

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais ‘San Tiago Dantas’
(UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP)

ANA PAULA LAGE DE OLIVEIRA

**A SEGURANÇA ATRAVÉS DO ESPELHO CONVEXO DAS AMÉRICAS:
PERCEPÇÕES, IMAGENS E INTERESSES NA CONFORMAÇÃO DE UMA
IDENTIDADE SUL-AMERICANA**

SÃO PAULO
2012

ANA PAULA LAGE DE OLIVEIRA

**A SEGURANÇA ATRAVÉS DO ESPELHO CONVEXO DAS AMÉRICAS:
PERCEPÇÕES, IMAGENS E INTERESSES NA CONFORMAÇÃO DE UMA
IDENTIDADE SUL-AMERICANA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Paz, Defesa e Segurança Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre.

SÃO PAULO
2012

Oliveira, Ana Paula Lage de.

Ol41 A segurança através do espelho convexo das Américas: percepções, imagens e interesses na conformação de uma identidade sul-americana / Ana Paula Lage de Oliveira. – São Paulo, 2012

150 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP,
Programa San Tiago Dantas, 2012.

Bibliografia: f. 132-143.

Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre.

1. América do Sul – Relações militares. 2. Segurança internacional. 3. América do Sul – Defesa. 4. América do Sul – Cooperação. I. Autor. II. Título.

CDD 355.031

ANA PAULA LAGE DE OLIVEIRA

**A SEGURANÇA ATRAVÉS DO ESPELHO CONVEXO DAS AMÉRICAS:
PERCEPÇÕES, IMAGENS E INTERESSES NA CONFORMAÇÃO DE UMA
IDENTIDADE SUL-AMERICANA**

Dissertação de mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas (UNESP,
UNICAMP, PUC-SP), para a obtenção do
título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Paz, Defesa e
Segurança Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre.

São Paulo, 6 de junho de 2012.

BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE: _____
Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (orientador)

EXAMINADOR I: _____
Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha
Suplente: Profa. Suzeley Kalil Mathias

EXAMINADOR II: _____
Prof. Dr. Samuel Alves Soares
Suplente: Prof. Eduardo Mei

Aos que foram educados em metáforas e acreditam que o mundo é um processo de nosso pensamento que, comunicado, torna a existência.

AGRADECIMENTOS

É fácil especular, acreditar, imaginar, formular idéias, desejar, difícil mesmo é sonhar. O sonho se esconde na realização. Neste breve espaço de fazer acontecer, o sonho se materializa, existe, e dá lugar a outros novos. Realizar custa e, então, sonhar é difícil. É por isso que um indivíduo precisa depender de outros para tanto, para existir, para realizar, como os galos tecendo a manhã de João Cabral de Melo Neto.

Este trabalho é um intervalo espaço e tempo que se congela por um instante, permitindo a leitura e a construção contínua, ainda que em outro intervalo de tempo e espaço. O cumprimento deste objetivo modesto do mestrado incentiva a definição de muitos outros, ambiciosos. Nele está imbutida a noção da contínua dependência, ainda que sob o manto da autonomia; a dependência humana de viver no conviver, de sociedade. Nesse espírito, a lista de pessoas que devem ser citadas aqui é longa e, simultaneamente, restrita:

À Deus, porque o relacionamento com ele não depende do que tenho ou gostaria de ter, ou de onde estou e gostaria de estar, nem mesmo do que sou e gostaria de ser, senão da total sinceridade e fé; Ele que é, na incerteza, a essência da segurança e, por invisível, a presença constante e a realidade;

Aos meus pais, que me ensinaram pelo menos quatro quesitos indispensáveis na vida: amor, caráter, coragem e fé. A vida não vale a pena sem estes;

Aos meus irmãos, que me ensinaram que planos não são definitivos, sonhos e surpresas são e devemos vivê-los com intensidade;

Aos meus familiares, que transmitem ao longo dos anos o sentido real de união e comunidade e amor e alegria, independente de circunstâncias; em especial ao meu avô Pedro que, ainda que invisível aos meus olhos desde meu nascimento, me é familiar e me inspira a sonhar alto, buscar as estrelas, imagino-o dizendo para mim algo

semelhante a: *“For those who say you’re thinking too big ... be smart enough not to listen. For those who say the odds are too small ... be dumb enough to give it a shot. And for those who ask, how can you do that? ... look them in the eyes and say, I’ll figure it out.”*;

Ao meu querido orientador e mentor, Sir, Héctor Luis Saint-Pierre, por me acompanhar desde o início da minha graduação e me transmitir o gosto pela pesquisa, pela confiança e liberdade de trabalho, pelos conselhos nos momentos cruciais e pela paciência;

Aos professores da banca, que me conhecem e acompanham desde 2006. Professora Suzeley, que participou de minha banca de qualificação, sempre me incentivou nos trabalhos acadêmicos e fez considerações importantes, incentivando meu pensamento sobre os limites do trabalho. Ao professor Samuel, que me instigou a rever as fronteiras teóricas, incentivando a crítica ainda que imatura, desde a época de suas aulas de TRI, e fez precisos comentários sobre este trabalho. Ao professor Antonio Jorge Ramalho, que foi o primeiro palestrante que assisti logo que entrei na graduação e, desde então, tenho encontrado em tantas oportunidades; sempre foi uma inspiração, e gentilmente concedeu a honra de sua participação na banca de defesa desta dissertação. Tenho certeza de que continuarão a fazer parte de minha trajetória;

À Missão Permanente do Brasil junto à ONU, na pessoa da Embaixadora Maria Luiza Viotti, onde tive a honra e o prazer de trabalhar, ainda que em curto período, em 2011, porque acredito que para quem trabalho é tão importante quanto o trabalho que realizo. Muito obrigada pela oportunidade e pelo apoio e a cada funcionário pelo cuidado e primor nos detalhes. Agradeço à embaixadora Regina Maria Dunlop Cordeiro pelas palavras atentas e sábias. Em especial à equipe brasileira no CSNU, com a qual trabalhei direta e diariamente e pela qual nutro enorme admiração, respeito, orgulho e carinho; as pessoas que tive a oportunidade de conhecer se tornaram amigos, incentivadores, especiais cada um a sua maneira, sempre contribuindo para o meu amadurecimento, percepções sobre o mundo e palavras sábias: João Lucas Quental, Leonardo Gorgulho Fernandes, Eugenio Vargas Garcia, Kassius Pontes, Daniel

Nogueira Leitão, Ricardo Rizzo, Camilo Prates, Christiana Lamazière, João Augusto Costa Vargas;

Ao Programa San Tiago Dantas que me deu a oportunidade do mestrado; aos professores especializados, solícitos e atentos que possibilitaram a minha formação; aos colegas da turma 2010; não tenho palavras suficientes para agradecer a imensa contribuição das meninas Giovana, Isabela e Graziela, que conduzem seus trabalhos com tanto esmero e dedicação. Muitíssimo obrigada por tudo. Agradeço em especial a oportunidade de estudar com os colegas queridos que vieram de intercâmbio ao “San Tiago Dantas”: Rafael Chivure, in memoriam, Policarpo Fontes e Patrick Monzelengwa;

À CAPES, que tornou essa pesquisa possível no seu desenvolvimento diário prático;

Ao GEDES por todos os mais de 5 anos de acolhimento e toda a equipe do Observatório de Defesa e Forças Armadas, sob a coordenação do Prof. Héctor; em especial a Juliana Bigatão e Ana Paula Silva, que me ajudaram em tantos momentos ao longo dos anos;

Last but not least, aos meus amigos, pela assistência incondicional e rica troca de experiências em todos os momentos; vocês são a alegria de todos os dias: Mariana Nascimento, Kelly Ferreira, Tamya Rebelo, Juliane Oki, Taize Alves, Mônica Araujo, Gabriele Santos, Flávio Lira, Danillo Alarcon, Álvaro Panazzolo, Giovanni Okado, Conrado Ottoboni, Luiana Azoubel, Peterson Silva, Leonardo Soares, Andressa Bonafê, Caio Macedo, Juliano Aragusuku e Aline Pavan.

I

Ao olho mostra a integridade
de uma coisa num bloco, um ovo.
Numa só matéria, unitária,
maciçamente ovo, num todo.

Sem possuir um dentro e um fora,
tal como as pedras, sem miolo:
é só miolo: o dentro e o fora
integralmente no contorno.

No entanto, se ao olho se mostra
unânime em si mesmo, um ovo,
a mão que o sopesa descobre
que nele há algo suspeito:

que seu peso não é o das pedras,
inanimado, frio, goro;
que o seu é um peso morno, túmido,
um peso que é vivo e não morto.

II

O ovo revela o acabamento
a toda mão que o acaricia,
daquelas coisas torneadas
num trabalho de toda a vida.

E que se encontra também noutras
que entretanto mão não fabrica:
nos corais, nos seixos rolados
e em tantas coisas esculpidas

cujas formas simples são obra
de mil inacabáveis lixas
usadas por mãos escultoras
escondidas na água, na brisa.

No entretanto, o ovo, e apesar
de pura forma concluída,
não se situa no final:
está no ponto de partida.

III

A presença de qualquer ovo,
até se a mão não lhe faz nada,
possui o dom de provocar
certa reserva em qualquer sala.

O que é difícil de entender
se se pensa na forma clara
que tem um ovo, e na franqueza
de sua parede caiada.

A reserva que um ovo inspira
é de espécie bastante rara:
é a que se sente ante um revólver
e não se sente ante uma bala.

É a que se sente ante essas coisas
que conservando outras guardadas
ameaçam mais com disparar
do que com a coisa que disparam.

IV

Na manipulação de um ovo
um ritual sempre se observa:
há um jeito recolhido e meio
religioso em quem o leva.

Se pode pretender que o jeito
de quem qualquer ovo carrega
vem da atenção normal de quem
conduz uma coisa repleta.

O ovo porém está fechado
em sua arquitetura hermética
e quem o carrega, sabendo-o,
prossegue na atitude regra:

procede ainda da maneira
entre medrosa e circunspeta,
quase beata, de quem tem
nas mãos a chama de uma vela.

“O Ovo da Galinha”, de João Cabral de Melo Neto, poesia
extraída do livro *João Cabral de Melo Neto - Obra Completa*,
Editora Nova Aguilar - Rio de Janeiro, 1994, pág. 302

RESUMO

O trabalho analisa as relações de segurança e defesa na América do Sul a partir de uma perspectiva de complementaridades das Relações Internacionais. Entendendo que as relações entre os atores remetem a um conjunto de espelhos convexos sobre cujas superfícies se movimentam as imagens refletidas por eles, ocorrendo a interposição de três eixos – sensibilidade, comunicação e sociabilidade – e, portanto, a combinação entre imagens e percepções que, uma vez comunicadas e interpretadas, fazem existir as interações entre os atores do sistema, primordialmente os Estados. Dessa forma, destacamos a relevância dos fatores intersubjetivos na formulação de políticas, em outras palavras, como interesses, identidades, imagens e percepções influenciam a construção de conceitos, estruturas e comportamentos que pautarão as relações cooperativas entre os países, e vice-versa. Essa dinâmica aplicada à área da segurança, acreditamos, fornece uma base coerente com a qual podemos explicar a arquitetura das instituições multilaterais cooperativas no campo e, em especial, a alternância de níveis de abrangência (regional e micro regional) da integração a partir da perspectiva brasileira. Trabalhamos sob a hipótese de que há um descompasso entre as concepções monolíticas basilares dos mecanismos cooperativos de segurança e defesa da região das Américas e os objetivos declarados pela retórica e pelos documentos fundadores que pode minar os trabalhos políticos das instituições e a própria identidade que se tenta forjar nesse campo mas possibilitou a diferenciação do processo sul-americano. Objetivamos expor os elementos necessários à conformação de uma identidade sub-regional em defesa e à construção de uma comunidade integrativa com um sentido coeso na América do Sul e mostrar em que medida a identidade em defesa é entendida em termos de segurança. Ressaltamos a importância do Brasil como articulador de concepções e de políticas que instigam a construção de uma comunidade de segurança e de uma identidade em defesa, conforme se apresentam nas retóricas das autoridades.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança, espelhos, percepção, imagem, identidade, Américas, América do Sul.

ABSTRACT

This text analyses the security and defense relations in South America as from a perspective of complementarities of the International Relations. Understanding that the relations between the actors refer to a set of convex mirrors upon whose surfaces their projected images move, there is a crossover between three axes – sensibility, communication and sociability – as the aggregation between images and perceptions that, once communicated and interpreted, bring to life the interactions between the actors of the international system, mainly the States. Thus, we emphasize the relevance of the intersubjective aspects of the policy making, in other words, how the interests and identities and images and perceptions have an effect on the construction of concepts, structures and behaviors that will guide the cooperative relations between countries and conversely. We believe that this dynamic applied on the security field can provide a coherent foundation that allows us to explain the architecture of cooperative multilateral institutions regarding this issue and particularly the shift of levels of scope (regional and sub-regional) regarding integration and cooperation from a Brazilian perspective. We work on the hypothesis that there is a mismatch between the basic monolithic conceptions of the institutional mechanisms on defense and security in the American continent and also of the rhetoric declared objectives and founding documents that can undermine the political work of the institutions and the very identity that countries are trying to build on this field. This enabled a South American specific process of integration on the field. Our objective is to present the necessary elements to shape a sub-regional defense identity and the construction of a integrative community with a cohesive meaning and to show in which measures the defense identity is understood in security terms. We highlight the importance of Brazil as a articulator of concepts and policies that instigate the construction of a security community and a defense identity as they appear in the rhetoric of the authorities.

