenso. O TCA, então, surgiu já com grandes lacunas, não podendo agir no manejo conjunto da região amazônica no âmbito da infraestrutura e Defesa (FAGUNDES, 2014, p. 86-87).

A inatividade do TCA até o final da década de 1980 é indicador do baixo grau de institucionalização de tal arranjo. O Tratado passa por mudanças a fim de tornar a organização mais operativa em 1998, criando a OTCA. As principais mudanças foram a criação de uma Secretaria Permanente, a adoção de personalidade jurídica da Organização, e maior ênfase nos temas de Defesa (FAGUNDES, 2014, p. 88).

Em relação à cooperação em Defesa, as discussões se pautavam pela militarização do conflito na Colômbia e a necessidade de solução conjunta para problemas regionais. Tais debates resultaram na proposta dos Sistemas de Proteção e Vigilância da Amazônia (SIPAM/SIVAM)³⁶ da política externa brasileira. Mesmo assim, o processo lento de lançamento do SISVAM/SISPAM também indica baixo grau de efetividade da Organização, sendo negociado desde 1990 e sendo lançado de forma incompleta em 2002, e de forma completa em 2005 (FAGUNDES, 2014, p. 88).

Um exemplo positivo de institucionalização de acordos cooperativos no período analisado é o do Cone Sul, mais especificamente a questão nuclear entre Brasil e Argentina. Como visto, o entendimento e o decréscimo das desconfianças se deram com o Acordo Técnico Cooperativo Itaipu-Corpus, que criou bases para a cooperação dos dois países.

A questão nuclear se faz presente como medida de construção de confiança na sub-região. O Acordo para o Uso Pacífico da Energia Nuclear, em 1980, estabeleceu mecanismos de cooperação no campo da pesquisa tecnológica nuclear aplicada e foi acordada a exploração e mineração de urânio visando atividades cooperativas em termos de treinamento, qualificação e intercâmbio de informação técnico-científica (BRIGAGÃO, 2011, p. 174). Ademais, em 1985, a Declaração Conjunta de Foz de Iguaçu sobre Política Nuclear encerra a competição nuclear entre os países, reafirmando a cooperação para uso exclusivamente pacífico de energia nuclear (BRIGAGÃO, 2011, p. 175).

Nos anos 1990, as iniciativas cooperativas bilaterais continuaram avançando. Nesta década, Argentina e Brasil aderiram completamente ao tratado de Tlatelolco, expressando a vontade política sobre o uso pacífico de energia nuclear. Em 1990, os

³⁶ O Sistema de Proteção e Vigilância da Amazônia (SIPAM/SIVAM) surgiu de proposta brasileira em 1990, com o objetivo de implementar um sistema eficiente de monitoramento e processamento de informação na região amazônica, utilizando radares que realizam varreduras em territórios fronteiriços na Amazônia. (FAGUNDES, 2014, p. 99).

presidentes Menem e Collor de Mello reafirmaram os compromissos previamente assinados ao assinar a Declaração Conjunta Brasileiro-Argentina de Energia Nuclear diante do Diretor-Geral da Agência Internacional de Energia Atômica. Logo depois, dando mais base à Declaração, é criado o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC), um conjunto de procedimentos de salvaguardas aplicáveis a todos os materiais e instalações nucleares nos dois países, que continha mecanismos formais de verificação (BRIGAGÃO, 2011, p. 176-177).

Este processo de acordos e aprofundamento da questão nuclear bilateral resultou na criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), com o propósito de gerir e aplicar o SCCC, além de incluir todos aqueles programas nas salvaguardas estabelecidas no Acordo Bilateral Nuclear. A ABACC consiste numa agência regional, de natureza jurídica internacional, formada pelo esforço técnico-científico de argentinos e brasileiros (BRIGAGÃO, 2011, p. 177).

A institucionalização pode ser observada no processo contínuo envolvendo o tema nuclear e a efetividade das iniciativas. A ABACC representou sólida garantia para o uso pacífico da energia atômica por meio de seus mecanismos de verificação. Tais mecanismos se tornam efetivos na medida em que as instalações e os materiais nucleares de ambos os países estavam sob a jurisdição da ABACC e da AIEA, a partir do Acordo Quatripartite, em 1991, entre Argentina, Brasil, ABACC e AIEA. Assim, reafirmando a ratificação de Tlatelolco, criando legitimidade, transparência e construção de confiança, dentro do âmbito do regime internacional de não proliferação (BRIGAGÃO, 2011, p. 178).

Portanto, os arranjos que tratam de questões de segurança e Defesa comparáveis ao Conselho de Defesa Sul-Americano, no período de 1979-1999, são poucos e pouco institucionalizados. Isto se deve, no caso dos mecanismos da OEA, TIAR, JID, pelo fim da Guerra Fria e interesses norte-americanos por trás dos mesmos. Da mesma forma, a iniciativa amazônica do OTCA falhou desde sua concepção, devido a sua baixa efetividade, visto o consenso necessário para a adesão de todos os membros. O lado positivo se limita ao Cone Sul, com iniciativas altamente institucionalizadas entre Brasil e Argentina em relação ao tema nuclear. Desta forma, a Diplomacia de Defesa na região, no período de 1979-1999, é feita por meio de acordos bilaterais específicos, que

moldam tanto o emprego cooperativo da força, quanto a economia de Defesa dos países sul-americanos.

3.3 Emprego cooperativo da força

O aspecto cooperativo do emprego da força da Diplomacia de Defesa, entre 1979 e 1999, pode ser divido em declarações no âmbito geral hemisférico, ou seja, das Américas, do Cone Sul e do Norte-Andino. Ao mesmo tempo, os objetos desta seção serão reuniões, declarações e acordos que tratem, de forma multilateral e bilateral, as medidas de confiança, como princípios políticos, exercícios militares e intercâmbio de formação de militares, com exceção aos acordos relativos à restrição, contabilidade e integração de economia de Defesa, que serão analisados na próxima seção. Deste modo, é possível observar as reuniões em âmbito hemisférico são numerosas e contínuas, porém pouco aprofundadas. No Cone Sul, há um intenso processo de emprego cooperativo da força, aprofundando a questão nuclear com exercícios militares. No cenário Norte-Andino, o mesmo não se repete, devido às tensões político-militares sub-regionais.

Em âmbito hemisférico, há de se destacar o Colégio Interamericano de Defesa (CID) e as Conferências dos Ministros de Defesa das Américas. O CID, criado em 1962 junto à JID, objetivou o intercâmbio de formação de militares e a promoção da doutrina militar latino-americana condizente com o contexto da Guerra Fria, defendendo valores cristãos e democráticos ocidentais contra a ameaça comunista, com a difusão da Doutrina da Segurança Nacional (DSN). (ABDUL-HAK, 2013, p. 43). Tal mecanismo, junto à JID e à OEA, foi progressivamente enfraquecido com o final da bipolaridade da Guerra Fria e com a mudança da agenda internacional, necessitando iniciativas mais regionais (ABDUL-HAK, 2013, p. 43; PAGLIARI, 2009, p. 74).

As Conferências de Ministros da Defesa da América (CMDA), surgiram a partir de 1995 como um dos fóruns de discussão privilegiados dentro da OEA no pós-Guerra Fria (TORRES, 2011, p. 16). Tais Conferências visaram o diálogo entre as autoridades nos cargos de Defesa dos países americanos, proporcionando discussão acerca das questões de segurança, reunindo civis e oficiais militares superiores. As Conferências,

durante o período analisado, ocorreram em 1995, 1996 e 1998. Entretanto, mesmo com as discussões abordadas, as Conferências não avançaram muito além da reiteração de pontos políticos, como o fortalecimento da confiança mútua, fortalecimento da democracia como requisito para estabilidade da região e promoção de valores democráticos, com resultados práticos de efetividade baixa e insuficientes para uma cooperação em Defesa efetiva no âmbito hemisférico (PAGLIARI, 2009, p. 83-86).

No âmbito do Cone Sul, é possível observar um sensível adensamento no emprego cooperativo da força, sobretudo na década de 1990. Isto ocorreu com os exercícios combinados das Forças Singulares, com a base da Operação FRATERNO (1978) entre a Marinha e a Argentina, completada em 1993, pela Operação ARAEX, que envolveu o porta-aviões brasileiro Minas Gerais e, posteriormente, em 2001, com a operação TEMPEREX. Em relação ao Exército brasileiro, destaca-se a Operação CRUZEIRO DO SUL (1996), com a Argentina. Pelas Forças Aéreas dos dois países, destaca-se a Operação PLATA, em 1997 e 2001 (ABDUL-HAK, 2013, p.75). Houve também o intercâmbio de pessoal para treinamento e formação, assim como a manutenção de unidades militares, como submarinos argentinos e um sistema de lançadores de mísseis brasileiros, em instalações militares de outros países da sub-região (ABDUL-HAK, 2013, p. 75).

Ademais, Abdul-Hak (2013) destaca outros mecanismos e a forte institucionalização da cooperação Brasil-Argentina:

O Brasil tem promovido uma forte institucionalização da cooperação de defesa, sobretudo com a Argentina, com a qual possui mecanismos formais tanto na área nuclear (com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC), quanto na convencional, com a criação do Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação em Temas de Defesa e Segurança Internacional (MPCC, 1997112), o Mecanismo Permanente de Análise Estratégico (MAE, 1997113) e o Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa (GTBD, 2000114). No entanto, com exceção da ABACC, os mecanismos políticos criados com países da América do Sul demonstraram pouca relevância estratégica e raramente se reuniram, prevalecendo os entendimentos no nível das Forças Singulares, com aparente resistência à ampliação do diálogo entre os Ministérios de Defesa (ABDUL-HAK, 2013, p. 76).

O mesmo cenário de adensamento das iniciativas cooperativas não se repete no Norte-Andino, com mínimos exercícios militares conjuntos e intercâmbio de formação, devido aos quatro fatores de desintegração apresentados na seção anterior, ampliada com a crise na Colômbia. As operações conjuntas e intercâmbio de formação só

iniciaram no período de 2000 a 2015, no processo de criação da Unasul e do CDS. Entre 1979 e 1999, a Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON) entre Colômbia e Equador, e as propostas de exercício conjunto com o SIVAM, dentre 1990 e 1999, constituíram sinais da vontade de maior emprego cooperativo da força na região.

Portanto, assim como na agenda de Defesa, o Cone Sul se mostra mais desenvolvido no aspecto do emprego cooperativo da força do que o Norte-Andino. Sendo assim, observa-se que a maioria das iniciativas efetivas eram realizadas de forma bilateral e no Cone Sul, sobretudo a partir da década de 1990. O Norte-Andino, neste aspecto, se mostrou incipiente, com poucas iniciativas, reforçando o ambiente de agendas de Defesa que não se aproximam. Em relação às iniciativas hemisféricas, suas realizações são influenciadas pela queda de tais mecanismos com o fim da Guerra Fria, não havendo grande impacto no aspecto do emprego cooperativo da força na América do Sul.

3.4 Economia de Defesa

A economia de Defesa da região também pode fornecer informações sobre o padrão de cooperação no período analisado. Nesta seção, buscaremos analisar os tratados ligados à indústria de Defesa e os gastos em Defesa das duas sub-regiões. Primeiramente, em relação aos gastos em Defesa, notam-se diferentes traços ao comparar o Cone Sul com o Norte-Andino.