KEYWORDS

Security, mirrors, perception, images, identity, Americas, South America.

SUMÁRIO

Introdução	16
Capítulo 1 – Relações Internacionais, Segurança, Defesa e a perspectiva da cooperação regional	29
1.1 Relações Internacionais: fundamentos e perspectivas	30
1.2 O Estado, a soberania, os interesses e as ameaças: subjetividades e objetividades	38
1.3. A segurança e suas imagens: por uma nova abordagem.....	45
1.4 - A defesa nacional e a idéia da integração: ação política, identidades e percepções compartilhadas	52
1.5 – Desafiando a anarquia: as instituições multilaterais de segurança	56
Capítulo 2 – A América do Sul nas Américas.....	59
2.1. O contexto da segurança e da defesa no continente americano	64
2.2. O contexto da segurança e da defesa na América do Sul	75
2.3. Heterogeneidades e ameaças	80
2.4. Interesses nacionais <i>versus</i> percepção compartilhada de segurança.....	84
2.5 A multiplicidade de imagens e percepções	87
Capítulo 3 - Da perspectiva do Brasil no contexto regional da segurança	90
3.1. O tema da integração regional em segurança na história da política externa brasileira.....	91
3.2. A iniciativa do Brasil em nome de uma comunidade de segurança	108
3.3. A identidade em defesa: os esforços da Defesa e das Relações Exteriores	112

Capítulo 4 - A coesão regional: ajustando imagens e conformando políticas.....	115
4.1. Os 3 eixos da segurança na América do Sul	117
4.2. Identidade e comunidade de segurança – heterogeneidades em ação em estruturas compartilhadas	120
4.3. O papel do Brasil na construção de políticas e conceitos compartilhados	123
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132
ANEXOS	144
Anexo I – Quadro dos múltiplos conceitos de segurança	144
Anexo II – Cronologia dos presidentes da República e respectivos ministros das relações exteriores de 1898 a 1964	149

Introdução

The world as we have created it is a process of our thinking. It cannot be changed without changing our thinking
(Albert Einstein)

As relações internacionais operam como um conjunto de espelhos curvos gigantes através dos quais os atores do sistema transmitem suas imagens e enxergam uns aos outros de acordo com o posicionamento de cada um em relação aos focos de cada espelho ao longo do tempo. A interação entre essas imagens conformam relações e cabe aos atores a decisão de se movimentar em relação à superfície esférica dos espelhos para alterar o posicionamento e as características visuais da imagem que refletirão em relação ao seu contexto. Em outras palavras, as relações internacionais são um sistema comunicativo-interpretativo global no qual as imagens ou informações são construídas endogenamente pelos atores tanto previamente quanto no processo constante de interação com os demais atores, sendo estes, simultaneamente, passíveis de alteração tanto quanto como agentes dela.

Nesse sentido, o ambiente internacional proporciona o espaço no qual os atores interagem e, nessa prática, fazem a política internacional. No entanto, vale observar que, apesar das particularidades inerentes a cada ator e às suas diferentes capacidades e possibilidades, as imagens refletidas pelos atores possuem características estruturais equivalentes. Isto é, de forma análoga à óptica, podemos dizer que nas relações internacionais vigoram leis semelhantes: as imagens formadas pela reflexão dos raios incidentes no espelho convexo serão direitas, não invertidas, virtuais e menores do que o ator real. Isso porque a característica do espelho convexo é de divergir os raios que nele incidem, ampliando o campo visual para todo ator-observador e, assim, formar uma imagem distorcida, com alguns detalhes maximizados e outros minimizados, de acordo com a sua movimentação. Como o movimento é realizado de acordo com as atitudes e os interesses dos atores, as imagens podem ser, portanto, manipuláveis por si mesmos e por outros, favorecendo a certos propósitos e desfavorecendo outros.

Tomando o Estado como ator principal, afirmou Robert Jervis (1970) que a necessidade de projetar uma imagem desejada é compartilhada não apenas por “atores

enganadores”, mas também pelos “honestos”. O problema central é a ambiguidade presente nas intenções dos atores. Entretanto, o fato de, por exemplo, um determinado Estado não ter interesses de domínio sobre seus vizinhos, ou de estar determinado a proteger seus aliados, ou mesmo de que irá cumprir suas promessas a todo custo, não implica que os outros atores vão perceber que este é o caso. É possível observar ao longo da história das relações internacionais casos em que, mesmo uma análise correta do comportamento passado de um Estado e uma prospecção relativamente precisa de seu comportamento futuro, não significaram inferências corretas e benéficas por parte dos demais (JERVIS, 1970). Nesse sentido, o esforço comunicativo (imagens) e o esforço interpretativo (percepções) se combinam, complexificando ainda mais a observação dos atores para o estabelecimento de relações.

O Estado possui suas próprias justificativas para as imagens que transmite, na verdade, sua própria existência e legitimidade como sujeito das relações internacionais, em igualdade de direitos aos demais Estados, é a sua justificativa primordial. Cada imagem, uma vez projetada corresponderá a pelo menos uma representação virtual – pois que forjada e carregada do sentido que um ou outro ator deseja fornecer a ela e compartilhar com os demais; não necessariamente portadora de um significado ‘puro’, neutro, visto que isto praticamente inexistente – e é esta, por sua vez, que possibilitará diversas percepções por parte dos demais atores. Daí a questão central para se compreender as dificuldades da cooperação multilateral e de tantos outros fenômenos internacionais, particularmente em áreas cruciais, que envolvem o uso da força como meio específico (não único), como o é o caso da segurança internacional.

Tomemos como objeto a noção da América do Sul como Zona de Paz integrada e ativa nas relações internacionais; ela pode ser entendida como uma representação formada pelos países da região no espelho da segurança internacional para servir aos propósitos de um conjunto de países com interesses semelhantes ou minimamente complementares no cenário internacional. A arquitetura formada para tal imagem é o resultado de uma confluência de movimentos de cada um dos integrantes; algumas movimentações mais perceptíveis no espelho do que outras. Mas, para além da imagem formada e transmitida, faz-se necessário analisar o campo do perceptível e, portanto, das possibilidades; estudar as sequências do movimento, a história, as possíveis

interpretações, as explicações, as semelhanças, as continuidades, os instrumentos que possibilitam enxergar a imagem no espelho, buscando rastrear a origem das coisas.

Se considerarmos que o ponto de partida para se decifrar o mundo é o indivíduo, a partir de sua própria estrutura física (não uma referência exterior a ele), é a experiência direta deste sujeito que possibilita o fornecimento de sentido a todas as coisas, ou seja, é a sua existência em um meio social e, portanto, em sua interação com o outro que produz signos e significados. Da experiência surgem os questionamentos, as interpretações, os conceitos, o conhecimento, os comportamentos, assim como também as ambiguidades. Da mesma forma, o Estado, como ator internacional, a partir de sua existência em um sistema de atores e de sua experiência neste sistema constrói estruturas e sentidos e possibilita a co-construção dos mesmos pelos demais partícipes do sistema. Para tanto, é necessário reconhecer a existência de níveis da objetividade e da subjetividade em justaposição e colaboração direta e constante.

De acordo com Albuquerque (1986, p.1),

Os homens dominam a realidade por dois procedimentos: a denominação das coisas e a destruição destas para ver como são por dentro. São metáforas, respectivamente, da teoria e da prática. É das palavras que os verdadeiros teóricos se dignam a romper a casca para ver-lhes o núcleo e a origem. Mas o domínio [...] só aparece se, após a destruição, chega-se a reconstituir o objeto.

A teoria e a prática em se tratando das relações internacionais se aproximam na medida em que se ultrapassa as superfícies refletoras teóricas que tentam explicar os fenômenos, não em uma atitude de renúncia às mesmas, mas de destrinchamento delas e do reconhecimento da existência de análises válidas que elas carregam e que, complementares, podem auxiliar uma visão nova dos espelhos convexos, mesmo que não isenta de deformações. Assim como na mitológica figura da caverna, de Platão, é necessário ir além do mundo sensível, estudar os conceitos, as possibilidades, buscar o sentido real dos fenômenos internacionais a fim de compreendê-los em sua lógica. Essa busca de compreender para além do espelho é primordial ao Estado em sua essência de ator internacional e se traduz em conhecimento que poderá engendrar novas práticas. As descobertas por certo serão diversas e complementares, visto que a realidade internacional é dinâmica por natureza. Aos Estados que chegam ao domínio do processo

de denominação e rompimento da casca, é possível re-reconstituir o sistema, permanentemente.

O constante processo de atribuição de significados, tanto por parte do homem quanto do Estado e dos demais atores do sistema (uma vez que formados por seres humanos), é fator intrínseco à experiência e à observação, ou seja, reconhecer e interpretar a partir do mundo sensorial significa perceber, e essa percepção é o fator que, assim como também o faz a imagem, conjuga teoria e prática. No sistema interestatal, ambas guiam práticas comportamentais, políticas, que engendrarão outras interpretações, em um ciclo infinito. As relações internacionais, portanto, são mais subjetivas do que inicialmente seria possível supor e a tradução dessa subjetividade irá definir os parâmetros das relações de cooperação, de conflito, de poder e dos demais fenômenos.

Seguindo esta perspectiva, é possível considerar a segurança internacional como uma concepção singular de imagens que se permitem através de múltiplos olhares e percepções, munidos do interesse de cada ator de estar livre de ameaças e de manter sua integridade frente a forças de mudança hostis. Conforme apontou Buzan (1991, p.433), “Em última instância, segurança trata de sobrevivência, mas ela razoavelmente também inclui uma gama considerável de preocupações acerca das condições de existência”. Assim, e considerando a diversidade na natureza das ameaças, a cooperação multilateral interestatal neste campo se faz precípua no contexto histórico político contemporâneo. Tal mecanismo prevê uma ação política coletiva coesa – a prática específica que permite o estado de segurança: a defesa – que depende do esforço específico e da vontade dos Estados de se aproximarem erigindo objetivos e práticas comuns, o que é possível por meio de uma construção identitária que não desconsidera interesses nacionais e que, simultaneamente, permita uma convergência das percepções dos atores a uma só concepção acordada ou compartilhada da segurança e essa identidade se torna essência de uma comunidade.

Portanto, imagem e percepção no campo da segurança (e aqui especificamente lidando seus aspectos político e militar, com a defesa, entendida como a atividade e meio específico de garantia da segurança) são pontos chave da análise proposta neste trabalho. Partindo da idéia de que ambas, a segurança e a defesa, possuem existência

constante ao longo do tempo, a variante principal é a própria história; a história (não linear) que mantém viva e intermitente a formação de imagens e percepções ao longo do tempo, é também capaz de alterá-las conforme o contexto espacial e temporal. Em outras palavras, sempre haverá criação de novas imagens e novas percepções, mas estas terão configurações ímpares a cada momento histórico. A forma como o ator se projeta e percebe os demais se altera conforme o contexto histórico, agregando ao longo de sua existência novos objetivos e capacidades. Em outras palavras, a imagem se constitui em esforço comunicativo e a percepção como esforço interpretativo dos atores ao longo do tempo e do espaço.

Nesse sentido, a partir dos anos 1980, após as grandes guerras que assolaram a região, pode-se observar a união da Europa em uma comunidade, fato que possibilitou o desenvolvimento de uma consciência regional, ou o chamado retorno do regionalismo, e o fortalecimento da cooperação continental em outras regiões do mundo. Como apontam alguns especialistas, a partir do final da Guerra Fria, foi consolidado o legado de cooperação sistêmica construído desde o final da II Guerra Mundial (CASTRO, 2005) – cujo marco principal foi a criação da Organização das Nações Unidas, em 1945 –; simultaneamente, retomou-se um processo de discussão sobre “o novo papel dos mecanismos regionais de cooperação na produção de ordem no sistema internacional, na negociação de processos de paz, na condução de operações de paz, na produção de instituições e normas internacionais” (HERZ, 2008, p. 1) nas relações internacionais. Isto significa que o contexto estimulou o “ressurgimento do regionalismo na política mundial”, como explica Andrew Hurrell (1995), provocando, assim, significantes alterações no processo comunicativo e interpretativo dos atores, bem como novas configurações cooperativas.