Primeiramente, é necessário discutir o contexto da economia de Defesa da região. Pode-se dizer que a indústria de Defesa sul-americana se concentra no Cone Sul, mais especificamente, na Argentina, Brasil e Chile. Durante a década de 1980, impulsionado pelos governos militares, observou-se a proeminência da indústria nacional brasileira, considerada uma das dez mais importantes do mundo, com a ENGEZA, produtora de veículos blindados, e a AVIBRAS, com a produção de sistemas de artilharia. Na década de 1990, os fatores sistêmicos, como o fim da Guerra Fria e o decréscimo dos gastos em Defesa, aliados à ascensão de uma agenda neoliberal, causaram a queda da produção e aquisição de armas no subcontinente. Tal efeito de diminuição da demanda e pressões neoliberais dos novos governos democráticos

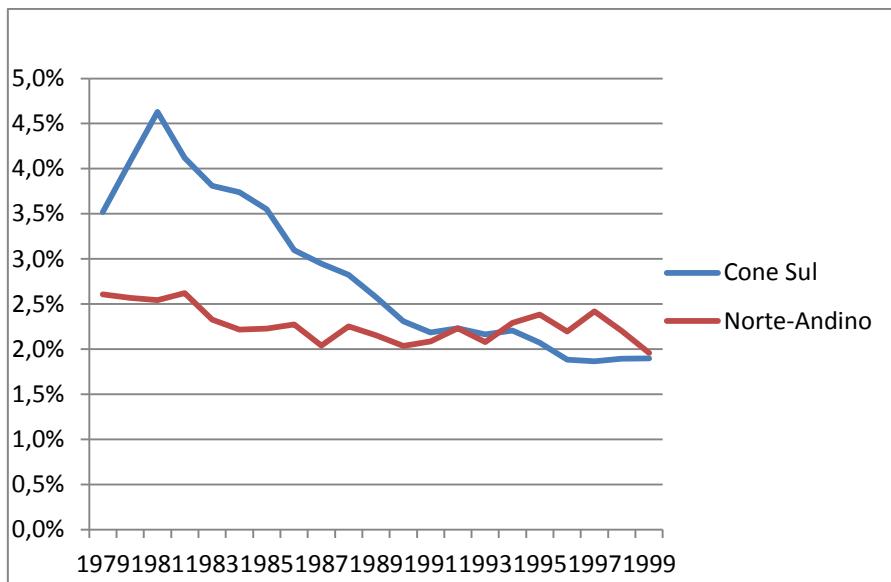
levaram à forte contração do setor no Brasil, mas principalmente na Argentina e Chile (ABDUL-HAK, 2013, p. 224-225).

Ainda contextualizando os fatores comerciais e produtivos da economia de Defesa regional, a questão das transferências de armamentos passa a ser importante na análise da economia de Defesa nesse período. O Brasil é o maior exportador de material de Defesa da região e transfere armamentos para todos os países analisados neste trabalho. A Argentina é o segundo maior exportador de material de Defesa na região, e transfere armamentos para Colômbia, Equador, Paraguai e Uruguai. Outros países, como Peru, Chile e Venezuela, também transferem e exportam armamentos, em menor escala (SIPRI, 2016). Os maiores importadores de armamentos da região são, em ordem decrescente, Argentina, Peru, Brasil, Venezuela, Chile, Equador, Colômbia, Uruguai e Bolívia³⁷. Os maiores fornecedores a região são Estados Unidos, França, Reino Unido, Itália e Alemanha Ocidental (SIPRI, 2016).

É possível observar os fatores comerciais da economia de Defesa nos primeiros anos do período analisado (Figura 2), em que as desconfianças entre as potências da sub-região, Argentina, Brasil e Chile, incentivaram maior gasto militar, atingindo 4,6% do PIB em 1981. Em contrapartida, o gasto em Defesa no subcomplexo só veio a decrescer com o entendimento e o adensamento das relações de cooperação entre os países, atingindo 2,2% em 1991, ano da criação do MERCOSUL, e atingindo o ponto mínimo de 1,9% a partir de 1996. Pode-se, assim, dizer que a cooperação em Defesa impactou significativamente o fator comercial da economia de Defesa no Cone Sul, partindo de 3,5% iniciais, em 1979, para 1,9% em 1999.

³⁷Paraguai e Guiana não constam na lista dos cem maiores importadores do mundo no período de 1979 a 1999.

Figura 2: Gastos com Defesa por sub-região entre 1979 e 1999 (em % do PIB)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de SIPRI (2016).

Por outro lado, não se vê a mesma na região norte-andina, uma vez que as iniciativas cooperativas, escassas e pouco aprofundadas, não impactam na mesma forma no gasto em Defesa no mesmo período, mantendo uma constante linha no gráfico, com alguns surtos de acréscimo e decréscimo nos gastos. O fato do Norte-Andino possuir menor gasto percentual do PIB em Defesa do que o Cone Sul na maior parte do período analisado não indica maior fator cooperativo na relação de seus países. Pelo contrário, indica que não há significativa mudança nos padrões de cooperação entre 1979 e 1999, decaindo de 2,6% (1979) a 2,0% (1999). Também é possível indicar insuficiência dos países no investimento em Defesa frente às ameaças percebidas, que passam a aumentar seus investimentos no período de 2000-2015.

A respeito dos acordos que impactam a economia de Defesa, a maioria dos mesmos são constituídos daqueles que visam a construção de confiança, como acordos de contabilidade ou de restrição de materiais. Em âmbito das Américas, a Convenção Interamericana Sobre Transparência nas Aquisições, que prevê a notificação dos Estados de compras de materiais de Defesa em até 90 dias, não foi ratificada por Bolívia e Colômbia, assim como não foi formalizada internamente na Venezuela (PAGLIARI, 2009, p. 224), travando potenciais processos de dessecuritização das ameaças

tradicionais por meio da construção de confiança. No Cone Sul, medidas bilaterais, como a Metodologia Estandarizada Comum para a Medição dos Gastos de Defesa, entre Argentina e Chile, evidenciaram maior efetividade dos acordos envolvendo o aspecto comercial da economia de Defesa no Cone Sul, em comparação ao Norte-Andino. Quanto aos acordos de restrição, há de se destacar também a questão nuclear entre Brasil e Argentina, já discutida em seção anterior, porém de grande relevância devido aos impactos gerados nos dois países.

É preciso destacar a ausência de tratados que visam pesquisa e desenvolvimento conjunto das economias de Defesa sul-americanas no período, algo que ocorre com o advento do CDS, com a integração da indústria de Defesa regional. Isto ocorre devido ao baixo desenvolvimento das indústrias da região, que se mostram incipientes no período, com exceção a Brasil, que se destaca entre as demais da região. Ademais, com o advento da agenda neoliberal nas relações internacionais, a partir da década de 1990, o pequeno potencial da indústria regional de Defesa foi ainda mais diminuído, com o decréscimo dos investimentos estatais em Defesa. Esse é o caso da Argentina, que teve sua indústria de Defesa contida pela ascensão de elites políticas desalinhadas dos interesses da indústria de Defesa nacional.

Portanto, é possível afirmar que a assimetria na cooperação em Defesa no Cone Sul e Norte-Andino prossegue no âmbito da economia de Defesa. No Cone Sul, observam-se mais iniciativas de construção de confiança por meio dos tratados de contabilidade e restrição, aliado ao relevante decréscimo nos gastos em Defesa provenientes do alinhamento da Defesa a partir da década de 1980. Por outro lado, o mesmo cenário não se repete no Norte-Andino, onde tratados semelhantes não são firmados e, quando firmados, possuem pouca efetividade, como a Convenção Interamericana Sobre Transparência nas Aquisições que, apesar de ser hemisférica, possui pouca participação dos países andinos, devido aos seus fatores desestabilizados discutidos na primeira seção deste capítulo. Ainda há de se destacar a ausência de iniciativas que tratem da integração da base industrial de Defesa da região, que passou a ser ativamente persuadido com a criação do Conselho de Defesa.

3.5 Conclusão ao capítulo

Portanto, a Diplomacia de Defesa na América do Sul de 1979 a 1999 foi dividida claramente em dois cenários, do Cone Sul e o do Norte-Andino que não se integraram nas questões de cooperação em Defesa, apesar dos esforços brasileiros. Sendo assim, a agenda de Defesa se mostrou alinhada no Cone Sul, incentivada pela maior integração econômica por meio do MERCOSUL. No Norte-Andino, houve pouca aproximação das agendas dos países, que, consequentemente, agem de forma autônoma, sem haver integração entre elas. Em relação à institucionalização de mecanismos de cooperação em Defesa, destaca-se o baixo grau de institucionalização dos mecanismos ligados à OEA e à OTCA, sobrando à ABACC o exemplo de efetiva institucionalização de acordos. Sendo assim, a Diplomacia de Defesa foi pouco institucionalizada em âmbito multilateral, sendo a mesma realizada predominantemente de forma bilateral no período. No emprego cooperativo da força, o Cone Sul também mostra mais desenvolvido, com mais iniciativas, em sua maioria bilateral, enquanto o Norte-Andino encontra dificuldades em empenhar tais atividades. A economia de Defesa do período se limitou a acordos de restrição e contabilidade, não havendo iniciativas para integração da base industrial dos países. Neste sentido, destaca-se a efetividade dos acordos firmados no Cone Sul, entre Brasil e Argentina e Argentina e Chile que mostram avanços relativos à institucionalização dos mesmos e, consequentemente, nos impactos na cooperação em Defesa na sub-região. No Norte-Andino, os acordos ainda são permeados pela desconfiança entre os países, resultando na baixa institucionalização e escassez dos mesmos. Desta forma, inexistem tratados de integração de indústria e os acordos de restrição e contabilidades foram mais efetivos no Cone Sul.

4 A COOPERAÇÃO EM DEFESA ENTRE 2000 E 2015

Este capítulo visa analisar o segundo período do caso em questão, ao avaliar as quatro variáveis que constituem a Diplomacia de Defesa no período de 2000 a 2015. Deste modo, serão tratados, ao longo das quatro subseções: A agenda de Defesa no segundo período, o que inclui a percepção de ameaças nos subcomplexos sul-americanos, os efeitos da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) na agenda regional de Defesa e os obstáculos para a integração da agenda de Defesa da região; a institucionalização da Unasul e de seu Conselho; o emprego cooperativo da força, analisando o impacto da criação do CDS sobre tal variável; e as iniciativas cooperativas do CDS no âmbito da economia de Defesa regional.

4.1 Agenda de Defesa

A agenda de Defesa dos países da América do Sul foi modelada a integrar a agenda dos dois subcomplexos, no período de 2000 a 2015, a partir de três processos: A mudança na percepção de ameaças e a incompatibilidade com os mecanismos hemisféricos de segurança neste novo período; o aprofundamento do processo de integração sul-americano, pautado na reinvenção do termo “América do Sul” no discurso diplomático brasileiro; a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Partindo-se da criação do CDS, será preciso também destacar fatores que pesam contra esse arranjo institucional, como Plano Colômbia e a relação dos países da região com países extrarregionais.