O novo contexto significou no continente americano o início de um período de profunda alteração na percepção dos países em relação aos mecanismos cooperativos no campo da segurança, então sob a coordenação dos Estados Unidos da América (EUA) e ainda sob a lógica da Guerra Fria, como a Junta Interamericana de Defesa (JID), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outros. As instituições hemisféricas implementadas no período pós II Guerra Mundial tiveram, assim, ao fim dos anos 1990 e início dos anos

2000, seus fundamentos questionados, bem como a liderança norte-americana na condução da definição da agenda de segurança na região. Nesse período, a América do Sul se destaca de forma particular na busca pela autonomia e o nacionalismo, assim como na consolidação dos valores democráticos após o fim dos regimes militares, no questionamento do domínio econômico e político dos EUA e na tentativa de relacionar a área da segurança às questões do desenvolvimento. De maneira geral, era necessário que a imagem do continente representasse as alterações perceptivas dos Estados engendradas pelo novo contexto.

Tendo em vista fatores como a acentuação do caráter difuso das ameaças à segurança internacional, a reformulação de estratégias de domínio por parte dos EUA em relação às Américas, as mudanças nos objetivos de segurança dos países do continente, a acentuação das heterogeneidades entre esses Estados, bem como os diferentes graus de sensibilidade e percepção das ameaças, houve estímulo à criação de fóruns de segurança e defesa com estruturas que pretendiam a formulação de uma arquitetura ‘hemisférica’ com agenda voltada ao tratamento das “novas ameaças” à segurança (OLIVEIRA, 2009). Assim sendo, no ano de 1994, ocorreu a Cúpula das Américas, em Miami, na qual foi proposta a idéia de implementação das Conferências Ministeriais de Defesa das Américas (CMDAs), iniciativa norte-americana que se consolidou também no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) como mais uma forma de garantir, defender e solidificar os princípios democráticos na região. Apesar dos esforços de que a estrutura assimilasse as mudanças no contexto internacional, as dificuldades em definir os objetivos comuns dos membros e uma concepção de segurança coerente e consensual foram decisivos para a ausência de efetividade política do mecanismo.

Paralelamente aos esforços no âmbito continental, os países da América do Sul iniciaram, a partir dos anos 2000, uma série de Reuniões de Presidentes da América do Sul, que levou em conta grandes temas como democracia, comércio, infra-estrutura, drogas ilícitas e delitos conexos, informação, conhecimento e tecnologia, além de impulsionarem a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Sul-Americana (IIRSA). Em 2008, as reuniões culminaram na assinatura do tratado que instituiu a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, entre os objetivos específicos da mesma,

destaca-se o artigo 3º, que trata do intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa, e o artigo 5º, que prevê a convocação ou conformação de instâncias institucionais de natureza permanente ou temporária necessárias ao cumprimento dos mandatos e recomendações dos órgãos competentes. Assim sendo, os Presidentes da UNASUL, reunidos em Brasília, decidiram estabelecer um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), aprovado em dezembro de 2008.

Proposto pelo então presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) abastecia-se da finalidade de “fortalecer a posição da região nos foros multilaterais de segurança” (SILVA, 2008). Em 4 de março de 2008 e em abril do mesmo ano, o Ministro da Defesa Nelson Jobim esclareceu que o objetivo brasileiro era criar um mecanismo "que possa articular na América do Sul a elaboração de políticas de defesa, intercâmbio de pessoal, formação e treinamento de militares, realização de exercícios militares conjuntos, participação conjunta em missões de paz da ONU e integração de bases industriais de defesa" (JOBIM, 2008). Ambas declarações, de autoridades de um mesmo país, sugerem finalidades distintas ao mesmo mecanismo e são indicativos da recorrente confusão conceitual entre “segurança” e “defesa” que pretendem ser evitadas por alguns países da região, entre eles, o Brasil.

O apoio à iniciativa brasileira e à constituição do novo mecanismo revelou o marco de um processo sub-regional de remodelação no tratamento das questões de defesa e segurança. Além disso, a ênfase dada à consolidação do CDS, de certa maneira, abrandou os esforços dos países sul-americanos nas CMDAs, que estão hoje sob o escopo da OEA; o que é mais um indicativo dessa mudança e se relaciona a uma tentativa de forjar uma identidade sul-americana em defesa, revelando uma nova percepção. Inicialmente, o processo de uma integração continental em defesa caminhava paralelamente a um processo sub-regional, mas já se observam indícios de que o segundo sobressai com relação ao primeiro. De acordo com o embaixador Pinta Gama:

As dificuldades enfrentadas pela OEA na promoção do diálogo e do entendimento entre os países das Américas não chegam a surpreender. As divergências entre seus Estados Membros sobre a readmissão de Cuba no sistema interamericano, o déficit de direitos humanos em alguns países da região e as crises políticas mais recentes (especialmente as da Bolívia e de Honduras em 2009) parecem confirmar as análises de que a OEA não conseguiu se desvencilhar de conceitos pertencentes à lógica da Guerra Fria. Apesar do papel positivo desempenhado na transição de regimes militares para democracias representativas na América Latina nos anos 70 e 80, a

Organização vem perdendo relevância em face de novas geometrias de poder nas Américas. (GAMA, 2010, informação verbal).

Tendo em vista as dificuldades das teorias tradicionais de Relações Internacionais em explicar o fim da Guerra Fria (WENDT, 1999 apud CASTRO, 2005, p.161) e as novas circunstâncias da política mundial que exigiam uma nova perspectiva – como mostra o avanço das abordagens chamadas críticas como a construtivista e a da Escola Inglesa, por exemplo –, as mudanças paradigmáticas que também afetaram o campo da segurança, o incremento da cooperação regional em segurança e defesa na América do Sul e a premente necessidade da região por novos conceitos de segurança que estivessem em concordância com os objetivos políticos, o presente trabalho toma como hipótese que há um descompasso entre as concepções monolíticas basilares dos mecanismos cooperativos de segurança e defesa da região sul-americana e os objetivos declarados pela retórica e pelos documentos fundadores que pode minar os trabalhos políticos das instituições e a própria identidade que se tenta forjar nesse campo, a exemplo do que, segundo nossa visão, ocorreu com as CMDAs, no nível continental.

Em outras palavras, os esforços comunicativos e interpretativos necessitam ser afinados a partir dos novos objetivos comuns; nesse sentido, convergem teoria e prática nas relações internacionais e também revela-se a importância do Brasil, que, como observamos pelo discurso oficial da história de sua política externa (nos braços da diplomacia e da defesa), procurou desempenhar um papel de mediador nos processos de integração e cooperação na área da segurança e pode colaborar de forma determinante refletindo as imagens regionais e afinando e congregando percepções dos demais países de seu entorno – apesar de contestada, consideramos a versão oficial da história da política exterior do Brasil, difundida principalmente por historiadores e analistas pertencentes aos quadros do Ministério das Relações Exteriores, aquela capaz de, ao longo dos anos, contribuir à construção de uma identidade regional, justamente por ser narrativa portadora dos interesses do país e, como tal, promotora da cooperação.

Destacamos que o processo de formação de uma identidade regional em defesa, conforme revelado na retórica das autoridades políticas da região, ainda se encontra em estágio inicial de desenvolvimento e carente de subsídios, tanto conceituais como políticos (por exemplo, que identidade e que segurança se deseja?). Seria a mesma

decorrente de fatores objetivos como a proximidade geográfica dos Estados envolvidos, da rejeição ao fenômeno da guerra como forma de solucionar os conflitos e de uma percepção destes países de que foram deixados a segundo plano nos processos institucionais cooperativos hemisféricos já existentes no campo da segurança, entre outras motivações, como a maior representação dos países da região nos fóruns multilaterais globais? Ou seria essa identidade motivada também por fatores intersubjetivos, que levam em conta os aspectos de sensibilidade e sociabilidade intrínsecos na interação e no diálogo entre os Estados envolvidos?

A partir de uma análise que leva em conta processo histórico e teoria, com análise de documentos, retóricas e por uma abordagem teórica diferenciada – que bebe nas abordagens construtivistas e na Escola Inglesa –, sem deixar de lado o caráter realista, que leva em conta também os questionamentos epistemológicos e ontológicos das Relações Internacionais, procuraremos expor os elementos para a construção de uma comunidade integrativa com um sentido real na América do Sul e mostrar em que medida a identidade em defesa é entendida em termos de segurança. A vontade política e a ação retórica, de acordo com a análise exposta neste trabalho, podem ter precedido a concordância essencial sobre a definição de uma concepção coesa de segurança e simultaneamente coerente com a realidade heterogênea da região.

Nesse contexto, compreender o papel do Brasil como incentivador pró-ativo do protagonismo regional no cenário internacional no que tange os assuntos relativos à paz e à segurança internacional é imprescindível. A criação do CDS e as medidas que tem sido implementadas na sub-região indicam mudanças na perspectiva da segurança internacional e do papel dos mecanismos regionais para o tema. E, assim, o desafio de formar uma identidade de defesa em consonância com uma concepção coletiva comum de segurança é uma proposta promissora e altamente desafiadora aos países envolvidos. Isso poderá indicar possibilidades de ação, em que medida a América do Sul estará de fato comprometida com os assuntos de segurança internacional e qual poderá ser sua contribuição nas instituições multilaterais de cooperação como a ONU, a OEA, entre outros mecanismos.

Para tanto, este trabalho visa mostrar o peso da utilização de determinadas definições conceituais no processo de cooperação institucional nesse campo (como os

conceitos de segurança hemisférica e segurança multidimensional, por exemplo) que evidenciam decisões políticas e consequências operacionais dirigidas (ações políticas, defesa). Além disso, objetiva analisar a perspectiva das identidades na integração em defesa, levando em conta as heterogeneidades da América do Sul e sua posição nas discussões continentais nesse campo, ou seja, a América do Sul no contexto de segurança das Américas. Nesse sentido, precisamos compreender o reordenamento da segurança e da defesa no continente sob a ótica do regionalismo e os esforços em torno da construção de uma arquitetura comunitária de segurança, indicando a dificuldade de conformar as percepções dos Estados sobre as ameaças e perigos e, em especial, apontar qual a visão e a participação brasileira no processo de conformação de uma identidade sub-regional que impulse a consolidação de uma comunidade de segurança.

Considerando que as alterações históricas engendram mudanças nas teorias para análise das relações internacionais, o contexto do final da Guerra Fria propiciou também uma reflexão epistemológica no campo de estudos das Relações Internacionais:

O surgimento de novos agentes capazes de transformar a evolução dos fenômenos internacionais; a complexidade dos novos temas que afetam [...] tais agentes; a crescente dificuldade de distinguir fenômenos restritos ao âmbito interno dos Estados nacionais daqueles que ocorrem no plano internacional (e vice-versa); a constatação de que é impossível analisar qualquer fenômeno importante fazendo uso somente de estruturas conceituais típicas de um campo de saber, o que leva à impossibilidade de separar, por exemplo, fenômenos políticos de fenômenos econômicos; tudo isso, enfim, coloca em questão os limites interpretativos dos discursos teóricos que integram o campo de estudo das Relações Internacionais. (ROCHA, 2002, p.262)

Conscientes disso, como já sublinhamos, partimos de uma abordagem não convencional das Relações Internacionais, mas que aos poucos vêm se consolidando como tendência neste campo e que perpassa as teorias do “*mainstream*”; assim, se aproxima de um viés sociológico, não se atendo a divisões teóricas dogmáticas, mas combinando certos elementos de diferentes perspectivas que consideramos complementares, explorando as possibilidades de interação das escolas de pensamento, que contribuem com as análises de componentes essenciais às relações internacionais, como poder, interesses, cooperação, percepção, comunicação, entre outros. Apesar de insistir no cuidado por um quadro analítico unitário, coerente, entendemos que a riqueza das perspectivas teóricas se aloja em sua diversidade, percebido pelo diálogo entre elas quando no auxílio à análise de fenômenos

internacionais complexos, como o são a cooperação, o multilateralismo, o regionalismo, a política externa, entre outros. A pluralidade teórica estimula questionamentos mais profundos e novas agendas de pesquisa, inspirando análises assertivas, mas seus elementos não podem ser apenas agrupados; devem ser integrados conforme suas relações mútuas.

Conforme apontou Ole Holsti, os trabalhos de historiadores da diplomacia e de cientistas políticos não são excludentes, pelo contrário, os modelos podem se complementar e, assim, neutralizar ou evitar questionamentos advindos dos limites teóricos monolíticos que impossibilitam que alguns aspectos importantes das relações internacionais sejam explicados. Como explica Holsti, “o estudo das relações internacionais e da política externa sempre foi um esforço eclético, com extensivo empréstimo de disciplinas, não apenas a ciência política e a história” (HOLSTI, 2004, p.35). Assim que, cada vez mais, analistas das relações internacionais têm trabalhado a partir de um entendimento mais abrangente, do sistema como um meio social de alta interação entre níveis de análise (Idem, p.37), e considerando que o ambiente é percebido através das lentes de sistemas de crenças e que, portanto, o que determina o comportamento dos atores é a forma deles pensarem como o mundo é, que não necessariamente corresponde a como o mundo realmente é (Idem, p.20), destacando nossa ilustração do espelho convexo.

Assim, o método utilizado leva em consideração a importância da análise multidisciplinar por meio do entrelaçamento da história, da política externa, da sociologia e das abordagens teóricas das RI. Para a fundamentação do trabalho também foram utilizados documentos oficiais das instituições, conferências e atas hemisféricas e sub-regionais para os temas da defesa e segurança, bem como as retóricas documentadas de autoridades predominantemente brasileiras sobre o processo cooperativo em defesa para o entorno geográfico. No âmbito teórico, os textos utilizados seguem uma orientação majoritariamente sociológica, aprofundando determinadas análises realizadas, principalmente, pelas abordagens construtivista e realista das Relações Internacionais.

O trabalho está estruturado da seguinte forma:

Na primeira parte , apresentamos um panorama geral do campo da segurança e os ‘valores’ que ela envolve. Isso evidencia as idéias e os signos a serem questionados a fim de que seja possível articular um processo de integração assertivo em segurança e defesa. O papel do Estado e a definição de seus interesses é essencial na identificação das ameaças e na escolha de sua abordagem sobre o tema da segurança e da defesa, no formato da imagem que ele vai projetar e, assim também, em como o mesmo vai cooperar e se integrar em uma comunidade, compartilhando concepções nacionais, como a da defesa. Nesse sentido podemos entender a cooperação sob a anarquia e a conformação de regiões integradas, levando em consideração a região das Américas e quais os mecanismos de cooperação multilateral existentes para o tratamento das questões de segurança e de defesa – apesar das diferenças entre segurança e defesa, ambas noções são indissociáveis para a compreensão do caso da realidade da cooperação nas Américas, exporemos as dificuldades dessa confusão conceitual ao longo do trabalho.

Analisaremos, ainda, a forma como noções cruciais, como a de “segurança”, são percebidas e transmitidas e como conformam um dos fatores subjetivos mais importantes na questão da integração e na forma como os países se identificam e formam uma identidade, bem como o que esta última vem a ser. Primeiramente, expomos o que é identidade desde uma perspectiva sociológica, como ela pode ser formada (no caso, essa análise passa pelo também poder da linguagem no fazer da política externa) e como afeta a formação de comunidades integradas. Abordaremos, também, as idéias de percepção e imagem e a confluência do subjetivo e do objetivo nelas, assim como a intersecção entre teoria e prática, estudos possíveis pela contribuição dos estudos sociológicos e do campo da filosofia das ciências que desafiam os limites teóricos do campo das RI e contribuem para seu crescimento.

No capítulo 2, diferenciamos e explicamos historicamente os níveis geográficos (regional e subregionais) de integração, com foco nos esforços continentais e sul-americanos de maneira comparativa. Além disso, explicamos o ressurgimento do regionalismo a partir do final da Guerra Fria e sua influência nas Américas. Discutimos a questão das heterogeneidades na região e as diferentes percepções sobre segurança e ameaças e, em contrapartida, os esforços de cooperação para conformar uma

comunidade de interesses compartilhados, forjando uma identidade de defesa. Nesse sentido, analisaremos alguns discursos de autoridades que apontam para tal iniciativa, ressaltando os trabalhos do CDS no âmbito da UNASUL, como foro privilegiado em relação aos demais mecanismos hemisféricos.

Nesse sentido, o papel do Brasil como protagonista principal da região sul-americana (capítulo 3) tem papel fundamental na consolidação da integração em segurança e defesa, assim como a definição retórica desta micro-região como um dos principais focos de sua política externa desde o início da República. A identificação outrora conflitiva entre os países no nível sub continental foi se afrouxando ao longo dos anos e uma América do Sul fortalecida, atuante e protegida foi tomando forma. Como demonstram discursos proferidos recentemente por autoridades brasileiras da Defesa e das Relações Exteriores, a idéia de uma comunidade de segurança e de uma identidade comum em defesa vem se consolidando em consonância com o CDS. Porém, permanece controversa e indefinida a seleção das ameaças à região, que ainda se baseia em muito na agenda ditada pelos Estados Unidos e em conceitos monolíticos que podem prejudicar o sentido real da integração e a eficiência política dos mecanismos institucionais para a defesa e a segurança.

Por fim, no capítulo 4, discutimos a hipótese de que as concepções de “segurança” dependem da percepção dos Estados e são intrínsecas à formação de uma identidade e de uma comunidade coerentes com a realidade regional. Retomamos o viés metateórico e os limites fluidos entre teoria e prática que os estudos contemporâneos trouxeram ao campo para discutir as imagens e as percepções da segurança por meio da linguagem utilizada nos discursos e pelos indícios de comportamento nas decisões dos organismos regionais de cooperação, expondo as medidas políticas e as práticas regionais que corroboram ou não a existência de um gérmen de uma comunidade de segurança e da formação de uma identidade na América do Sul.

Capítulo 1 – Relações Internacionais, Segurança, Defesa e a perspectiva da cooperação regional

*Everyone's alone – or so it seems to me.
They make noises, and think they're talking to each other;
They make faces, and think they understand each other.
And I'm sure they don't. Is that a delusion?
T. S. Elliot*

Neste capítulo inicial do trabalho apresentaremos um panorama geral das relações internacionais e de seu campo de estudos, enfatizando os elementos específicos para a análise da segurança internacional e os valores que ela envolve. Isso, a nosso ver, evidencia as idéias e os signos a serem questionados a fim de que seja possível articular imagens e percepções em um processo de integração assertivo em segurança e defesa, com uma identidade própria. O papel do Estado e a definição de seus interesses é essencial à identificação das ameaças a ele e na escolha de sua abordagem sobre o tema da segurança e da defesa, no formato da imagem que ele vai projetar e, assim também, em como o mesmo vai cooperar e se integrar em uma comunidade, compartilhando concepções naturalmente pensadas nacionalmente, como a da defesa. Assim sendo, podemos entender melhor o desafio da cooperação internacional sob a anarquia e a conformação de regiões integradas, levando em consideração os mecanismos de cooperação multilateral existentes para o tratamento das questões de segurança e de defesa – apesar das diferenças entre segurança e defesa, ambas noções são indissociáveis para a compreensão do caso da realidade da cooperação nas Américas, exporemos as dificuldades dessa confusão conceitual ao longo do trabalho.

A forma como noções cruciais, como a de “segurança”, são percebidas e transmitidas e como conformam um dos fatores subjetivos mais importantes na questão da integração e na forma como os países se identificam e formam uma identidade, bem como o que esta última vem a ser. Explicaremos o que é identidade desde uma perspectiva sociológica, como ela pode ser formada (no caso, essa análise passa pelo também poder da linguagem no fazer da política externa) e como afeta a formação de comunidades integradas. Abordaremos, ainda, as idéias de percepção e imagem e a confluência do subjetivo e do objetivo nelas, assim como a intersecção entre abordagens

teóricas e prática, estudos possíveis pela contribuição dos estudos sociológicos e do campo da filosofia das ciências que desafiam os limites teóricos do campo das RI e contribuem para seu crescimento.

1.1 Relações Internacionais: fundamentos e perspectivas

A metáfora das relações internacionais como um sistema formado por espelhos curvos sobre cujas superfícies interagem atores a partir das movimentações que efetuam ao longo do processo histórico, comunicando através de imagens e ações e interpretando por meio da construção de percepções, revela mais do que uma simples estrutura pré-determinada e estática e não pretende seguir qualquer estereótipo em termos de modelos analíticos anteriores. A ilustração proporciona um sentido de complexidade que avança sobre a essência política das interações para o campo do sociológico, do filosófico e da epistemologia nas Relações Internacionais. Permite-nos ainda ter uma noção da existência de características dos atores, umas mais permanentes, outras mais conjunturais, que influem nas relações de uns com os outros e na conformação de valores, vontades, interesses e compartilhamentos, em suma, na conformação da realidade como ela é, intersubjetiva.

Nesse jogo de movimentações dos atores e da conformação de imagens e percepções é possível observar que a visão geral do sistema denuncia a mútua dependência necessária a fornecer sentido ao mesmo, acompanhado de um cuidado por parte de cada ator em preservar relativamente inalteradas algumas de suas características essenciais, que o diferencia e que são inerentes à conformação do sistema – do contrário, o mundo seria apenas uma massa homogênea sem dinamicidade ou diversidade de signos e significados. Como bem afirmou Karl Deutsch (1978, p.11),

As relações internacionais são aquele setor da ação humana em que a interdependência inevitável combina-se com controle inadequado. Não conseguimos nem escapar do alcance dos problemas mundiais, nem inteiramente moldá-los conforme nossos desejos. Podemos apenas tentar adaptar o mundo, ao mesmo tempo em que nos adaptamos a ele. Dentro deste escopo limitado, precisamos preservar e, onde possível, promover nossos valores prioritários.

A natureza dos atores internacionais como tais e a interação entre eles se dá pela diferenciação, e esta pode ser percebida ao adquirirmos uma visão global, pelo distanciamento e pela observação das estruturas, em complementação a uma visão mais aproximada – como explicita o poema de Alberto Caeiro “O Tejo é mais belo que o rio que corre pela minha aldeia” (PESSOA, 1998, p.112). Quando falamos de Estados e de aumento da intensidade de interdependência, não falamos de homogeneização, pois são as unidades estatais que possuem as funções de governar, proteger, dirigir e controlar, enquanto o sistema internacional se constitui em anárquico, ou seja, ele não assume essas funções para a coletividade dos Estados nele presentes. A política internacional, sendo o conjunto das práticas que regulamentam os relacionamentos entre os Estados, envolvendo a possibilidade do uso da força, efetiva ou ameaçada (HOLZGREFE, 1989, apud CASTRO, 2005), é imbuída dessa noção da existência de diferenças e, por outro lado, do processo de tentativa de regulamentação, ou seja, não da minimização das diferenças em si, mas de uma maneira de diálogo e convivência entre elas, da construção de novos laços identitários e regras, a fim de que o recurso efetivo da força seja evitado, ou, de fato, seja a alternativa última.

Conforme a prática das relações internacionais se intensifica e se torna mais decisiva à sobrevivência e identidade dos Estados, os estudos sobre elas também se tornam mais complexos. Apesar da consolidação das relações internacionais datar do século XVII, com a Paz de Westphalia (1648), e a cristalização do sistema inter-estatal, tendo vestígios ainda mais antigos, como mostra a obra de Tucídides sob o clássico título, *História da Guerra do Peloponeso*, o seu estudo sistematizado é ainda recente. Como aponta Castro (2005), o início da tradição da teoria das Relações Internacionais (TRI), ou do seu estudo científico, é inaugurado pela publicação da obra de Edward Carr, *Vinte anos de crise (1919-1939)*, em 1940, em um período marcado pela segunda conflagração de dimensões mundiais que coloca em descrédito o ‘utopismo’ expresso na Liga das Nações (1920) e nasce imprimindo ao campo de estudos uma postura realista na análise dos fatos da política internacional:

No campo do pensamento, (o realismo) põe sua ênfase na aceitação dos fatos e na análise de suas causas e consequências. O realismo tende a depreciar o papel da finalidade (*purpose*) e a manter, explícita ou implicitamente, que a função do pensamento é estudar a sequência de eventos que ele é impotente para influenciar ou alterar. (CARR, 2001, p.10)

Desde a década de 1960, no entanto, foram incorporados ao campo elementos de outras ciências sociais, como a Antropologia, a Psicologia e a Sociologia, que se uniram às disciplinas tradicionais, a História, a Economia, o Direito e a Ciência Política, desencadeando alterações nos conceitos e nas perspectivas teóricas e, por consequência, nos métodos de pesquisa, que, hoje, combinam análise teórica das relações internacionais e política externa. O questionamento dos postulados do realismo por diversas frentes (BULL, 1966) a partir do final da II Guerra Mundial e o arrefecimento da Guerra Fria, possibilitou o surgimento de abordagens críticas ao empiricismo dos assuntos internacionais, privilegiando uma dimensão teórica que deriva da filosofia, da história e do direito, que, nas palavras de Hedley Bull, consistia em “um processo cientificamente imperfeito de percepção ou intuição” (BULL, 2002, p.20, apud CASTRO, 2005). Nos anos 1980, a nova situação mundial do fim da bipolaridade e o estímulo crescente da cooperação incentivaram abordagens chamadas construtivistas, exigindo novos referenciais teóricos que consideram os elementos ideacionais que admitem interpretações e reconstruções, visto que atores e interesses são socialmente construídos. Assim sendo, os estudos críticos direcionam a uma discussão aprofundada sobre os fundamentos normativos do campo, revisitando as abordagens teóricas e repensando conceitos e métodos de pesquisa (ver COCHRAM, 1999).