4.1.1 *O projeto brasileiro de integração*

A partir dos anos 1990, como descrito no primeiro capítulo, foi dada maior importância ao conceito expandido e ampliado de segurança, principalmente com o fim da Guerra Fria. Neste sentido, organizações como OEA realizaram reformas para se adequar à nova visão securitária, que visualizava as “novas ameaças”. Este processo

pode ser observado a partir da III Cúpula das Américas, em 2001, que a nova visão na agenda é posta em discussão, aliada à Conferência Especial de Segurança que a consolida, em 2003, e à continuação das Conferências dos Ministros de Defesa das Américas³⁸ (CMDA). (PAGLIARI, 2009, p. 75-76).

Entretanto, as iniciativas de reforma da agenda de segurança não se mostraram eficientes, dada à falta de consenso nos posicionamentos dos atores. Isso pôde ser comprovado com a tentativa de redefinir, em âmbito hemisférico, o emprego das Forças Armadas, a fim de abarcar essas novas ameaças. Esta posição, liderada pelos Estados Unidos, foi rechaçada por países como Brasil, Argentina, Chile, Peru, Uruguai, Venezuela e México, que defendiam a condição de cada país de designar seus próprios instrumentos de Defesa (PAGLIARI, 2009, p. 77-78). A falta de consenso, em âmbito pan-americano, abriu espaço para iniciativas regionais que visassem a integração em Defesa (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 79).

Com os ataques de 11 de setembro de 2001, tornou-se mais difícil a construção de uma agenda hemisférica. Isto ocorreu, pois, apesar de se respeitar as demandas específicas de segurança dos países, “a prioridade continuou sendo conferida às estratégias dos Estados Unidos, que tem pouco interesse no estabelecimento de instituições cooperativas multilaterais, preferindo desempenhar uma política de acordos bilaterais” (PAGLIARI, p. 77). A questão de uma possível integração de agenda de Defesa seria, então, tratada em âmbito da América do Sul, onde o processo de aproximação já havia dado início.

Na América do Sul, é possível perceber, desde a década de 1990 e mais claramente a partir de 2000, que as ameaças transnacionais ganham destaque regional, principalmente no Cone Sul. Isto porque, neste subcomplexo, as ameaças tradicionais haviam sido dessecuritizadas com o fim da rivalidade Argentina-Brasil e o com aprofundamento da integração regional por meio do MERCOSUL, o que permitiu maior atenção às “novas ameaças”. No Norte-Andino, pode-se dizer que as ameaças transnacionais ganharam destaque relativo, embora as questões relativas a tensões interestatais ainda sejam presentes, mantendo a situação de “Arco da Instabilidade”. O devagar início da integração sul-americana permitiu a penetração de países extrarregionais, como a dos Estados Unidos, em questões transnacionais como

³⁸A partir de 2000, as CMDA ocorreram em 2000, 2002, 2004, 2006, 2008 e 2010 (OEA).

narcotráfico na região Norte-Andina, com o Plano Colômbia, planejado entre 1998 e 1999 e implementado a partir de 2000, que será tratado na próxima subseção. Dentre as ameaças tradicionais, destacam-se os potenciais conflitos territoriais entre Chile, Peru e Bolívia, entre Colômbia e Venezuela, nas proximidades do lago Maracaibo e entre Venezuela e Guina, na região de Essequibo (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 64).

Não obstante, o caráter de maior destaque dado a ameaças transnacionais no continente, juntamente com as desavenças no plano hemisférico, permitiu a instauração de um processo de integração da América do Sul, agregando os dois blocos sub-regionais. Esse processo deu início em 2000, com a I Reunião de Presidentes da América do Sul, onde foi criada a Iniciativa Para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A IIRSA lançou as bases para a integração regional, propondo projetos de integração física, visando combater as debilidades de infraestrutura da região, nas áreas de transporte, comunicação e energia (COUTO, 2006, p. 57).

A segunda Reunião, em 2002, ganha destaque pela Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, reforçando os pontos da reunião anterior e fomentando o maior desenvolvimento institucional. A Reunião seguinte, em 2004, é marcada pela Declaração de Cusco, que anuncia a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) (VALDÉZ, 2009, p. 2), ainda “enfatizando o papel da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), da Comunidade Andina (CAN), do MERCOSUL e da OTCA na formação de uma América do Sul integrada” (DREGER, 2009, p. 45), visualizando um processo de integração mais amplo, de integração física, política, econômico e em matéria de Defesa.

A partir de 2005, as Cúpulas de Chefes de Estado da CASA passaram a delinear uma agenda prioritária de redução de assimetrias de integração entre os Estados, ao mesmo tempo em que buscaram diálogo com outras regiões, como os Países Árabes e a União Africana. Em 2006 a II Cúpula expande os temas da agenda de integração, ao tratar de questões como desenvolvimento social e humano, uma política regional para a saúde e direitos dos povos indígenas. A partir de 2007, passou a se nomear o esforço integrador como a União das Nações Sul-americanas (Unasul), que teve seu tratado constitutivo assinado em 2008, dando personalidade jurídica internacional à organização (VALDÉZ, 2009, p. 2-4).

Ao falar do processo de integração regional a partir de 2000, é preciso destacar o papel-chave do Brasil de unir os diálogos entre os dois subcomplexos, por meio da reinvenção da “América do Sul” na ótica da Política Externa Brasileira. Segundo Gehre Galvão (2009). Essa reinvenção se deu pela priorização do espaço sul-americano como plataforma de inserção internacional, no sentido de aprofundamento institucional e relacional dos países da região, na busca de revalidar a ideia de América do Sul, “não apenas para a política exterior do Brasil, como também para seus vizinhos” (GEHRE GALVÃO, 2009, p. 69). Tal mudança é perceptível nos discursos de Cardoso, em 2000, e sua continuidade com o governo Lula. Buscou-se, também, tornar a região visível pelas noções de identidade, “pelo discurso e como conceito paradigmático de política exterior” (GEHRE GALVÃO, 2009, p. 69).

O âmbito da Defesa está contido no projeto de integração vislumbrado pelo Brasil, especificamente no interesse de estabelecer padrões de cooperação aos moldes da Diplomacia de Defesa. Questões como a mediação do conflito entre Peru e Equador em 1995 e a intervenção na crise política do Paraguai, através da cláusula democrática do MERCOSUL, em 1996, indicaram tal iniciativa (PAGLIARI, 2009, p. 59).

Ademais, em 1999, com a criação do Ministério da Defesa, o então Ministro Geraldo Quintão defendeu o estabelecimento de um diálogo a fim de criação de políticas de Defesa na região, em detrimento da formação de alianças militares clássicas. Outros pronunciamentos, como o do chanceler Celso Amorim, em 2004, rechaçaram a ingerência externa nos assuntos de segurança da América do Sul, e a proposta de um “sistema coletivo de Defesa com os países vizinhos” pelo NAE (Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República) fomenta a questão de Defesa no projeto brasileiro de integração (MEDEIROS FILHO, 2010 p. 81). Durante o processo e posteriormente, é clara a posição brasileira de liderança no estabelecimento de uma Diplomacia de Defesa na região, ao observar o papel de aglutinador dos dois subcomplexos no período de 1979-1999, e também no alinhamento entre os objetivos da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), ambos criados em 2008, principalmente no tocante ao incentivo à integração das bases industriais de Defesa (PAGLIARI, 2009, p. 198-199; MEDEIROS FILHO, 2010, p. 83).

4.1.2 A criação do CDS e os impactos sobre a agenda de Defesa

De acordo com Abdul-Hak (2013), três declarações constituem o marco normativo no qual o CDS se insere, são eles: a Declaração Política entre o MERCOSUL, Bolívia e Chile, que ocasionou a criação de uma zona de paz, em 1999; a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, feita na II Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2002; e a Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina, de 2004 (ABDUL-HAK, 2013, p. 141). A proposta da criação do CDS é originalmente chilena, porém difundida e apresentada pelo Brasil (GALERANI, 2011, p. 50). Em 2006, é apresentada a proposta de criação do Conselho, numa reunião entre os presidentes Lula, Hugo Chávez e Néstor Kirchner, com o objetivo de revitalização dos complexos industriais e desenvolvimento regional no setor de Defesa. Tal proposta foi rechaçada pela visão venezuelana³⁹ de integração, denunciando tal proposta como uma aliança militar com tendência norte-americana, como uma OTAN da América do Sul. Tal proposta foi inicialmente paralisada após alguns meses (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 82).

Ainda assim, em 2006, durante a Conferência dos Ministros da Defesa da CASA, afirmaram-se compromissos iniciais que viriam a esclarecer a proposta de implementação de uma Diplomacia de Defesa na região. Segundo Abdul-Hak (2013), A conferência visava:

Consolidar a América do Sul como uma área de paz e estabilidade e promover uma coordenação mais eficaz contra as ameaças enfrentadas pelos Estados-membros, mediante a cooperação entre os Ministérios da Defesa, Forças Armadas e Forças de Segurança, em conformidade com os ordenamentos jurídicos internos de cada país (ABDUL-HAK, 2013, p. 141).

A proposta do Conselho é retomada, em 2007, a partir dos esforços do então Ministro da Defesa do Brasil Nelson Jobim, com o objetivo de construir uma “identidade regional de Defesa e a criação de uma indústria bélica sul-americana” (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 82), e ganha atenção, na primeira metade de 2008, a partir de dois acontecimentos: o conflito envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela e

³⁹ A Venezuela possuía um projeto diferente de integração de Defesa, pela busca da formação de uma força militar conjunta dos países sul-americanos, o que Hugo Chávez chamou de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (GALERANI, 2011, p. 57).

a reativação da Quarta Frota norte-americana, indicando maior presença militar dos Estados Unidos na região.

A crise nos três países ocorreu com o ataque colombiano aos acampamentos das FARC em território equatoriano, gerando uma crise político-militar nos Andes, distanciando ainda mais a Colômbia de seus países vizinhos, relações que já vinham sendo de desconfiança desde o início do Plano Colômbia. De acordo com Abdul-Hak, a Colômbia defendeu a ideia de que agiu em legítima defesa na neutralização de uma ameaça nacional, mesmo que resultasse na violação da soberania equatoriana. A reação venezuelana foi o rechaço total a tal ato, considerado desestabilizador, com incentivo estadunidense, o que resultou no rompimento das relações com Bogotá, fechamento de fronteiras entre os países, deslocamento de tropas e a ameaça de nacionalização de empresas colombianas (ABDUL-HAK, 2003, p. 143-145). Com o escalamento da crise e o acionamento de arranjos como OEA, CAN e tensões no Grupo do Rio, aceleraram-se as negociações⁴⁰ da proposta do Conselho, com mediação brasileira, inserida na estratégia brasileira de “sul-americanização” dos mecanismos regionais, que inclui a resolução de conflitos, como neste caso.

Desta forma, o CDS nasceu da demanda de um “espaço permanente de concertação sobre Defesa que preservasse um canal de diálogo em momentos de aguda tensão, e ao mesmo tempo, estimulasse um processo regular de aproximação política e criação de confiança” (ABDUL-HAK, 2003, p. 145). Além disso, a proposta do Conselho se alinha ao contexto de incompatibilidade com mecanismos mais gerais, como a OEA. No caso da reativação da Quarta Frota dos Estados Unidos, que ocorreu sem aviso prévio aos países sul-americanos, torna-se difícil debatê-la em um foro em que tal país predomina e projeta poder sobre os demais membros, produzindo desconfianças quanto a ingerências em outros países (ABDUL-HAK, 2003, p. 146).