Mesmo com as variadas abordagens críticas, as múltiplas orientações teóricas do campo das relações internacionais, muitas vezes, levam os analistas a optarem pelas abordagens mais tradicionais, que sugerem uma abordagem dicotômica às questões principais que permeiam os estudos desta área. Todavia, devido à “condição multifacetada das relações internacionais (que) impõe um exercício intelectual ausente nas outras disciplinas das ciências sociais e humanas” (SEITENFUS, 2004, p.22), consideramos que o estudo por antagonismos restringe as possibilidades inerentes à área. Pensar pelas interpretações que opõem otimismo a pessimismo, nacionalismo a universalismo, estrutura a comportamento, interesses nacionais a cooperação, autonomia a interdependência, anarquia a ordem, entre tantas outras, pode retirar do estudioso do campo o componente fundamental da análise que é a busca das causas e efeitos profundos que regem as interações internacionais e a lógica dos processos políticos, históricos, econômicos, culturais e sociais. Assim, é preciso ter em vista as

diferenças entre ambiente interno e externo, por exemplo, mas sem opor os dois cenários, identificando as características que os fazem próprios e reconhecendo que as ações do Estado para dentro e para fora também devem ser diferenciadas, adaptadas, porém, não necessariamente opostas.

Tendo em vista a complexidade crescente das relações internacionais, que, como definiu Aron (1990), são relações sociais – as únicas que admitem o uso a violência –, entendemos que seu estudo possui uma dupla camada de análise, por assim dizer: uma pela via da razão propriamente dita, por um método descritivo-explicativo, objetivo, com a observação distanciada do estudioso em relação a representação do fenômeno em questão; outra, pelo próprio estado da arte, ou seja, por um método compreensivo, subjetivo porquanto a vontade está objetivada no fenômeno, aproximando o observador do seu objeto de investigação por meio da interpretação (WEBER, 1999; SCHOPENHAUER, 2005) e da natureza social de ambos. Isso é possível ao campo quando entendemos que “seu estudo pressupõe a utilização de parâmetros e utensílios cognitivos que transcendem o alcance de disciplinas pretensamente estanques” (SEITENFUS, op.cit.), já que, assim sendo, requer uma abordagem de complementaridades, não monolítica, que leve em conta tanto o aspecto estrutural, como o comportamental. Ressaltamos aqui o caráter social do “cientista”, que o aproxima de seu objeto de estudo, mas chamamos atenção ao seu papel diferenciado dos demais atores, conforme Weber (1999).

Se consideramos como principais atores internacionais os Estados e, assim, focando as relações inter-estatais ou inter-nacionais – como priorizamos neste trabalho –, podemos observar que estes agem na cena internacional tanto pela defesa de seus interesses próprios, quanto pelo que eles percebem que sejam interesses de uma coletividade. Essa simultaneidade na duplicidade do caráter da ação não é estranha, mas não pode ser entendida por uma visão dicotômica das relações internacionais, pois a percepção transcende as conceituações estanques e o aparente, revelando questões comportamentais importantes para a análise dos eventos. Dessa forma, conforme os temas internacionais se tornam mais difusos e transversais, não é mais possível traçar limites definitivos entre acontecimentos de origem ou de efeitos nacionais e externos. Esse é um dos pontos essenciais do trabalho, isto é, a identificação das problemáticas

que emergem do intercâmbio entre os níveis de análise, entre o ambiente doméstico e o externo, para o campo da segurança e da defesa e a consequente necessidade, no bojo dessa interação, de conceituações coerentes, que permitam a flexibilização das estruturas. Existem diferenças entre anarquia e ordem, por exemplo, mas, se trabalhadas em termos de oposição, não serão mais do que diferenças e boa parte do estudo sobre os processos se perde.

A fluidez que os processos adquirem quando tratamos das relações internacionais (não do ator em si) como ponto de partida da análise se faz compreensível a partir do momento em que as tomamos como os contatos entre grupos organizados que têm o Estado como instituição portadora de soberania. Ao mesmo tempo, tanto ao analista quanto ao tomador de decisões, ocorre um outro procedimento fluido, desta vez com relação aos conceitos formulados para a explicação de determinado fenômeno, revelando que a realidade internacional é também uma construção discursiva, um *continuum* interpretativo, no qual os indivíduos agem de acordo com a sua percepção dos acontecimentos e processos, não de acordo com a natureza dos mesmos (ROCHA, 2002, p.19). Isto é, se os agentes e as estruturas se constroem, em uma interação constante – sendo esta uma premissa para racionalistas e construtivistas, prioritariamente –, então essa dinamicidade social é revelada também pelo sistema conceitual que utilizam, para além de seu comportamento. Nossa visão geral no trabalho não é negar a existência do concreto, do sólido, das capacidades materiais, mas chamar a atenção de que “a matéria não possui essência independente da percepção mental; que existência e perceptibilidade são termos intercambiáveis” (W. JONES apud SCHOPENHAUER, 2005, p.44).

Se, portanto, desejamos conhecer a natureza das relações internacionais, fruto da rede de percepções e representações de seus atores, devemos pensar em questões fundamentais, segundo nos indicou Deutsch (1978, p.22-26), que giram em torno de dez aspectos gerais:

- 1- a formação das nações e Estados e suas relações com o mundo;
- 2- os fatores e condições determinantes da guerra e da paz;
- 3- a natureza, as fontes, os limites e as transformações do poder e das debilidades do Estado na política internacional;

- 4- os fatores definidores de uma política como internacional e como ela se relaciona com a sociedade das nações;
- 5- as dimensões da desigualdade na distribuição da riqueza entre as nações;
- 6- a importância da liberdade como valor de uma nação;
- 7- a forma como os Estados se percebem e percebem os demais e em que medida se equivocam nessa tarefa;
- 8- os grupos que participam da política internacional e qual a intensidade dessa atividade;
- 9- as condições ou transformações necessárias à manutenção da estabilidade nacional ou o favorecimento à revolução;
- 10- e a preservação da identidade em um mundo de transformações.

Essa tarefa de reflexão sobre as relações internacionais levando em conta tais aspectos fundamentais permeia a prática e a análise das mesmas. Como bem pontuou Rocha, a investigação dos acontecimentos internacionais através dos prismas teóricos revela significados, atribuídos a eles pelos analistas:

Os tipos de problema que se constroem, as interpretações que se produzem, o vocabulário utilizado para conferir sentido à realidade internacional, tudo isso contribui para constituir o campo de estudo das Relações Internacionais como tal e desempenha papel tão relevante quanto o que se atribui aos fenômenos – presentes na realidade propriamente dita – a que se referem os discursos científicos utilizados pelos analistas das relações internacionais (ROCHA, 2002, p.28)

Da mesma forma que os estudiosos do campo, também os próprios atores sociais internacionais constroem problemas, produzem interpretações e conferem sentido a partir de suas imagens e percepções da realidade internacional e, portanto, desempenham uma função essencial na constituição das relações internacionais a partir de suas interações intersubjetivas. Por isso, podemos afirmar a ocorrência de um procedimento dialético nas relações internacionais: temos o eixo da sociabilidade (a), ou seja, da prática das interações, do fazer político por meio das imagens transmitidas e recebidas e em consideração ao processo histórico; temos o eixo da sensibilidade (b), que trabalha a interpretação dos atores, a formação das percepções, dos interesses, crenças e vontades, e influi intensamente na formação das identidades e das concepções; e um terceiro eixo, da comunicação (c), que permite a materialização das percepções em

ações, das sensibilidades em sociabilidades. Tais eixos são permeáveis, interdependentes, e referem-se ao processo básico de compreensão dos efeitos e das intenções inerentes aos acontecimentos da vida social. Entretanto, no procedimento de passagem de um para o outro (que lembra a ligação entre dois vasos comunicantes), podem ocorrer distorções, isto é, nem sempre a comunicação das imagens na prática das relações engendrará percepções corretas sobre as intenções e interesses dos atores, e vice-versa.

O entendimento das relações internacionais pela conexão entre os três eixos nos abre novas perspectivas sobre o campo, em termos epistemológicos, ontológicos e políticos, conforme mostraremos com nosso estudo na sub-área da segurança internacional. Assim que, trabalhando por esse método, enfatizamos, ao longo do trabalho, três das principais questões explicitadas por Deutsch que citamos acima: a da nação e o mundo; a da identidade e da transformação; e a da percepção e ilusão. As três perpassam, em última instância, a temática da guerra e da paz. Tendo em vista a metáfora dos espelhos curvos, a forma como os atores comunicam e percebem uns aos outros se traduz visualmente em sua movimentação e posição com relação aos espelhos, evidenciando ora determinadas características e atores, ora outros, já que imagens e percepções guiam práticas comportamentais que afetarão, por sua vez, as estruturas, assim como o processo inverso.

Por esse viés podemos compreender o entrelaçamento entre política e filosofia, o qual já nos alertava Castro (2005), que nos auxilia na análise das vulnerabilidades dos processos do mundo contemporâneo, se constituindo em pilar para o debate sobre as questões políticas e sociais de raízes antigas que reemergem no início do século XXI. Apesar das transformações recentes, já que, segundo o autor, “a vida em sociedade está cada vez mais relacionada a eventos que fogem ao controle de processos conhecidos ou sobre os quais se formam consensos duradouros” (CASTRO, 2005, p.9), é possível perceber a permanência ou reelaboração de questões milenares que oferecem importantes elementos para análise crítica das ações. É perceptível que a atuação política depende, em última instância, de crenças, princípios, valores, vontades e conceitos que, conscientes ou não, atemporais ou não, guiam os comportamentos e ações e, portanto, não podem ser vistos pelos analistas sociais como imutáveis ou fixos.

Os fatores tempo, espaço e humano engendram constantes mudanças políticas, ainda que muitas sejam pouco perceptíveis do ponto de vista histórico ou global; mas esse processo cambiante não significa solução última para as questões milenares. A questão da identidade é um exemplo. Esses aspectos, tanto portadores de mudanças quanto de continuidades, evidenciam o caráter subjetivo que perpassa os processos políticos e sociais e esse é o ponto que enfatizamos aqui.

A subjetividade que transita em todos os âmbitos da realidade internacional se faz intrínseca à área da segurança, uma vez que esta se encontra no cerne das relações internacionais, isto é, trata diretamente com possibilidade do uso da violência e a expressão extrema do poder de determinado ator que age de acordo com seus interesses para consecussão de objetivos. Discutiremos, ainda neste capítulo, as dificuldades de trabalhar a segurança e os diversos conceitos que ela permite; de qualquer forma, os estudos de segurança, principalmente os conduzidos após o final da Guerra Fria, trazem em seu bojo uma problemática fundamental que se pauta no questionamento da separação positivista entre valores e fatos. A vinculação entre ambos no campo de estudos internacionais e da segurança é uma decorrência do avanço da incorporação crescente dos aspectos sociológicos no campo da segurança e também fruto da interdependência temática nas Relações Internacionais.

No presente trabalho privilegiaremos o foco nas relações inter-estatais, conforme nossa ilustração dos espelhos, considerando, assim, a segurança, em termos gerais, como um estado ou condição de baixa percepção de ameaças, podendo haver graus variados de segurança ou de proteção contra as ameaças, sendo este garantido primordialmente pela atividade específica do Estado: a defesa. Esta, por sua vez, causa uma percepção de diminuição das vulnerabilidades e aumento da capacidade de combater as causas dos perigos, buscando diminuir ou neutralizar os efeitos da mesma. “(Defesa) É a estrutura administrativa, organizativa e operativa que os Estados desenham para se manterem com segurança no âmbito internacional. Para ela concorrem todas as potencialidades nacionais, mas seu elemento específico (ainda que não o único) é a violência legítima organizada [...]” (SAINT-PIERRE, 2008, p.55). Tais noções nortearão nosso trabalho.

1.2 O Estado, a soberania, os interesses e as ameaças: subjetividades e objetividades

Podemos notar que, com a territorialização da política, cristalizada primordialmente na “Paz de Westphalia” (1648), a consolidação do sistema de Estados territoriais soberanos corroborou a distinção entre política interna e externa, reafirmando o território como referencial da soberania estatal. Isso significa que, além de não haver autoridade suprema reconhecida fora dos territórios que regulamente as relações entre os Estados, conceituações mais estáticas de elementos vinculados à política foram se consolidando em detrimento do caráter fluido das denominações e dos processos políticos, tanto na prática quanto na teoria. Muitos estudiosos consideram que, a partir de Westphalia, surgiram as relações propriamente internacionais (SPRUYT, 1994 apud CASTRO, 2005). Essa configuração institucional da política a partir do Estado territorial e a conformação das relações inter-nacionais favoreceu o desenvolvimento dos estudos desse campo sob o aspecto mais estrutural, de conceitos fixos e bem delimitados, que até hoje tem sua força reconhecida e solificada por abordagens teóricas positivistas, como a realista.

É inegável que a distinção entre interno e externo se faz premente à política inter-nacional e essa mesma dissemelhança engendrou diversas questões que se problematizam cada vez mais. Como ressaltou Mann (2006, p.37), “a relevância das fronteiras estatais para o que chamamos ‘sociedades’ é sempre parcial e varia enormemente”. As migrações, os processos de integração, a paz e a segurança, para não citar outros tantos, são assuntos que se complexizaram a partir dessa distinção entre interno e externo e, como temas de estudo, têm seus conceitos pautados nela. Por outro lado, o aspecto da soberania, ainda que pautado na noção de território, tem sido questionado com o alvorecer da chamada pós modernidade e isso se reflete no tratamento dos assuntos de política internacional (ver BIERSTEKER; WEBER (ed.), 1996). O Estado territorial soberano permanece como ator principal da política internacional, mas os processos que o perpassam e o questionamento de seus

fundamentos não pode ser evitado, como explica Kurtulus (2005), a soberania é um termo de conotações retóricas e ambíguo.

Adiciona-se ao questionamento e à dificuldade de definir o Estado e a soberania, a influência do direito das gentes e as possibilidades de interpretação das regras e normas pelos diferentes Estados. A consolidação do que chamamos hoje direito internacional, “não fixo”, capaz de congrega tantas percepções, procura estabelecer “condições de autonomia para unidades políticas, sem criar obrigações mútuas entre elas” (CASTRO, 2005, p.109) e incorpora as contribuições de Hugo Grotius sobre a existência das obrigações do direito natural como atribuições da sociabilidade humana. No entanto, permanecem pensando o Estado como uma unidade totalmente integrada, com interesses e valores nacionais fixos (ver BURTON, 1968). Assim se inserem as propostas de criação de estruturas de cooperação internacional. Com elas, as fronteiras territoriais do Estado não desaparecem; pelo contrário, se fortalecem – na medida em que são premissas para as regras e normas internacionais –, porém, de maneira menos ameaçadora aos demais Estados. A intensa proliferação dos tratados, a partir de 1860, e o avanço das propostas de cooperação entre Estados – ainda que como parte de jogo político e em nome da consecução de objetivos políticos nacionais – são reflexo de elementos que congregam as percepções dos atores e suas imagens em prol da paz e da estabilidade que garantem a segurança. Em outras palavras, são instrumentos comunicativos portadores de interesses e finalidades, conformando o que chamamos anteriormente de eixo da comunicação, mas ainda utilizando conceitos defasados.

De maneira geral, a ação internacional do Estado na contemporaneidade reflete dois aspectos fundamentais: o estrutural, que se refere à estratégia de atuação no sistema, e o comportamental, que remete às relações interativas permanentes entre os atores e suas responsabilidades morais. O sujeito político não se resume ao Estado e a autonomia não ocorre apenas no sentido estratégico, mas na liberdade da coletividade que comanda as estruturas estatais de decidir sobre o processo de tomada de decisão. Por isso, uma perspectiva objetivista reducionista não parece coerente com a nova lógica sistêmica, que não é mais a de um Estado atomista e de um espaço de atuação restrito e estático, mas voltada a atender as demandas analíticas direcionadas, por exemplo, aos processos de cooperação interestatal, entre outros, que requerem uma

análise que leve em consideração a democracia, a divisão dos poderes internamente e as demandas das populações, entre outros fatores, que dialogam permanentemente.

Até o século XX, a administração conservadora dos Estados dificultava a consolidação da tendência à mudança; porém, esta se torna mais comum com o crescimento da democracia e a influência da opinião pública com peso expressivo no processo político internos dos países, a partir do século XX. No campo da política internacional, as “questões diplomáticas passaram do cálculo dos poucos às paixões dos muitos” (HOFFMANN, 1997; apud CASTRO, 2005, p.112) e isso altera profundamente a configuração do Estado, o processo de tomada de decisão na política externa e a percepção daquilo que os ameaça. A consideração das pressões internas e externas, da sociedade civil, das organizações internacionais, das empresas e ONGs, entre outras, amplia o espectro de interesses, riscos e ameaças a serem percebidos na atuação externa, nem sempre aumentando o escopo de atuação do Estado.

Em um movimento questionador frente aos limites fixos baseados na territorialidade consolidados em Westphalia, a abordagem construtivista, que se propõe à auto reflexão e à interpretação das relações entre atores e instituições se continua e mutuamente se constituem, considera a tradicional separação entre política doméstica e relações internacionais como problemática. Considerando o Estado como principal ator internacional, entende que as relações entre eles são definidas por padrões de comportamento e de identidade que se alteram com o tempo, não por interesses pré-determinados e fixos: os Estados e seus interesses são entendidos como reflexos de identidades sociais dos atores dominantes ou elites no ambiente doméstico. A premissa da co-construção social afeta diretamente as estruturas no ambiente internacional anárquico, isto é, a anarquia não possui relevância em si mesma, mas quando identificada às identidades existentes nela (WENDT, 1994). A relevância, portanto, reside em identificar entre um sistema anárquico no qual seus atores se determinam como antagonísticos e um sistema anárquico no qual os atores engajam em cooperação.

Seguindo esta perspectiva, e procurando fugir dos reducionismos teóricos, Michael Mann (2006) defende a ideia do Estado como uma arena, um espaço, cristizador de relações sociais dentro de determinado território e esta é a fonte de sua própria autonomia. O papel ativo do Estado em sua capacidade de promover mudanças

sociais por meio da consolidação territorial se deve a seus poderes infra estruturais, de penetramento na sociedade civil, os quais o capacitam a regular, tanto pelas normas quanto pela força, o conjunto das relações sociais e territoriais, bem como a erigir fronteiras externas – que são estabilizadas, reguladas e elevadas pelas regras universalistas monopolísticas do Estado. Em suma, o Estado coloca limites às relações sociais cujas dinâmicas existem para além dele e a natureza de seu poder emana das elites estatais, assim como da sociedade civil. De acordo com o autor,

As sociedades necessitam que algumas de suas atividades sejam reguladas sobre um território centralizado. O mesmo sucede com as classes econômicas dominantes, as igrejas e outros movimentos de poder ideológico e elites militares. Portanto, eles confiam os recursos de poder (econômico, militar e ideológico) às elites estatais, recursos estes que não são capazes de recuperar completamente, precisamente porque suas próprias bases sócio-espaciais de organização não estão centralizadas nem territorializadas. Tais recursos de poder estatal, e a autonomia a que levam, podem ser limitados. No entanto, se a utilização do Estado dos recursos conferidos a ele gera ulteriores recursos de poder – como na realidade pretendiam os próprios grupo da sociedade civil – estes fluirão normalmente através do Estado e levarão, então, a um grau significativo de autonomia de poder. Portanto, o poder autônomo do Estado é produto da utilização da centralização territorial incrementada para a vida social no geral. Esta tem variado de forma considerável ao longo da história das sociedades e, conseqüentemente, tem formado o poder dos Estados. (MANN, 2006, p. 36)

Para os estudos das relações internacionais de modo geral o Estado é tomado como ator racional. De acordo com Wendt (2001, p.1024), a racionalidade pode ser explicada de diversas formas; pela perspectiva da abordagem da ‘escolha racional’, ela se refere ao pensamento instrumental ou de “lógica das conseqüências”. Nela, os atores são considerados racionais quando escolhem estratégias que, acreditam, terão conseqüências ótimas de acordo com seus interesses. Os custos e benefícios esperados das diferentes escolhas são comparados e o que tiver maior valor líquido será escolhido. Conforme o Wendt, essa definição de racionalidade é subjetiva e, nela, a escolha racional não é aquela que vai de fato maximizar os ganhos do ator (que seria a visão objetiva da racionalidade), mas aquela que o ator acredita que o fará. Essa racionalidade não problematiza, na visão do autor, a definição dos interesses do ator.

Tomando em conta essa visão subjetiva da definição das preferências dos agentes do Estado, é a percepção dos Estados sobre os demais e sobre as outras estruturas internacionais que permitirá a redefinição de possibilidades de ação, para isso contribuindo também seus valores e identidades e interesses, ocorrendo um processo

inverso também, no qual as estruturas influenciam a construção das percepções, identidades e valores. Por isso, a importância dada às ideias, os fatores não materiais, nas relações internacionais transmitidas pela constante produção de significados na interação social. Considerando a observação e a interpretação do mundo como ações simultâneas e os acordos intersubjetivos formadores daquilo que é objetivo, tem-se que o papel essencial dos sentidos na apreensão das coisas permitem a construção de percepções que, por sua vez, formam representações e idéias a partir das estruturas de entendimento e das associações feitas a partir de conhecimento já adquirido. Conforme explicou Kant, o que aparece ao ator é diferente da coisa em si: só se pode conhecer o que é sensível, o mundo aparente, e por este se constroem percepções.

Se a percepção do ambiente internacional é modelada pela confluência das políticas externas (que congregam as gramáticas da diplomacia e da defesa) e estas também são fruto de determinadas visões de mundo e de impressões particulares, temos, pois, conceitos subjetivos a serviço de políticas objetivas. A construção de percepções e imagens pelos Estados levará em conta seus valores, seus interesses, suas idéias sobre os demais atores e suas identidades. Nesse sentido, o Estado como sujeito principal do sistema internacional assimila, age e decide sem uma ordem clara dos processos e simultaneamente à observação das imagens dos demais atores internacionais (sobre o processo de observação, ver FOUREZ, 1995, p. 38). Observar, então, significa organizar uma visão de acordo com sua correspondência a um determinado interesse do observador. Nesse processo, o Estado estrutura, constrói e elimina elementos que não fazem parte daquilo que se deseja observar. Isto é, as descrições que são feitas com relação a determinado objeto são baseadas em noções pré concebidas que se referem a uma representação teórica implícita e refletem a capacidade humana de simbolizar, considerar determinado objeto e separá-lo dos demais a fim de fazer dele um objeto de linguagem, de pensamento e de comunicação.

Conforme explica Schopenhauer (2005, p.43-44),

[...] o mundo inteiro é tão somente objeto em relação ao sujeito, intuição de quem intui, numa palavra, representação. Naturalmente isso vale tanto para o presente quanto para o passado e o futuro, tanto para o próximo quanto para o distante, pois é aplicável até mesmo ao tempo, bem como ao espaço, unicamente nos quais tudo se diferencia. Tudo o que pertence e pode pertencer ao mundo está inevitavelmente investido desse estar-condicionado pelo sujeito, existindo apenas para este. O mundo é representação.

Assim, as relações de observação podem mudar de significações conforme o sujeito e o contexto teórico no qual o observante as situa; em suma, a observação consiste em uma interpretação ainda não contestada. A rede de hipóteses interpretativas da experiência forma o que se observa e age sobre ele (FOUREZ, 1995). A partir do momento em que se assume que a observação dos fatos é sempre a construção de um modelo de interpretação, é possível perceber que esse modelo se relaciona com o que interessa ao ator no momento exato da observação. Por isso é que não há como existir “uma observação que poderia dar conta de um “real em si”; ela constitui, na verdade, uma descrição útil, tendo em vista um projeto” (FOUREZ, 1995, p. 43-44).

Ora, se a observação é sempre uma interpretação e uma teorização, é impossível observar sem utilizar a linguagem, seja verbal ou mental, e a língua em si já é uma maneira cultural de estruturar uma compreensão. O que é considerado como dado objetivo acaba por ser alguma coisa que foi situada em um universo comum de percepção e de comunicação, um universo convencional, instituído por uma cultura. Assim, todo objeto é uma “construção social da realidade” e esse tipo de organização situa a visão do observador de tal modo que cada uma das coisas pode encontrar o seu lugar, ou melhor, elas são o que são, pois consistem em frutos de uma visão organizada admitida comunitariamente, relacionando uma visão com um discurso socialmente aceito.

Tomando o Estado com observador, podemos dizer que aquilo que define como ameaçador é igualmente fruto de uma interpretação, fazendo sentido a ele e, portanto, não necessariamente aos demais Estados. Conforme Saint-Pierre (2010, p.34),” a ameaça se constitui na percepção daquele que é ameaçado, é uma representação interpretada e, assim, essencialmente diferente daquilo que manifesta”. Assim sendo, as noções de confiança ou ameaça entre os Estados são respostas baseadas nas interpretações entre eles, em um processo contínuo que permite a formação de significados intersubjetivos, ou seja, compartilhados pelos atores e que permeiam as rotinas e práticas sociais, definindo a realidade social dos atores (ADLER, 1999; WENDT, 1995). A repetição desses signos e significados compartilhados define o mundo da política internacional por essa perspectiva. Dessa forma, o sistema interestatal de auto-ajuda pode dar espaço a outros tipos de estrutura social, uma vez que

ocorra uma alteração no entendimento coletivo dos atores, o que permite conceber a cooperação entre Estados na área da segurança, por exemplo, e a formação de comunidades, como trataram Deutsch, Adler e Barnett, para citar poucos.