O Conselho de Defesa Sul-Americano é, então, assinado durante a Reunião Extraordinária de chefes de Estado da Unasul, em 16 de dezembro de 2008. Os princípios do Conselho foram adotados em harmonia com os da Carta das Nações Unidas, Carta da OEA e do tratado constitutivo da Unasul. Dentro os princípios estão a

⁴⁰ Para um histórico completo das negociações do grupo de trabalho que deram origem ao CDS, ver Galerani, 2011, p. 59-65.

gradualidade e a flexibilidade, não-intervenção, respeito irrestrito à soberania, a autodeterminação dos povos e a desnuclearização (GALERANI, 2011, p. 60, 64).

O CDS possui três objetivos gerais: consolidar a América do Sul como uma zona de paz, baseada no marco normativo em que se insere; construir uma identidade sul-americana em matéria de Defesa; gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em Defesa. Dentre os objetivos específicos do Conselho, destacam-se: Avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de Defesa; promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial; articular posições conjuntas da região em fóruns multilaterais sobre Defesa; promover cooperação no âmbito da indústria de Defesa; e, fomentar o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar. (UNASUL, 2008).

O objetivo primeiro do Conselho é implementar a Diplomacia de Defesa de forma multilateral na América do Sul. Isso se comprova pela multidimensionalidade de seus objetivos, introduzindo padrões de cooperação militar antes não contemplados multilateralmente entre Cone Sul e Norte-Andino. Esta questão, por si só, pode ser tomada como maior integração de agenda de Defesa, por incentivar o alinhamento entre a agenda dos países-membros, com a adoção de medidas de construção de confiança. Entretanto, os pretextos que impulsionaram a criação do Conselho indicam dois objetivos especificamente ligados à agenda de Defesa sul-americana: a construção de uma visão de ameaças da região conjunta entre os dois subcomplexos, a fim de solucionar controvérsias intrarregionais; a concertação conjunta para dissuasão de ameaças extrarregionais à América do Sul.

Autores como Takatlian (2002) já destacavam a necessidade de um mecanismo propriamente sul-americano que tratasse de um combate conjunto às ameaças, algo que poderia inibir a projeção norte-americana por meio do Plano Colômbia (TOKATLIAN, 2002, p. 158). Com o surgimento do CDS, autores como Medeiros Filho (2010, p. 84) e Dreger (2009, p. 62) discutem a formação de uma comunidade de segurança⁴¹ nas bases

⁴¹ Segundo Deustch, uma comunidade de segurança é definida como um grupo de pessoas que se tornaram integradas; possuem um senso de comunidade pelo compartilhamento de valores e instituições, onde há garantia real de que os membros da comunidade não lutarão entre si fisicamente, mas resloverão conflitos de alguma outra forma (DEUTSCH, 1957, p. 123-124).

da discussão de Karl Deutsch (1957), envolvendo a diferenciação entre Comunidade de Segurança Pluralística e Comunidade de Segurança Amalgamada, associando com segurança cooperativa e segurança coletiva, respectivamente. Desta forma, a primeira visa a manutenção de paz entre os membros, mantendo suas soberanias, enquanto a segunda objetiva a “formação de uma comunidade política, com identidade funcional comum e a geração de poder, cujo objetivo principal seria a legítima defesa contra um inimigo comum” (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 84).

Assim, a comunidade de segurança pluralística se restringe à adoção da segurança cooperativa, ou seja, mecanismos de construção de confiança como notificação de exercícios militares, acordos de contabilidade em gastos com Defesa, exercícios em conjunto, intercâmbio de formação militar. Já a comunidade de segurança amalgamada, pautada pela segurança coletiva, sugere maior grau de integração, com uma estratégia regional de definição de ameaça comum como elemento motivador de identidade regional, contando com elementos de supranacionalidade. Desta forma, este modelo estaria integrando de maneira efetiva as agendas de Defesa dos seus membros a partir de uma formulação de estratégia de dissuasão não em termos regionais, com foco em cada país, mas em âmbito extrarregional (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 84).

Embora haja os objetivos de busca de percepção integrada de ameaças regionais entre o Cone Sul e o Norte-Andino e a construção de uma estratégia de dissuasão extrarregional pelo incentivo à indústria regional, o CDS não integra efetivamente as agendas de Defesa dos países sul-americanos. Isto ocorre porque a estrutura do Conselho não possui mecanismos constrangedores que forcem os países a dialogar sobre soluções de controvérsias, ou pensar em possíveis formas de dessecuritizar ameaças regionais. O formato instituído pelo Conselho, que preza pela produção de consenso e pelo respeito à heterogeneidade das visões dos países da região (GALERANI, 2011, p. 102), não incentiva o engajamento ativo de países do Cone Sul no ambiente de Defesa Norte-Andino, e vice-versa. Ou seja, a flexibilidade do Conselho não comporta a integração de agenda de ameaças entre os dois subcomplexos sul-americanos.

Sendo assim, o impacto do Conselho de Defesa sobre a agenda de Defesa sul-americana se restringe ao âmbito da segurança cooperativa vislumbrado em seus

objetivos. Neste sentido, o CDS impulsiona o alinhamento⁴² da agenda de Defesa dos seus membros, ao introduzir a Diplomacia de Defesa de modo multilateral, fomentando a transparência e construção de confiança entre os países. Por isso, é possível observar impactos mais relevantes em questões como o emprego cooperativo da força e economia de Defesa regionais, que serão tratados nas próximas subseções.

Ainda assim, há de se destacar algumas dificuldades ao alinhamento das agendas de Defesa dos países sul-americanos. Neste caso, o Plano Colômbia constitui principal obstáculo para tal processo. O Plano Colômbia⁴³ foi o projeto de ajuda dos Estados Unidos ao combate ao narcotráfico e aos grupos guerrilheiros, iniciado em 2000. A partir da eleição de Álvaro Uribe ao governo colombiano, em 2002, tal parceria é intensificada, na busca pelo controle sobre a totalidade do território, acirrando a guerra às drogas e contra o terrorismo, associada à política estadunidense (PAGLIARI, 2009, p. 158-160). A penetração extrarregional dos Estados Unidos e a priorização de tal parceria pela Colômbia é vista como uma das questões desestabilizadoras da agenda de Defesa do subcontinente. Assim como, a aproximação de países com potências extrarregionais, como Venezuela com Rússia e Irã, Brasil com França (PAGLIARI, 2009, p. 228) constituem fatores desestabilizadores na região. Mais recentemente, Uruguai com Rússia (SPUTNIK, 2016), Paraguai com Estados Unidos (EBC, 2014) também podem ser questões adicionais de falta de integração na agenda de Defesa da América do Sul.

Ao discutir essas dificuldades, é necessário avaliar a efetividade de tal arranjo, na medida em que o mesmo não depende somente do papel integrador que o Brasil desempenha, mas também, essencialmente, do engajamento dos demais países. Tal questão será abordada na subseção seguinte, na análise da institucionalização da Unasul e de seu Conselho de Defesa.

⁴² Por alinhamento entende-se um nível inferior à integração efetiva das agendas de Defesa, no sentido de uma percepção comum de ameaças entre os países do Conselho, afim de dessecuritizar as ameaças da região. Neste sentido, o alinhamento sugere maior aproximação das agendas de Defesa sul-americanas, principalmente entre os dois subcomplexos. Entretanto, ainda há a fragmentação de visões de Defesa entre os mesmos países.

⁴³ Para um histórico completo do Plano Colômbia, ver Pagliari, 2009, p. 153-168.

4.2 Institucionalização

Como visto anteriormente, a criação da Unasul e de seu Conselho de Defesa é resultado de um processo de maior independência da região frente às tentativas de reforma de organismos de âmbito hemisférico, como a OEA, o TIAR e a proposta econômica da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Neste sentido, esta seção objetiva a análise da estrutura da Unasul e de seu Conselho de Defesa, focando nos reflexos na institucionalização de seus pontos.

A Unasul surgiu como um plano de priorização do espaço sul-americano para as discussões envolvendo integração. De acordo com seus objetivos específicos, tal plano envolve quase todas as esferas da integração, partindo da base do aprofundamento do diálogo político entre os países, passando pela integração energética e de infra-estrutura, a integração econômica entre MERCOSUL e CAN, a cooperação em matéria de Defesa e questões como saúde, pobreza, meio-ambiente.(UNASUL, 2008)

A estrutura adotada pela Unasul é de caráter intergovernamental. Ou seja, as instituições e programas ligados à organização são aprovados por consenso, assim como a adoção de normas dentro da organização, onde há a possibilidade de adoção total ou parcial das normas por parte dos Estados-membros. Esta característica indica a flexibilidade da instituição, presente em seu tratado constitutivo:

Conscientes de que esse processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, que deverá ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assuma os compromissos segundo sua realidade (UNASUL, 2008).

A Unasul também possui uma estrutura para a resolução de controvérsias. Este dispositivo seria acionado pelo Conselho de Delegados e Delegadas e, em última instância, o Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores. Entretanto, os Estados não ficam vinculados à utilização desse mecanismo para a solução de disputas. Além disso, não há produção de decisões com caráter vinculativo, o que torna tal mecanismo inefetivo (DREGER, 2009, p. 49).

Assim, a versatilidade adotada em relação à internalização das normas na Unasul, na qual a norma somente entra em vigor com a adoção por todos os Estados-membros, gera duas questões contra a efetividade da organização, de acordo com

Dreger (2009). Primeiramente, se estabelece um “limbo jurídico”, pois não há previsibilidade para a entrada em vigor das normas geradas (LAVOPA & TORRENT, 2010, p. 113-115). Em segundo lugar, a independência dos parlamentos dos países em relação ao executivo, o que pode obstruir a internalização de normas, em face de interpretações de inconstitucionalidade, replicando o que já acontece no MERCOSUL (COSTA, 2008, p. 28). Neste sentido, pode-se afirmar que, devido à sua estrutura e seus mecanismos de internalização e solução de controvérsias, a Unasul possui baixo grau de institucionalização.

Sendo assim, em questões econômica e de infra-estrutura, não faltam críticas. A Unasul possui objetivo de redução de assimetrias, algo semelhante ao Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), que busca compensar países menos desenvolvidos da região. Entretanto, embora presente no tratado constituinte, pouco se tem feito em relação à criação de tais mecanismos. Outra questão é a integração comercial entre o MERCOSUL e CAN, vista com pessimismo, uma vez que esses dois blocos já possuem problemas internos, como a assimetria e o protecionismo argentino no MERCOSUL, e a falta de vontade política e baixo desenvolvimento no CAN. Neste quesito, o baixo grau de institucionalização da Unasul não agregaria resultados no modo em que tal aproximação já acontecia antes da criação da organização (DREGER, 2009, p. 51).

Então, o lado a favor do modelo de organização da Unasul se restringe ao seu papel de centralizador das instituições sub-regionais, como a OTCA, IIRSA, MERCOSUL e CAN, aprofundando o diálogo político de maneira efetivamente sul-americana (DREGER, 2009, p. 52). Outro fator de destaque é o Conselho de Defesa Sul-Americano, uma das instâncias mais desenvolvidas no âmbito da Unasul, que institucionaliza a Diplomacia de Defesa no âmbito do subcontinente.

O CDS é composto pelos Ministros da Defesa dos países membros da Unasul. A Presidência do CDS cabe ao mesmo país que ocupa a Presidência Pro Tempore da Unasul. A função da Presidência é coordenar as tarefas administrativas, como elaboração da agenda de discussão e difusão de informações. O Conselho realiza uma reunião anual. Porém, é possível convocar reuniões extraordinárias, caso haja consenso de metade dos membros. As decisões também são adotadas por consenso (GALERANI, 2011, p. 65).

Quanto ao impacto sobre a agenda de Defesa da América do Sul, discutiu-se na seção anterior que o modelo adotado pelo Conselho não permite a integração das agendas de Defesa na sub-região, visto as características da Unasul e do CDS de organizações intergovernamentais, que adotam o padrão de decisão consensual. Tal modelo de baixa institucionalização impede uma definição regional única de ameaças e uma tratativa conjunta para solucioná-las, não havendo espaço para mecanismos vinculativos que forcem os países a tratar da dessecuritização de suas ameaças. Neste sentido, é possível perceber um *trade-off* entre a flexibilidade da instituição e a integração das agendas de Defesa. Ou seja, quando se opta por uma, cede-se a outra.

Entretanto, é necessário destacar a efetividade do Conselho no estabelecimento dos padrões de cooperação em Defesa aos moldes da Diplomacia de Defesa, integrando o diálogo entre os dois subcomplexos no âmbito da segurança cooperativa. Tal integração é institucionalizada por meio dos Planos de Ação do CDS, formulados visando cada ano. Os Planos de Ação foram definidos a integrar quatro eixos de ação: Políticas de Defesa; cooperação militar; indústria e tecnologia de Defesa; formação e capacitação. Desta forma, os efeitos da criação do CDS são mais perceptíveis nas questões de emprego cooperativo da força e de economia de Defesa da região, que serão tratadas nas subseções seguintes.

Ao observar a estrutura organizacional da Unasul e de seu Conselho, cabe destacar os ganhos políticos da aproximação dos países. Entretanto, o modelo intergovernamental resulta em mecanismos de baixa institucionalização, havendo dificuldades para a internalização de normas e aprofundamento em questões como a integração comercial entre o MERCOSUL e a CAN. O Conselho, ao estar inserido neste modelo que preza pela versatilidade, acaba não impactando a agenda de Defesa regional na maneira desejada. Em contrapartida, o CDS é eficiente ao fomentar, de maneira contínua, o diálogo entre os dois subcomplexos, por meio da construção de confiança expressa nos Planos de Ação formulados, que serão analisados a seguir.

4.3 Emprego cooperativo da força

Nesta seção, buscar-se-á fazer a análise do emprego cooperativo da força na região a partir da criação do Conselho de Defesa. Sendo assim, as questões que tratam do aspecto dos exercícios em conjunto e o intercâmbio de formação e capacitação de militares e civis vislumbrados nos os Planos de Ação do CDS serão os objetos de análise desta seção. Nestes temas, destacamos três questões: A criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), a criação da Escola Sul-Americana de Defesa e os exercícios militares em conjunto no período.

Durante o primeiro ano de operação, o Conselho se pautou na busca pela definição de um Plano de Ação para 2009 e 2010, aprovados pelos Ministros da Defesa da Unasul, em 10 de março de 2009. Dentre as tarefas realizadas no Plano de Ação, estão: A criação de uma rede para favorecer o intercâmbio sobre políticas de Defesa; exercício combinado de assistência no caso de catástrofes e desastres naturais; a realização do Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos; a elaboração de um catálogo dos centros de estudos em Defesa, para criar uma rede sul-americana de capacitação e formação em Defesa (GALERANI, 2011, p. 67).

Entretanto, dentre as tarefas visualizadas no primeiro Plano de Ação do CDS⁴⁴, o que mais se destaca é a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do CDS (CEED). O Centro foi criado como uma instância de produção de estudos estratégicos a fim de assessorar o Conselho de Defesa quando for necessário (CDS, 2009). Dentre seus objetivos estão a identificação de desafios, fatores de risco e ameaça para a Defesa regional, o incentivo à construção de uma visão compartilhada que aborde Defesa e segurança regional de forma comum, e contribuir na identificação de enfoques conceituais comuns que permitam a articulação de políticas em termos de Defesa regional (CDS, 2009). Embora o Conselho não integre de maneira efetiva as agendas de Defesa da América do Sul, uma instância como o Centro de Estudos Estratégicos é um importante passo para tal, na medida em que o CEED se propõe a integrar, por meio de relações institucionais, os centros de estudos estratégicos nacionais dos países-membros do Conselho, assim como realizar estudos que abordem a Defesa regional (CDS, 2009).

⁴⁴ Para um histórico completo dos Planos de Ação do CDS, ver o site http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/07-Conselho_Defesa_Suramericano/02_Planos_de%20Acao.html. Acesso em 3 de outubro de 2016.

Além do CEED, em 2009 é estabelecido um mecanismo de Medidas de Fomento à Confiança e à Segurança (MFCS), a fim de tornar mais transparente as relações de Defesa entre os países membros. Na temática do emprego cooperativo da força, medidas como “o aviso prévio à Unasul e aos países vizinhos de manobras exercícios militares na fronteira” (ABDUL-HAK, 2013, p. 175). e “estabelecer um mecanismo de cumprimento e verificação das ações empreendidas” são questões adotadas por tal mecanismo (GALERANI, 2011, p. 68). Exercícios militares conjuntos também são fomentados no CDS, comprovado pelo exercício “UNASUR 01”, em 2011, que contou com a participação de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela e que consistiu no treinamento de operações de paz (TEIXEIRA JÚNIOR, 2015, p. 63). Desde sua primeira edição, o exercício passou a constar em todos os Planos de Ação do CDS, sendo realizado anualmente.

Mais recentemente, em 2015, criou-se a Escola Sul-Americana de Defesa (Esude), sediada na cidade de Quito, no Equador. A Escola já vinha sendo pensada, porém o projeto só ganhou forças com o escândalo norte-americano de espionagem de 2013. De acordo com Vieira *et al* (2015), “com a criação da Escola Sul-Americana de Defesa será possível a complementação do trabalho por meio da formação de quadros civis e militares vinculados às Forças Armadas dos governos da América do Sul” (VIEIRA *et al*, 2015, p. 7). Além disso, a Escola possui como objetivo a integração sul-americana em setores como social, político, ambiental, econômico e infraestrutural, além incentivar a confiança mútua entre os membros da Unasul e pensar na implementação e criação de estratégicas de ciber-defesa de proteção contra espionagem (VIEIRA *et al*, 2015, p. 7-8). Uma das realizações da Esude foi a criação de um sistema de comunicação com uma nova forma de criptografia e o fortalecimento das redes de computadores do governo, dificultando espionagens. O resultado da criação da Escola é a ampliação do intercâmbio de formação e capacitação entre todos os países da Unasul e a criação de uma formação mais direcionada para estratégias de Defesa para América do Sul, tanto para militares quanto para civis (VIEIRA *et al*, 2015, p. 8).

Cabe destacar também o esforço coordenado na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), iniciada em 2004. De acordo com Lucas Rezende (2013), Um dos elementos importantes dessa operação foi o treinamento conjunto da Brigada ABC, entre Argentina, Brasil e Chile (REZENDE, 2013, p. 192), além do treinamento e capacitação de pelotões paraguaios que passaram a ser

incorporados aos contingentes brasileiros (ABDUL-HAK, 2013, p. 124). Além disso, a MINUSTAH se tratou de um grande ponto de mudança interna na participação brasileira em operações de paz da ONU e também regional em relação à coordenação política em operações de *peacekeeping*. Internamente, o Brasil passou a participar como comandante militar de uma operação, contribuindo, majoritariamente, com tropas, e não observadores como em operações prévias (REZENDE, 2013, p. 193). Regionalmente, a MINUSTAH foi um passo importante na coordenação das Forças Armadas sul-americanas em operações, elemento relevante para a criação, quatro anos depois, da Unasul. Ainda de acordo com Lucas Rezende:

Um dos grandes frutos da PKO no Haiti é, nesse sentido, a possibilidade de coordenação que a missão de paz da ONU trouxe para os países da América do Sul, sob a tutela e direcionamento do Brasil. E a influência do Haiti no processo político não fica limitada à coordenação política em Defesa que levou ao CDS, mas também continua, haja vista a criação da Secretaria Técnica da Unasul para o Haiti. Essa secretaria lida diretamente com relações bilaterais entre a Unasul e o governo do Haiti (REZENDE, 2013, p. 193).

É possível observar, então, a efetividade dos impactos do Conselho no emprego cooperativo da força na América do Sul. Isto ocorre, na medida em que, por meio de Planos de Ação contínuos, o Conselho consegue integrar os países dos dois subcomplexos, principalmente no tocante ao intercâmbio de formação, com o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (Esude). Também se incentiva a construção de confiança por meio dos Mecanismos de Fomento à Confiança e à Segurança (MFCS) e os exercícios em conjunto, como os exercícios “UNASUR” e a operação da MINUSTAH. Nesta questão, o CDS consegue implementar a questão do emprego cooperativo da força da Diplomacia de Defesa na América do Sul.

4.4 Economia de Defesa

Outro ponto chave da criação do Conselho é o objetivo de integrar a região também no âmbito da economia de Defesa, principalmente nas questões de pesquisa, desenvolvimento e produção de produtos de Defesa. De acordo com Abul-Hak (2013) “a principal vertente dos trabalhos do CDS que poderá contribuir para dissipar o temor sobre as aquisições de armamentos regionais é a integração da indústria de Defesa na

América do Sul" (ABDUL-HAK, 2013, p. 223). Isto ocorre por meio da construção de confiança, aumentando o fator de estabilidade no âmbito da economia de Defesa e por meio do fortalecimento da autonomia tecnológica regional, em busca da redução da dependência extrarregional.

É preciso destacar, em âmbito de tratados que tratem da economia de Defesa, os Mecanismos de Fomento à Confiança e à Segurança (MFCS), com alguns pontos já presentes durante o primeiro ano de atuação do CDS. O MFCS implementa a questão de transparência nos gastos em Defesa no subcontinente, ao desenvolver e implementar um sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia e uma metodologia de gastos em Defesa (CDS, 2010). Neste sentido, a questão de contabilidade de Defesa que se reservava somente a alguns países do Cone Sul no período de 1979 a 1999 passa a fazer parte de todos os países membros do Conselho de Defesa. Ademais, a questão de tratados restritivos abordado pela questão do Cone Sul no primeiro período da análise é ampliado em âmbito continental com o Conselho, ao adotar a desnuclearização como um princípio no tratado constitutivo da Unasul (GALERANI, 2011, p. 64).