De acordo com a visão que leva em conta as percepções, novas possibilidades se abrem. Como destaca Burton (1968), o Direito Internacional assume que os interesses dos Estados no exterior estão sempre em conflito, sendo a preocupação do Direito regular os relacionamentos conflituosos. O mesmo propósito carregavam as instituições coletivas de segurança: a tentativa de impor decisões de acordo com o Direito. Mas os interesses não necessariamente são sempre conflituosos e a assistência potencial para que interesses comuns ou complementares sejam alcançados de forma não conflituosa faz os Estados engajarem em cooperação, a qual estabelece uma base comum para que o uso da força seja evitado.

A construção social do Estado que enfatizamos até aqui é o elemento capaz de ligar práticas e identidades. Isso é relevante na medida em que “a identidade do Estado territorial não é dada, mas constituída por meio de complexas, sobrepostas e, não raro, contraditórias práticas” (BIERSTEKER; WEBER, 1996, p.278). Ao mesmo tempo em que a definição de quem pertence ou não à nação é uma função do Estado, as identidades são instáveis e desafiam os limites do “dentro” e do “fora”. Elas dependem tanto da autoridade discursiva do Estado no ambiente doméstico, como das práticas externas de reconhecimento. E esse reconhecimento social, por sua vez, também é fruto de uma construção a partir do conhecimento sobre os elementos culturais que os Estados compartilham. Como destacam os autores, o reconhecimento do Estado como soberano constitui uma identidade particular que goza de certos direitos que são produtos de negociação e, em última instância, garantem a manutenção da autoridade e independência internacional. No entanto, a soberania é apenas uma das muitas identidades que o ator Estado assume nas relações internacionais e é, simultaneamente, matéria-prima e produto de percepções.

Assim, o entendimento do Estado, de sua soberania, identidades e interesses como construções e reconstruções constantes, nos previne de uma concepção monolítica das relações internacionais, auxiliando em um entendimento mais profundo sobre o processo de cooperação entre os Estados, a integração regional e outras arquiteturas

associativas inter-estatais em temas sensíveis, como o da segurança, que tem desafiado as abordagens teóricas tradicionais. O aprofundamento da reflexão teórica sobre os sujeitos estatais e suas ações políticas possíveis resulta em alterações em suas atuações no sistema internacional, fortalecendo o processo de transformação dos subsídios de conhecimento das relações internacionais.

1.3. A segurança e suas imagens: por uma nova abordagem

O estudo “científico” de RI, do qual é emblemática a obra de Edward Carr, surge com o início da tradição da teoria das RI – anoto aqui as reservas ao termo “teoria” para as relações internacionais e as problemáticas que emergem de tal denominação, já apontadas por Duroselle (2000), Aron (1990) e Dougherty & Pfaltzgraff (2003); tomamos para o trabalho este termo apenas para fins didáticos – e da condenação do utopismo, já que o momento de conflagração da II Guerra Mundial em 1939, mostrava o fracasso da Liga das Nações e exigia uma postura realista frente aos acontecimentos internacionais.

Um dos pontos centrais da argumentação de Carr era que, embora o conhecimento científico fosse um resultado tanto de ‘finalidades’ práticas quanto de ‘análise’ abstrata, era possível dotar-se de uma postura ‘realista’ capaz de expungir do trabalho intelectual as idéias visionárias de mudança da realidade. Portanto a TRI surge como uma tomada de posição ‘realista’ diante dos fatos da política internacional e da avaliação que diversos políticos e autores à época faziam desses fatos. (Castro, p.114-115)

Como podemos notar, o estudo sistematizado das Relações Internacionais nasce sob essa perspectiva de possibilidade quase nula de mudança no sistema internacional e de foco predominantemente histórico e com destaque a um mundo à sombra da guerra, portanto, com privilégio aos estudos estratégicos e militares. Conforme Carr (1946, p.10)

No campo do pensamento (o realismo) põe sua ênfase na aceitação dos fatos e na análise de suas causas e consequências. O realismo tende a depreciar o papel da finalidade (purpose) e a manter, explícita ou implicitamente, que a função do pensamento é estudar a sequência de eventos que ele é impotente para influenciar ou alterar.

Assim sendo, a área de estudos da segurança tornou-se tradicional no campo das RI. Até fins da Guerra Fria, a segurança teve uma abordagem com base quatro pilares: Estados, estratégia, ciência e *status quo* (os chamados “four Ss: states, strategy, science, status quo”), com implicações práticas enquanto instrumento de construção cognitiva da sociedade. As mudanças no campo ocorreram a partir dos anos 1980. O momento coincidiu com a retomada, por Barry Buzan e outros estudiosos, de estudos que tomavam as coletividades humanas, não os Estados, como referentes da segurança (WILLIAMS, 2008), provocando reinterpretações e ampliações conceituais importantes e, também, por vezes, confusas.

Conforme apontou David Baldwin (1997), “segurança” é um termo constantemente revisitado pelos estudiosos das relações internacionais podendo admitir diversas facetas. Entretanto, a sua redefinição em geral ocorre no que diz respeito às agendas políticas dos países, não alterando o sentido do conceito em si pelo ponto de vista empírico e normativo, e sim sob o intuito de abarcar “novos temas”. Como consequência, essa agitação metodológica pode incitar uma limitação às discussões que perpassam a área da segurança internacional, no sentido de que a inserção de diversos assuntos (como questões ambientais, econômicas, de direitos humanos, injustiça social, crime, epidemias, etc.) é capaz obstruir a formulação de reais perguntas nesse campo. De qualquer maneira, as dificuldades de definição são profundas. Como aponta Kolodziej (2005, p.2),

Se um entendimento amplo e inclusivo de segurança é tomado como ponto de partida, confinante com o que quer que esteja na mente no observador, então seria equivalente dizer que quase todo valor humano e interesse, se percebido como ameaçador pela parte afetada, é um assunto de segurança. Nós podemos incluir tanto em nossa definição de segurança que colocamos o problema de formas que impedem ou impossibilitam nossa busca por conhecimento sobre essa problemática de vital importância ao homem. Do contrário, se um conceito restrito de segurança for adotado, identificado somente com a força e as ameaças coercitivas, nós podemos estar excluindo atores e fatores que dependem crucialmente de segurança.

Na mesma linha de pensamento, Williams explica que “segurança” é um termo subjetivo e elástico:

Na linguagem mais técnica das ciências sociais, segurança é frequentemente considerada como um conceito essencialmente contestável, cujo sentido, por definição, não é consensual. Enquanto, por um lado, isso seja verdade – segurança, indubitavelmente, significa diferentes coisas para diferentes pessoas – em um nível abstrato, grande parte dos estudiosos ds Relações

Internacionais (RI) trabalha com uma definição de segurança que envolve a amenização das ameaças aos valores compartilhados.

Definido desta maneira, segurança é inevitavelmente política; isto é, desempenha papel vital na decisão de quem conquista o quê, quando e como no mundo da política. Assim, os estudos da segurança não podem ser entendidos apenas como uma busca intelectual, já que são estimulados em boa parte pelo impulso de alcance da segurança para pessoal reais em lugares reais. Isso envolve interpretar o passado, entender o presente e tentar influenciar o futuro. (WILLIAMS, 2008, p.1)

Assim sendo, a concepção da segurança tem sido utilizada como instrumento na luta pela realocação de recursos do Estado – priorização do regime de segurança – funcionando, em diversos contextos, como instrumento político de poder, na tentativa de chamar a atenção para a priorização de temas na competição pela atenção do governo. Ela também ajuda a estabelecer uma consciencia da importância de temas trabalhados na mente da população no geral. Consequentemente, é relevante definir quem decide o que significa segurança, quais são os temas que fazem parte da sua agenda, como esses temas devem ser tratados e, principalmente, o que acontece quando diferentes visões da segurança colidem (Idem). A definição da segurança como substantivo pode assumir conotações negativas ou levar a definições reducionistas e postuladas em termos de ameaças tomadas como reais, não como percepções dos atores. A chamada “securitização”, mesmo sendo considerada um processo discursivo, trabalha com a noção de segurança substantivada, com uma denominação que remete, em última instância, à neutralização ou diminuição de “ameaças reais”.

Essa linha de pensamento, ainda que nos auxilie a explicar determinados eventos, não soluciona o sentido do conceito em termos normativos e empíricos, conforme já nos alertou Baldwin (op.cit.). Para que o sentido da “segurança” esteja de acordo com a noção da ameaça como (definimos inicialmente) percepção e assuma um caráter positivo, devemos considerá-la como adjetivo ou verbo, ativos, remetendo a “sentir-se seguro” que, por sua vez, possibilita uma outra interpretação para o substantivo: como já abordamos anteriormente, a condição, o estado de espírito (SAINT-PIERRE, 2007). Enfatizamos aqui que nossa preocupação no presente trabalho não é construir teorias ou novas hipóteses, mas evidenciar os significados dos conceitos, realizar uma análise conceitual. Como colocou Oppenheim (apud BALDWIN, 1997, p. 6-7), “a elucidação da linguagem da ciência política não consiste em um exercício

ocioso na semântica, mas, em muitos casos, uma maneira efetiva de solucionar problemas substantivos de pesquisa”.

Assim, tomando a “segurança” por um estado ou condição, acreditamos que a definição passa por uma graduação interessante, captada por Buzan (1991, p.433) em um de seus primeiros trabalhos: “Em última instância, segurança trata de sobrevivência, mas ela razoavelmente também inclui uma gama considerável de preocupações acerca das condições de existência”. “Sentir-se seguro” implica, em última instância, ter uma percepção de que sua sobrevivência está garantida, mesmo com riscos e preocupações que permeiam sua existência e possam modificar suas condições. Com esta conceituação, ainda que abrangente, da “segurança” é possível passarmos a um segundo ponto. Segurança para quem? A qual ator a segurança será alusiva? Sobre esse aspecto podemos citar uma série de estudos. Mas as principais publicações nas RI giram em torno da perspectiva (neo)realista, que considera o Estado como referente da segurança.

Fato é que uma das questões principais para definir “segurança” reside na determinação do agente e referente da mesma, que podem ser indivíduos, organismos internacionais, Estados, mercados, etc. Mas, dependendo do referente que escolhemos, saímos do campo das RI e entramos no mérito de outras disciplinas. As RI não são um campo de delimitações restritas e bem demarcadas, nutrindo-se de outras disciplinas das ciências humanas, mas, se o ator principal é o Estado e as RI são pensadas em função dele, majoritariamente – ainda que este não seja uma unidade maciça e positiva, mas uma construção social –, então, se tomamos outros atores, que não o Estado, como referentes da segurança podemos ter graves confusões conceituais que influenciarão a prática política. Se o referente for o meio ambiente, o homem, a economia ou a cultura, começamos a tratar o assunto pela ecologia, pela ciência social, pela economia e pelas artes, perdendo-se o caráter que define o campo das RI, ou seja, a possibilidade do uso da violência como norma e, portanto, dos Estados como detentores legítimos da mesma.

Na prática política internacional dos Estados, a situação não é menos complexa: ao Estado, tomado como ator ou “indivíduo”, atribue-se propriedades que são associadas com os seres humanos, como racionalidade, identidades, interesses, crenças e assim por diante, conforme abordamos anteriormente. A ideia da personificação do Estado é significativa e pouco contestada entre os estudiosos das Relações

Internacionais, cidadãos, mídia e *policymakers*, mas não deixa de ser uma metáfora, analogia, ou uma “ficção útil” (WENDT, 2004). Como já destacamos, o Estado é verdadeiramente o comportamento e o discurso dos seres humanos que o constroem, a interação estruturada de seus membros; daí a discussão dos estudiosos considerados “críticos” sobre sua real existência.

A dificuldade em romper com o pensamento tradicional, que leva em conta o físico, o paupável, ou material, aumenta por tomarmos usualmente o território como o corpo físico do Estado, tornando-se, assim, um desafio pensá-lo como construção social das mentes. Ainda assim, a natureza “real” do Estado reside em pelo menos três características: (a) seus propósitos, no caráter intencional que possui por meio da sociabilização das intenções coletivas; (b) sua constituição orgânica, entendendo organismos por formas de vida; e (c) na consciência coletiva, pela experiência subjetiva (Idem, p. 291). Mas, como nos alertam Buzan e Waever (2003, p.11-12), “Segurança é um domínio diferenciado no qual a lógica da territorialidade continua a operar fortemente. Mas conexões não-territoriais são também possíveis e podem emergir”. A identificação do Estado pela dialética do “dentro” e “fora” (WALKER, 1993).

Seguindo este raciocínio, tomar o Estado como referente principal da segurança, portanto, tem seus riscos e suas vantagens. Por um lado, permite uma análise das relações entre os Estados em termos estratégicos, considerando as possibilidades de confronto direto e de estabilidade pela cooperação entre eles: em suma, a segurança inter-nacional. Por outro lado, corre-se o risco de pensar de maneira reducionista, tomando o Estado como uma unidade maciça indivisível cujo corpo é o território, e não como o conjunto das interações sociais conformadas em um espaço. Neste último caso, os seres humanos seriam os referentes últimos dos direitos e da segurança, ainda que tenham fornecido pelo “contrato social” a responsabilidade de garantir sua sobrevivência ao aparelho administrativo de determinado território.