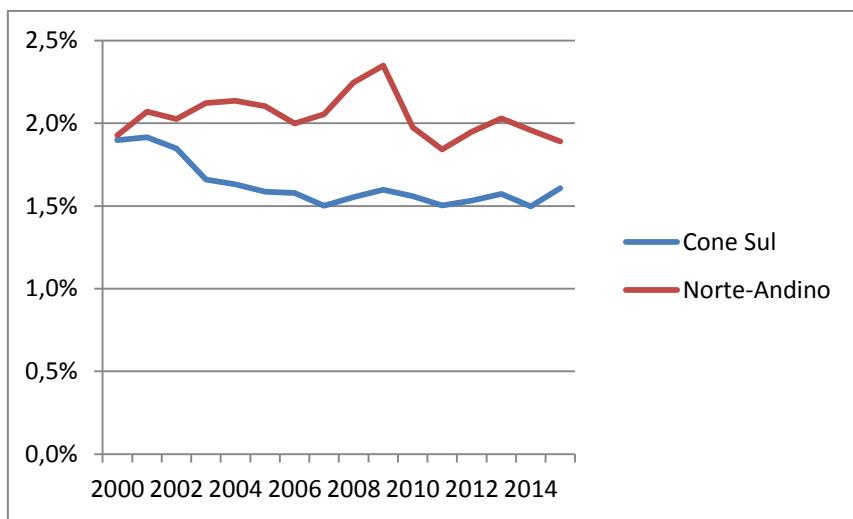
Em relação à integração da integração das indústrias de Defesa sul-americanas, Abdul-Hak (2013) destaca a dificuldade de tal processo, considerado complexo, por envolver, principalmente no plano doméstico de efetivação, a participação de atores tanto de âmbito privado quanto público, que precisam cooperar em uma área onde prevalecem as informações estratégicas (ABDUL-HAK, 2013, p. 223). Não obstante, a integração das indústrias na América do Sul visa duas vertentes: "a criação de um mercado consumidor para exportações sul-americanas e a cooperação em matéria de pesquisa e desenvolvimento militar" (ABDUL-HAK, 2013, p. 223).

Em sentido de pesquisa e desenvolvimento militar, Lucena Silva (2015) destaca alguns projetos em curso que fomentam a integração. Estão entre eles o programa da Embraer e seu avião KC-390, que envolve parceria com a Argentina, Colômbia e Chile, a manutenção e modernização do avião de ataque leve Super Tucano, entre Brasil e Colômbia, assim como o projeto de desenvolvimento conjunto de navios de patrulha e lanchas fluviais, também entre Brasil e Colômbia e o desenvolvimento conjunto do veículo Gaúcho, entre Brasil e Argentina (LUCENA SILVA, 2015, p. 79-82). Além disso, o Conselho de Defesa iniciou, em seu Plano de Ação de 2013, um projeto de fabricação de um sistema regional de veículos aéreos não tripulados (VANT) (CDS,

2012). Tal projeto continua em andamento, tendo seus requisitos definidos (BRASIL, 2016), agora em estágio de desenvolvimento e produção (BRASIL, 2016).

Entretanto, é preciso também destacar dificuldades a tal processo de integração, contidos em questões como o comércio e a transferência de produtos de Defesa na região. Além das relações de Defesa entre países da região com potências extrarregionais discutidos na primeira seção deste capítulo, questões como aumento das aquisições militares podem ser elementos de maior desconfiança na região. Na figura 3 é possível observar um sensível acréscimo dos gastos em Defesa, principalmente no Norte-Andino, a partir de 2006, em que o Peru levantou hipótese de uma corrida armamentista na região. Em sua campanha contra a suposta corrida armamentista, o Peru buscou, a partir de 2009, celebrar um acordo que propusesse uma redução coordenada dos gastos militares na região, assim como a criação de uma Força Sul-Americana de interposição de Paz, que agiria diante de efetiva agressão militar (ABDUL-HAK, 2013, p. 183). Abdul-Hak (2013) defende que tal interpretação foi equivocada, visto que as compras de armamentos visaram a atualização das capacidades militares, com objetivo de responder a ameaças de segurança doméstica, dinamizar a indústria nacional e melhorar o perfil internacional e regional do país (ABDUL-HAK, 2013, p. 222-223). Além disso, é possível perceber uma queda nos gastos de Defesa do Norte-Andino a partir de 2010, reforçando a ideia de má interpretação por parte do Peru. Entretanto, como o autor destaca, a falta de consenso sobre a caracterização de uma efetiva corrida armamentista regional nos debates sobre aquisições de equipamentos militares entre 2009 e 2011 impactou de forma negativa na estabilidade sul-americana (ABDUL-HAK, 2013, p. 184).

Figura 3: Gastos com Defesa por sub-região entre 2000 e 2015 (em % do PIB)



Fonte: elaborado pelo autor, com dados extraídos de SIPRI (2016)

Portanto, o Conselho desempenha um papel chave na integração das economias de Defesa dos dois subcomplexos da América do Sul. Os mecanismos de construção de confiança no âmbito econômico, com seus acordos de contabilidade, conferem maior transparência na busca por estabilidade regional, integrando todos os países da Unasul em questões como informações em gastos com Defesa. Além disso, o Conselho se mostra ousado na proposta de integração das indústrias da região, visando a diminuição de ameaças intraterritoriais e busca por autonomia tecnológica da região, com suas iniciativas já em andamento. Apesar das críticas, o âmbito da economia de Defesa é abordado de maneira contínua e eficiente pelo Conselho de Defesa.

4.5 Conclusão ao capítulo

A partir de 2000, foi possível observar o maior aprofundamento do diálogo e integração na América do Sul, motivado pela incongruência com os mecanismos multilaterais hemisféricos predominantes durante a Guerra Fria. Com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul, esse processo de maior integração regional abarcou a cooperação em Defesa, gerando, a maior aproximação das agendas de Defesa da região, enfatizando os pontos comuns das visões de Defesa dos países, além de proporcionar maior diálogo entre os dois subcomplexos. A criação do

CDS também incentivou a institucionalização da Diplomacia de Defesa no âmbito multilateral, ao introduzir padrões multidimensionais de cooperação em Defesa de forma contínua, por meio dos Planos de Ação. Além disso, houve maior emprego cooperativo da força em âmbito multilateral, com a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (Esude), ambos criados pelo CDS, além dos exercícios UNASUR e a operação conjunta da MINUSTAH, criada em 2004 e incorporada à Unasul em 2008. Por fim, o CDS proporcionou o maior âmbito cooperativo da economia de Defesa, ao integrar os tratados de restrição e contabilidade, que antes eram bilaterais, agora de forma multilateral, além do incentivo à integração da indústria regional de Defesa, comprovada em alguns projetos incentivados pelo CDS e o projeto do VANT regional, também iniciativa do Conselho.

5 CONCLUSÃO

Desde 1979, a cooperação em Defesa na América do Sul avançou consideravelmente, principalmente no Cone Sul, a partir da resolução dos contenciosos territoriais. Concomitantemente, o fim da Guerra Fria proporcionou maior protagonismo para o nível regional de segurança, na medida em que o decréscimo da penetração das superpotências nas regiões resultou na maior regionalização das dinâmicas securitárias. Na América do Sul, é possível observar sinais de tal processo com a criação do MERCOSUL, em 1991. Entretanto, em 2000 se inaugurou o processo de aprofundamento da integração regional, a partir da maior aproximação dos países sul-americanos, que resultou na reforma das instituições regionais, com a criação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o vetor da cooperação em Defesa deste processo.

Neste sentido, o presente trabalho objetivou, ao longo dos três capítulos desenvolvidos, compreender as relações de cooperação em Defesa na América do Sul de 1979 a 1999 e de 2000 a 2015, focando nos impactos do processo de criação e desenvolvimento do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul a partir da análise da Diplomacia de Defesa, avaliando as mudanças na agenda de Defesa regional, institucionalização de mecanismos que tratam de cooperação em Defesa, o emprego cooperativo da força e economia de Defesa, destacando as mudanças nos padrões de cooperação.

O primeiro capítulo visou apresentar o aporte teórico necessário para contextualizar, delimitar e analisar o objeto da presente monografia. A abordagem regionalista da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) se mostrou importante por explicar o contexto em que a região se mostra essencial para o estudo de segurança do ponto de vista de potências médias ou países do Terceiro Mundo. Além disso, a TCRS serviu para delimitar o espaço do objetivo analisado, o Complexo Regional de Segurança da América do Sul, possibilitando a utilização de divisões como os subcomplexos da região que proporcionaram maior minúcia na análise no que diz respeito à integração da agenda de Defesa na região. Em segundo lugar, discutiu-se a relevância de instituições como organizações nas relações internacionais, enfatizando as diferenças nos processos de criação das mesmas em países do Primeiro Mundo e do

Terceiro Mundo. Por último, foi abordada a Diplomacia de Defesa, conceito central que proporciona as variáveis para a análise da cooperação em Defesa na América do Sul. Além disso, a Diplomacia de Defesa destaca a mudança dos padrões de cooperação desde 1990, com questões voltadas a construção de confiança e parcerias que não visavam somente o balanço de poder em tempos de guerra. Com essas três principais discussões teóricas, foi possível contextualizar, delimitar e obter as ferramentas apropriadas para o estudo do objetivo do trabalho.

No segundo capítulo, partiu-se para a análise da cooperação em Defesa entre 1979 e 1999. Ao avaliar as quatro variáveis elencadas para este estudo, podemos caracterizar os padrões de cooperação em Defesa sul-americana neste período. Primeiramente, é possível perceber que os dois subcomplexos, o Cone Sul e o Norte-Andino, possuem seus cenários próprios de Defesa que não se integraram de forma efetiva, com exceção às iniciativas brasileiras de maior cooperação na área amazônica. Sendo assim, comparando os dois subcomplexos, tem-se o Cone Sul mais integrado, a partir da resolução e dessecuritização das ameaças tradicionais entre os principais atores da sub-região e o efeito *spill-over* positivo sobre a cooperação em Defesa advindo da integração econômica do MERCOSUL, a partir de 1991. Em contrapartida, no Norte-Andino, foram fatores desestabilizados que predominaram, seja pelas vulnerabilidades sócio-econômicas dos países, seja pelas disputas territoriais ainda presentes que impedem a integração em Defesa entre os países da sub-região. Neste sentido, o cenário Norte-Andino se caracterizou por um cenário de agendas autônomas de Defesa, com mínimo de integração, representado pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), comprovando a comparação entre Arco da Estabilidade (Cone Sul) e Arco da Instabilidade (Norte-Andino).

Em relação à institucionalização de mecanismos de cooperação em Defesa, é necessário destacar a escassez de acordos sul-americanos que abordavam pontualmente a cooperação em matéria de Defesa como o Conselho de Defesa o faz, sendo o mais similar feito em âmbito hemisférico, com a Organização dos Estados Americanos (OEA), Junta Interamericana de Defesa (JID) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). No subcontinente, tais mecanismos se resumem a acordos bilaterais de segurança e questões como vigilância de fronteiras e materiais nucleares. Assim, destacou-se o baixo grau de institucionalização dos mecanismos ligados à OEA e à OTCA, seja pela inatividade da atuação da OTCA, seja pela fragmentação de visões de

Defesa e o decréscimo da efetividade da OEA com o fim da Guerra Fria. Em contrapartida, a ABACC se mostra um exemplo de efetiva institucionalização de cooperação em Defesa, especificamente na questão de desnuclearização. Desta forma, os acordos que trataram de cooperação em Defesa, similares ao modelo do CDS, com exceção à questão nuclear Brasil-Argentina, possuíram baixo grau de institucionalização.

Em relação ao emprego cooperativo da força, percebe-se que acordos que tratam de exercícios militares conjuntos e intercâmbio de formação de militares também foram predominantemente bilaterais e no Cone Sul. O Cone Sul se caracterizou por maior cooperação neste âmbito, com operações em conjunto e formação conjunta de militares, como a operação Fraterno, Ararex e operação Cruzeiro do Sul, enquanto o Norte-Andino ainda carecia de tais arranjos. Além disso, os mecanismos de intercâmbio de militares do Colégio Interamericano de Defesa (CID) também decresce aliado ao não sucesso da OEA no pós-Guerra Fria. Assim, os acordos que tratam do emprego da força cooperativa também são considerados pouco presentes, reforçando o cenário de pouca cooperação no Norte-Andino, e indicando maiores esforços no Cone Sul.

Em relação à economia de Defesa na América do Sul, a mesma também se limitou a acordos bilaterais de restrição e contabilidade, não havendo iniciativas de pesquisa e desenvolvimento, como a integração de indústrias entre os países. Neste sentido, destacam-se os compromissos firmados no âmbito do Cone Sul, entre Brasil e Argentina, e Argentina e Chile, que mostram avanços relativos à institucionalização dos mesmos e, consequentemente nos impactos na cooperação em Defesa na sub-região, com a Metodologia Estandardizada Comum para a Medição dos Gastos de Defesa (Argentina e Chile) e a questão nuclear entre Brasil e Argentina. No Norte-Andino, os acordos ainda foram permeados pela desconfiança entre os países, resultando na baixa institucionalização e escassez dos mesmos tratados. Desta forma, inexistiram tratados de integração de indústria e os acordos de restrição e contabilidades são mais efetivos no Cone Sul.

O terceiro capítulo tratou da análise da cooperação em Defesa de 2000 a 2015, focando no processo de criação e desenvolvimento do Conselho de Defesa Sul-Americano. Pôde ser observado que o processo de criação do Conselho de Defesa propiciou maior integração entre os dois subcomplexos, ao ser criado como um

mecanismo de cooperação em Defesa propriamente sul-americano. O desenvolvimento do CDS proporcionou maior institucionalização da Diplomacia de Defesa em âmbito multilateral no subcontinente, aproximando os dois subcomplexos em torno de uma cooperação multidimensional em Defesa. Essa maior institucionalização ocorreu na medida em que se criou uma organização que trata especificamente da cooperação em Defesa, agindo com procedimentos mais claros e respeitados do que de mecanismos como OEA e TIAR, agindo de maneira a aproximar as agendas de Defesa da região. Entretanto, ao analisar a institucionalização do CDS e da Unasul, concluiu-se que as características intergovernamentais de ambos não comportam a integração efetiva da agenda de Defesa da América do Sul, visto que desde a criação do Conselho se destaca o respeito às diferentes visões de Defesa, além da adoção gradual de normas da Unasul, que cria um “limbo jurídico” na internalização de normas. Além disso, as dificuldades à iniciativa do CDS discutidas dificultam a integração efetiva da agenda regional. Sendo assim, o Conselho de Defesa consegue apenas alinhar as agendas de Defesa entre os dois subcomplexos, no ponto de vista de que o mesmo cria um espaço de socialização e maior aproximação multilateral especificamente em Defesa entre os países, resultando num aprofundamento da segurança cooperativa na região.

Sendo assim, é possível observar maiores impactos tanto no emprego cooperativo da força quanto na economia de Defesa, por meio dos Planos de Ação do Conselho. O CDS, no âmbito do emprego cooperativo, incentivou projetos multilaterais que impulsionassem a aproximação entre os dois subcomplexos, principalmente no intercâmbio de formação conjunta, com o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa e a Escola Sul-Americana de Defesa, além de exercícios em conjunto, como o UNASUR 01 e a operação coordenada da MINUSTAH.

Na questão de economia de Defesa, também houve uma ampliação das iniciativas multilaterais, com os mecanismos de construção de confiança, como acordos de transparência em gastos de Defesa e restrição de armamentos nucleares. Além disso, como um dos objetivos do CDS, instaura-se um maior incentivo à integração da indústria regional de Defesa, fomentando a interdependência entre os países sul-americanos, algo que pode ser considerado o início da iniciativa de segurança coletiva na América do Sul, na medida em que tal objetivo visa a obtenção da autonomia tecnológica da região, ao longo prazo.

Comparando os períodos de 1979 a 1999 e de 2000 a 2015 (Quadro 1), podemos tirar algumas conclusões quanto às mudanças nos padrões de cooperação em Defesa na América do Sul. Primeiramente, é necessário destacar o aprofundamento da cooperação em Defesa a partir da criação de um mecanismo propriamente sul-americano e que trata pontualmente de Defesa, em contrapartida ao insucesso de iniciativas hemisféricas, principalmente com o fim da Guerra Fria.

Quadro 1: Diplomacia de Defesa na América do Sul (1979-2015)

Período	1979-1999	2000-2015
Agenda de Defesa	Cone Sul alinhado e Norte-Andino agendas autônomas, pouca integração entre os subcomplexos	Aproximação da agenda dos subcomplexos por meio do CDS
Institucionalização	Pouco institucionalizado com JID e TIAR	Mais institucionalizado com o CDS, porém ainda pouco institucionalizado
Emprego Cooperativo da Força	Iniciativas predominantemente bilaterais e no Cone Sul	Maiores iniciativas multilaterais, entre os países do CDS
Economia de Defesa	Acordos predominantemente bilaterais de contabilidade e restrição	Acordos multilaterais de contabilidade, restrição e integração da indústria regional

Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste sentido, a Diplomacia de Defesa na América do Sul, entre 1979 e 1999, se desenvolveu de maneira lenta e desigual entre suas sub-regiões. Sendo assim, predominam no período as iniciativas bilaterais e no Cone Sul, onde ocorrem maiores avanços na cooperação em matéria de Defesa, em contraposição ao Norte-Andino, onde o cenário tendia mais ao conflito do que à cooperação. Então, com o processo de criação e desenvolvimento do Conselho de Defesa da Unasul, é possível perceber uma inflexão

no padrão de cooperação em Defesa na região, na medida em que se torna clara a implementação de uma Diplomacia de Defesa sul-americana, possibilitando maior diálogo e aproximação entre os dois subcomplexos, melhor institucionalização da cooperação em Defesa, abrangendo todos os países da região, e, consequentemente, gerando iniciativas multilaterais de emprego cooperativo da força e economia de Defesa, que fomentam a busca pela estabilidade intrarregional. Muito disso é resultante do papel protagonista brasileiro de aglutinador dos dois subcomplexos, além de sua vocação de liderança para a integração regional. Também se pode afirmar que a criação e o desenvolvimento do CDS marcou a ampliação dos avanços obtidos no Cone Sul, já entre 1979 e 1999, para o Norte-Andino, com questões como a expansão dos mecanismos de confiança e a questão da desnuclearização, agora em âmbito da América do Sul.

Contudo, não foi sem dificuldades que o Conselho de Defesa se instaurou. Dentre elas, o Plano Colômbia reforçou a presença norte-americana no subcontinente, agindo como fator polarizador na região Norte-Andina, aumentando desconfianças. Além disso, demandas colombianas na proposta do CDS forçaram a expansão do escopo da instituição para um modelo flexível, que abarcasse as diferentes visões, em troca de uma integração em Defesa aquém do desejado. Outras questões, como aproximação de países da região com potências extrarregionais também constituem fatores que podem desestabilizar os arranjos do CDS, na medida em que essas parcerias podem minguar a prioridade de integração em Defesa regional dos países sul-americanos.

Questões adicionais ainda podem colocar em cheque a relação do Conselho de Defesa com a maior cooperação em Defesa na região, como: até que ponto o aprofundamento das questões cooperativas em Defesa são resultados diretos do desenvolvimento do CDS ou são simplesmente consequências do contexto de maior relevância das relações intrarregionais? Ademais, qual é o papel das potências regionais nas questões cooperativas em Defesa? Neste caso, ao analisar a atuação do CDS (Quadro 2) nas questões de cooperação em Defesa, pode-se dizer que a maior cooperação em Defesa na região é consequência parcial dos dois processos, inclusive porque o Conselho é fruto do adensamento da integração sul-americana.

Quadro 2: Atuação do CDS

Agenda de Defesa	Aproximação das agendas dos dois Subcomplexos
Institucionalização	Institucionaliza a Diplomacia de Defesa, por meio dos Planos de Ação
Emprego Cooperativo da Força	Criadora de projetos, como o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (Esude) e coordenadora de iniciativas, como no exercício UNASUR e na coordenação da MINUSTAH
Economia de Defesa	“Gatilho” de iniciativas, incentivando acordos de restrição, contabilidade e integração das economias de Defesa da região

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sendo assim, o Conselho possui um papel vital nas dinâmicas de Defesa regionais, por se tratar de um mecanismo que trata pontualmente de cooperação de Defesa. Contudo, há de se destacar a existência de um contexto de alinhamento regional propício para a criação de tal organismo. Não obstante, não se excluem os avanços proporcionados diretamente pela atuação do Conselho, discutidos ao longo deste estudo.

Cabe destacar também o papel fundamental das potências regionais neste processo de integração regional em Defesa. A potência regional, por não impactar de maneira desejada a ordem internacional, consegue articular e liderar ordens regionais, como no caso analisado neste trabalho, onde o Brasil utiliza a região como forma de inserção internacional. Discutiu-se que, na América do Sul, o projeto brasileiro de integração regional foi essencial na construção da Unasul e de seu Conselho de Defesa, o aspecto de Defesa da ordem regional. Além disso, foi importante destacar os esforços

brasileiros de não transparecer imagem hegemônica em suas ações, assim como a baixa contestação da liderança regional brasileira.

Ainda nesta questão, o desenvolvimento futuro do CDS poderá gerar mais clareza a esta relação de impacto direto do Conselho e o contexto de maior cooperação regional. Por parte do Conselho de Defesa, o mesmo se encontra estável e cada vez mais consolidado, ao cumprir os seus Planos de Ações formulados anualmente, além da continuidade do projeto de construção do Veículo Aéreo Não Tripulado (VANT) regional. Em relação ao contexto regional, é preciso questionar principalmente o papel do novo governo brasileiro na integração regional. Foi possível observar a América do Sul como prioridade de atuação da Política Externa Brasileira desde 2000 – ou até mesmo antes – agindo como liderança no continente como forma de plataforma de inserção internacional. Na medida em que o novo governo não demonstra com clareza o contexto regional no mesmo patamar de prioridade do anterior, podem-se questionar avanços futuros da integração sul-americana. Além disso, questões ligadas ao reconhecimento do novo governo brasileiro pelos demais membros da Unasul pode constituir fator de entrave para o progresso do processo integracional da região. Sendo assim, a atuação exterior do atual governo ajudará aclarear a relação entre a atuação direta do CDS na cooperação em Defesa e o contexto de maior cooperação regional.

Ademais, é preciso debater questões que poderiam aperfeiçoar o estudo presente e também estudos que podem dar prosseguimento à este trabalho. Houve a dificuldade em localizar fontes que tratasse das iniciativas bilaterais do emprego cooperativo da força, no período de 1979 a 1999. A maioria dos achados foram questões relacionadas ao Brasil mais algum parceiro, sendo que questões no Norte-Andino se tornaram pesquisa mais árdua, visto a falta de acesso a fontes de tal sub-região.

Sobre questões que podem avançar futuramente com este estudo, cabe a pergunta de cunho explicativa: por que não ocorre a integração efetiva em questões como a agenda de Defesa da América do Sul? Dentre os caminhos visualizados para esse novo estudo, As discussões como a segurança no Terceiro Mundo (RUDZIT, 2005, p. 304-306) como fator impactante na Política Externa de tais países e a análise do histórico de instituições que tratam de Defesa podem ser pontos iniciais para explicar a falta de integração da agenda de Defesa em regiões como América do Sul.

De qualquer modo, pôde se observar os avanços na cooperação em Defesa na América do Sul a partir da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Contudo, é preciso estar atento quanto às mudanças do contexto de dinâmicas regionais e os fatores de dificuldade para o desenvolvimento do Conselho, e como as mesmas poderão impactar nos avanços obtidos na cooperação em Defesa desde 2000.

6 REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Gerald, e Stuart Johnson. **The Changing Defense Industrial Base**. No. 96. National Defense Univ Washington Dc Inst For National Strategic Studies, 1996, p.1.
- ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. **Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), O: Objetivos e interesses do Brasil**. Fundação Alexandre de Gusmão-FUNAG, 2013, p. 43, 79, 141-146, 179-183, 222-224.
- Acharya, Amitav, e Alastair Iain Johnston. **Crafting cooperation: regional international institutions in comparative perspective**. Cambridge University Press, 2007 , p. 13-21.
- ACHARYA, Amitav. **Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World**. International Studies Quarterly, 55, 2007, p. 97.
- ARIS, Stephen, e Andreas Wenger. **Regional Organisations and Security**. Routledge, 2014, p. 1.
- BRASIL. **Países da Unasul concluem definição de requisitos técnicos de VANT regional**. <http://www.defesa.gov.br/noticias/14411-paises-da-unasul-concluem-definicao-de-requisitos-tecnicos-de-vant-regional> Acesso em 4 de outubro de 2016.
- _____. **Reunião do CDS reafirma cooperação regional na área de defesa**. <http://www.defesa.gov.br/noticias/17809-reuniao-do-cds-reafirma-cooperacao-regional-na-area-de-defesa> Acesso em 4 de outubro de 2016.
- BRIGAGÃO, Clovis; Júnior, Domício Proença. **Concertação múltipla: a inserção internacional de segurança do Brasil**. Francisco Alves, 2002, p. 107.
- BRIGAGÃO, Clóvis. **Paz, segurança internacional e a inserção brasileira**. UFRGS, 2011, p. 75, 174-178.
- BUZAN, Barry. **People, states and fear: An Agenda for security Analysis in the Post Cold War**. 1991, p. 18.
- BUZAN, Barry, Ole Wæver, e Jaap De Wilde. **Security: a new framework for analysis**. Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 2, 21-23
- BUZAN, Barry, e Ole Wæver. **Regions and powers: the structure of international security**. Vol. 91. Cambridge University Press, 2003, p. 3, 10-11, 17-19, 27, 44-47, 51-54, 58, 304-339.
- CEPIK, Marco Aurelio Chaves; ARTURI, Carlos Schmidt. **Tecnologias de informação e integração regional: desafios institucionais para a cooperação Sul-Americana na área de segurança**. Dados: revista de ciências sociais. Rio de Janeiro. Vol. 54, n. 4 , 2011, p. 654.
- CDS. **Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano**. 2009. Disponível em http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CEEC_FINAL.pdf. Acesso em 5 de outubro de 2016.

_____. **Plano de Ação 2010-2011.** 2010. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2010-2011.pdf>. Acesso em 5 de outubro de 2016.

_____. **Plano de Ação 2012.** 2011. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PORT-Plan-de-Accion-2012.pdf>. Acesso em 5 de outubro de 2016.

_____. **Plano de Ação 2013.** 2012. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2013.pdf>. Acesso em 5 de outubro de 2016.

CLAPHAM, Christopher. **Third world politics: an introduction.** Univ of Wisconsin Press, 1985, p. 1-6.

COUTO, Leandro Freitas. **O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005).** Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2006, p. 57.

COSTA, Rogério. O MERCOSUL e a Construção da América do Sul. In: CEPIK, MARCO (Org.). **América do Sul, Economia & Política da Integração Regional.** Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008, p. 28.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. **Reshaping Defence Diplomacy: New roles for military cooperation and assistance.** No. 365. Routledge, 2004, p. 6-8.

DAGNINO, Renato. **A revitalização da indústria de defesa brasileira: uma contribuição ao processo decisório.** Carta Internacional 3.2, 2008, p. 45-46, 51-55;

DEUTSCH, Karl W. **Political community and the North Atlantic Area: International organisation in the light of historical experience.** 1957, p. 121-125.

DREGER, Fabrício Brugali. **Integração na América do Sul: A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano.** UFRGS, Porto Alegre, 2009, p. 35-37, 45-60.

DUFFIELD, John S. **International Security Institutions: Rules, Tools, Schools or Fools?** The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford ,2006, p. 636-644.

EBC. **Instalação militar norte-americana no Paraguai gera polêmica.** 2014. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/galeria/videos/2014/02/instalacao-militar-norte-america-no-paraguai-gera.2014>. Acesso em 27 de novembro de 2016.

ENGELS, F. **O Papel da Violência na História.** In K. Marx, F. Engels, & V. I. Lenin (Eds.), Escritos Militares. Global Editora, 1981, p. 151–160.

FAGUNDES, Flávia Carolina de Resende. **Cooperação em segurança e defesa no espaço andino-amazônico: ambiguidades e potencialidades.** UFRGS, 2014, p.71-75, 79, 86-88.

FILIPPI, Eduardo Ernesto; CHARÃO, Carla Carpim. **Chile e Bolívia e o conflito para alcançar o oceano: Guerra do Pacífico e mudanças nas relações entre os dois países.** Conjuntura Austral, v. 6, n. 27-28, 2015, p. 66-67.

FLORES, Mario Cesar. Uma Estratégia para o Brasil. In: PINTO; J. R.; ROCHA, A. J.; SILVA; R. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Ministério da Defesa, vol. 1, 2002, p. 29.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. **Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva**. Contexto Internacional 35.1, 2013, p. 81-95.

GALERANI, Kleber Antonio. **Conselho Sul-Americano de Defesa: gênese, desenvolvimento inicial e desafios (2008-2010)**. UFRGS, 2011, p. 50, 57-65, 102.

GALVÃO, Thiago Gehre. **South America: construction through reinvention (2000-2008)**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 52, n. 2, 2009, p. 65-70.

JID. **Estatuto da Junta Interamericana de Defesa**. 15 de março de 2006, p. 3.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Andra upplagan. New York: Harper Collins College Publishers, 1995, p. 3.

KEOHANE, Robert O. **International institutions: two approaches**. International Studies Quarterly, Vol. 32, No. 4, Dec. 1988, p. 383.

KEOHANE, Robert O; MARTIN, Lisa L.. **The promise of institutionalist theory**. International security 20.1 1995, p. 39-46.

KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. **The rational design of international institutions**. International organization 55.04, 2004 p. 20-22.

LAKE, David A; MORGAN, Patrick M. Regional security complexes: A systems approach. **Regional orders: Building security in a new world**, v. 52, 1997, p. 12.

LUCENA SILVA, Antonio Henrique. **Integração da Base Industrial de Defesa Sul-Americana: convergências estratégicas, identidades de defesa e interdependências**. Revista Política Hoje, v. 24, n. 1, 2015, p. 79-82.

MEARSHEIMER, John J. **The False Promise of International Institutions**. International Security, Vol. 19, No.3 ,Winter 1994/95, p. 7-14.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Breve Panorama de Segurança na América do Sul**. Orgs: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. 2014, p. 32-34.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2010. p. 79-85, 124-126, 129, 134-136.

MUTHANNA, K. A.. **Military diplomacy**. Journal of Defence Studies 5.1, 2011, p. 2.

PAGLIARI, Graciela De Conti. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Juruá Editora, 2009, p. 61, 65, 74-78, 88-90, 128, 130, 153-168, p. 228.

PLESSIS, Anton Du, **Defence Diplomacy: Conceptual and Practical Dimensions with Specific Reference to South Africa**. Strategic Review for Southern Africa, November 2008.

REZENDE, Lucas Pereira. **Brasil Hegêmona? A Balança de Poder na América do Sul.** PUC Minas, 2005, p. 74,75.

REZENDE, Lucas Pereira. **Sobe e desce!: explicando a cooperação em defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva.** 2013, p. 192-194.

RUDZIT, Gunther. **O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo?** Civitas-Revista de Ciências Sociais, v. 5, n. 2, p. 304-306, 2005.

SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. **A Comunidade Andina e a cooperação em segurança para o combate ao narcotráfico.** Revista InterAção, v. 6, n. 6, 2014, p. 29-30.

SCHMITT, Burkard. **From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe.** Paris: Institute for Security Studies, Western European Union, 2000, p. 1-3.

SIPRI. **TIV of arms exports from the top 100 largest exporters, 1979-1999 e Transfers of major conventional weapons: sorted by supplier. Deals with deliveries or orders made for year range 1979 to 1999.** 2016. Acesso mediante requisito.

_____. **TIV of arms imports to the top 100 largest importers, 1979-1999 e Transfers of major conventional weapons: sorted by supplier. Deals with deliveries or orders made for year range 1979 to 1999.** 2016. Acesso mediante requisito.

SMITH, Michael Eugene. **Europe's foreign and security policy: the institutionalization of cooperation.** Cambridge University Press, 2004, p. 26-29.

SPUTINIK. **Rússia abre caminho para cooperação militar com Uruguai.** 2016. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/americanas/20160829/6171923/russia-uruguai-cooperacao-militar.html>. Acesso em 27 de novembro de 2016

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner. **Contribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Cooperação Militar.** Revista Política Hoje, v. 24, n. 1, 2015, p. 57-63.

TICKNER, Arlene B. **Local and regional effects of the U.S. “war on drugs” in Colombia.** Latin American Studies Association, v. 6, 2001, p. 30.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Colômbia: mais insegurança humana, menos segurança regional.** Contexto Internacional, v. 24, n. 1, 2002, p. 155-160.

UNASUL. **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul.** 2008. Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf. Acesso em 5 de outubro de 2016

_____. **Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL.** Salvador, 18 de dezembro de 2008.

Uruguai. **Bases para una Política de Defensa Nacional.** 1999. Acesso em <<http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefUrug.asp>>

VALDÉZ, Rodrigo Alvarez. **Unasur: Desde la Perspectiva Subregional a la Regional**. FLACSO, v. 11, n. 10, p. 2-4.

VIEIRA, Heloise *et al.* **Panorama da Escola Sul-Americana de Defesa na Perspectiva Brasileira**. 2015, p. 7-8.