Como aponta Arnolf Wolfers (1952), a segurança do ponto de vista nacional é um “símbolo ambíguo”. A visão da segurança como um símbolo e, como tal, sujeito a diversas interpretações, auxilia na formação de um pensamento de segurança talvez menos excludente, que não se atém a fronteiras teóricas ou a um debate limitado. Enxergar a segurança como uma representação de um estado ou condição possibilita a

compreensão de que é necessário uma flexibilização no processo de conceituar e nas ações que garantem a existência desse marco. A segurança como representação pode, assim, ser modificada de acordo com o período histórico e com a interpretação dos atores sobre as situações que cada período possibilita.

A mesma segurança é garantida, especificamente, por meio da força (defesa), e também tendo a diplomacia como seu meio não-específico e cotidiano. Wolfers (1965) explica que a abordagem do Estado como ator foi consolidada na política internacional sob o que chamamos “abordagem tradicional”, mas as reações a ela posicionam os seres humanos no centro do cenário internacional outrora reservado ao Estado. Ainda ocorre uma segunda abordagem reativa à tradicional, que coloca o Estado ao lado de outros atores corporativos, como as organizações internacionais. Mas humanizar a imagem da política mundial não significa torná-la mais pacífica, já que não se pode desconsiderar que o homem, quando no controle e com o poder de um Estado, age diferentemente, ou seja, possui uma dupla capacidade, tanto agindo como indivíduo particular como quanto ser político.

O que tem sido feito, de acordo com Wolfers (idem), é uma tentativa de combinar os dois vieses, ou seja, considerar simultaneamente (1) o comportamento dos Estados como grupos humanos organizados e (2) os seres humanos sobre cujas reações psicológicas o comportamento dos Estados repousam em última instância. Essa combinação tem como fruto conceitos variados, que tratam da segurança desde um olhar nacional, até do ponto de vista das coletividades, da humanidade, da multidimensionalidade, das regiões, do sistema internacional, etc. Para tanto, basta observar a proliferação de concepção de segurança que, no nosso caso, ocorre nas Américas (ver Anexo I) na prática de instituições cooperativas, como as Conferências de Ministros de Defesa. As diversas possibilidades de tratar a segurança dependendo do contexto, também varia de acordo com os interesses e objetivos dos atores envolvidos.

Assim sendo, pode-se inferir que é possível alterar a imagem do comportamento de um Estado em determinado momento (espaço e tempo) e em relação a um assunto, sem alterar seus interesses precípuos e a busca pela sobrevivência e poder, compreendendo as idéias representantes de valores (que formam a política externa) em contextos específicos. Essa transformação possível da imagem por meio da escolha da

concepção de segurança escolhida é perigosa, mas também pode engendrar mudanças também nas ações, o que se torna mais evidente quando se pensa em cooperação, ação coletiva para garantia da segurança. Esta, sendo vista como um símbolo, uma representação, um marco a ser protegido ou garantido, permite a proeminência do papel do Estado sem excluir as funções de outros atores, ao mesmo tempo que se torna uma noção que pode ser pensada por um grupo de Estados, em conjunto, mas que continua fortemente ligada ao fator território.

Um sentido positivo também é possível a partir dessa concepção de segurança. Quando segurança é entendida apenas como uma condição existente quando na inexistência de ameaças, carrega consigo uma interpretação abstrata e de uma qualidade ideal a ser perseguida, situação que engendra medo, preocupação e perigo. Porém, com um sentido positivo, a segurança torna-se o oposto: a diminuição do grau de medo devido a uma certeza de posse do conhecimento, da construção de confiança. A ausência do medo é diferente da ausência de ameaças: estas últimas podem continuar existindo, mas não necessariamente devem ser temidas. Quando se fala em cooperação na área de segurança, deve-se ter como premissa o relacionamento entre os atores, que requer confiança, que, por sua vez, se baseia em imagens construídas de um ator sobre o outro.

Lidar com ameaças (que não necessariamente sejam perigos iminentes) tona o conceito intersubjetivo. Os problemas de segurança passam a extrapolar os limites militar e político e, assim, os limites fixos entre “amigo” e “inimigo” se acinzentam. Essa intersubjetividade é ênfase do trabalho analítico dos trabalhos considerados construtivistas, que consideram a constituição social do mundo por interações intersubjetivas e, portanto, a mútua constituição dos atores e das estruturas. Dessa maneira, os fatores ideacionais (como normas, identidades, ideias) se tornam centrais à dinâmica da política mundial. A abordagem construtiva, mais do que construtivista, da segurança possibilita a compreensão das dinâmicas por um viés diferente do tradicional. Como explica Fierke (2007, p.56) – “construir algo é um ato que traz à vida um sujeito ou objeto que não existiria de outra forma”. Isso não necessariamente significa que “segurança” não exista ou que ela seja destituída de significado, mas sua compreensão pode enfatizar, por exemplo, a preservação dos principais valores de um grupo. A

definição ampla de “segurança” não aprofunda sobre a natureza do grupo ou quais são os valores a serem protegidos, quais as ameaças que podem surgir contra eles e como pode ocorrer essa preservação, visto que essas questões podem ser respondidas de diferentes maneiras, de acordo com o contexto e as interações sociais entre os atores. A resposta a essas questões é negociada e articulada em um determinado contexto social e histórico através das interações sociais e é ela que traz a segurança à existência.

No mesmo sentido, Hopf (1995, p.178) explica:

A segurança é socialmente construída no sentido de que ameaças são trazidas à existência ao invés de obedecerem a uma série abstrata de critérios sobre o que pode ser um assunto de segurança, mas também pode ser entendido no sentido de que diferentes atores se comportam de acordo com diferentes discursos ou “frameworks of meaning” de segurança. As ameaças em si não importam tanto quanto sob qual discurso de segurança os atores operam. Diferentes discursos de segurança influenciam a forma sobre como agem determinados atores, eles podem variar, por exemplo, de um discurso realista de segurança nacional a um de segurança humana, e isso tem diferentes implicações sobre a forma como tratam determinado assunto.

Assim, se consideramos a segurança como um acordo intersubjetivo que depende de percepções diferentes e a ameaça como manifestação perceptiva, que nem sempre corresponde a um perigo objetivo, temos claro que as práticas políticas na área são guiadas pelas subjetividades dos conceitos, que expressam interesses e valores e crenças e identidades tão diversos que, não raro, a síntese se torna um símbolo precário e à mercê de um ou outro agente que, seja por meio materiais ou ideacionais, controlará seu significado como lhe convier. Simultaneamente, são essas mesmas subjetividades que irão regular comportamentos dos atores para que haja uma ordem e para que a cooperação seja possível. O fator crítico da segurança, portanto, não é tão aparente como inicialmente se poderia imaginar, já que os recursos materiais são responsáveis apenas por uma faceta mais evidente da noção geral.

1.4 - A defesa nacional e a idéia da integração: ação política, identidades e percepções compartilhadas

A defesa, conforme definimos no início do trabalho, como atividade específica para garantir a condição da segurança, é uma noção essencialmente estatal. O Estado possui o instrumento das Forças Armadas como principal fomentador da defesa,

atuando majoritariamente para combater forças externas que sejam percebidas como perigo à integridade, autonomia e sobrevivência da unidade nacional. A ideia da defesa tem caráter eminentemente territorial e é fundamentada na existência de “ameaças” externas, o que já explicamos ser perigoso, uma vez que a ameaça consiste em manifestação perceptiva que não necessariamente corresponde a um perigo iminente concreto. Hopf (1998) já alertou sobre a impossibilidade de definições universais e abstratas sobre a fonte da ameaça na política mundial.

A designação realizada pelos líderes políticos dos Estados com relação a outros Estados de “amigos” ou “inimigos” não é mais evidente, existe uma espécie de gradação, já que, para que haja cooperação interestatal, não é preciso ser aliado; apenas o entendimento de que os custos e as vantagens serão benéficas aos envolvidos. Mas essa identificação ou nomenclatura é baseada em concepções identitárias, isto é, os fatores sociais, culturais e históricos influem na percepção do outro como ameaçador, incentivando formas particulares de sentido vinculadas a diferentes atores e suas intenções. Isto significa que, para que seja formulada uma política de defesa, é preciso definir intersubjetivamente quais são os agentes a serem combatidos ou prevenidos, indo além da análise pelas capacidades materiais do “outro”.

O elemento da identidade contempla a ideia de que fatores não materiais e ideacionais são, na verdade, centrais às construções e práticas da defesa. Além da identidade (que congrega percepções de quem nós somos), outra dimensão que deve ser levada em conta na arquitetura de uma política de defesa se refere às normas, em outras palavras, as “expectativas compartilhadas sobre comportamento apropriado ou legítimo de atores com uma determinada identidade” (HOPF, 1998, p.180). Caso a análise para definição de elementos ameaçadores à segurança e integridade do Estado levar em conta apenas as capacidades materiais corre-se o risco de que as estratégias de defesa sejam providas de explicações incompletas sobre as práticas e entendimentos dominantes da segurança, revelando percepções distorcidas. Assim, a defesa também considera em sua formulação o papel das percepções.

O papel das normas e identidades condicionando percepções em matéria de defesa e segurança ainda é um campo pouco explorado, porém, acreditamos, muito profícuo. As expectativas sobre o comportamento apropriado do “outro” importam na

construção da percepção da ameaça. Portanto, estas estão ligadas às questões de identidade e também às percepções de legitimidade de certos atores, de acordo com as normas compartilhadas estabelecidas. Nesse sentido, a relevância da democracia e da participação das sociedades nas questões de defesa se torna evidente, enfatizando a necessidade do diálogo entre civis e militares para a formulação de políticas.

Neste contexto, a segurança, em seu amplo quadro de sentido, é também um campo de negociação e contestação (DOTY, apud WILLIAMS, Paul, 2008): negociação entre líderes políticos e suas audiências domésticas em contextos particulares e contextualização entre diferentes atores elaborando diferentes visões sobre a visão dos “nossos” valores e como “nós” devemos agir. Essa perspectiva destaca que diferentes articulações de segurança sugerem diferentes definições de comunidade política e de seus valores primordiais. Portanto, de acordo com a manifestação dos atores não estatais e da sociedade no geral sobre o tema, pode haver mudanças na alteração do contexto normativo em que opera a elite política e, assim, engendrando mudanças na política de defesa, valendo o mesmo para a política externa. Como explica Doty (1993, p.303), “Até pronunciamentos e afirmações em coletivas de imprensa produzidas para propósitos específicos, a fim de serem levados a sério devem fazer sentido e estar de acordo com o que o público geral considera ‘realidade’”.

Representações de segurança e ameaça são potencialmente performáticos, ou seja, permitem ou constroem certos tipos de ação, por isso suas definições são contestáveis e contestadas. Os estudos na área, principalmente os que envolvem estratégia e defesa, ainda seguem o paradigma Interno/Externo, opondo universos tanto em termos epistemológicos quanto políticos. Porém, como abordamos a ampliação da segurança no tópico anterior, e com a proliferação difusa de conceitos que levam em conta elementos humanitários entre outros, a agenda dos assuntos ameaçadores à segurança muitas vezes não são definidos apenas em torno do Estado, expressando a necessidade de uma agenda distinta. A própria ação das Forças Armadas dos países engajadas em operações de paz da ONU e outras tarefas como a pacificação interna de certas regiões, entre outras tarefas, já revela a ampliação do escopo da defesa seguindo a abrangência da noção de segurança.

Ainda assim, é difícil pensar o tema da defesa no plano interestatal. O tema da integração regional, por exemplo, em boa parte dos casos não envolve a defesa porque a ideia de integração de meios específicos do Estado e de seu monopólio da violência legítima é contraditória. Por isso, nos casos em que a integração de regiões avança sobre tais assuntos, há certa cautela por parte dos países a fim de resguardar seus direitos básicos. No caso que tratamos, da integração nas Américas, em particular na América do Sul, cujo mecanismo no campo da defesa se traduz no Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL, a natureza é cooperativa, de uma “instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa” (art. 1º), mesmo que a UNASUL, que abrange o CDS, seja um mecanismo de integração. Essa especificidade do campo mostra o atrelamento a uma compreensão tradicional militar-política da defesa, ainda que as tarefas tenham se multiplicado; diferente da segurança, que já passou a uma compreensão mais ampla.

Dessa forma, pode ser percebido um descompasso minimamente instigante: por um lado, a segurança abrangendo cada vez mais assuntos e delegando mais tarefas de defesa, por outro, a defesa assumindo novas responsabilidades mas procurando manter-se presa a um entendimento mais tradicional. A lógica do Estado continua predominante no campo, mas os elementos que passam a ser inseridos na tomada de decisão e formulação de políticas são mais diversificados. Como explica Bigo (apud WILLIAMS, 2008, p. 118), ainda que por outra perspectiva, “a gramática da segurança se move de um objeto referente a outro, mas a sobrevivência é o sentido fixo para todas as formas de segurança internacional [sinalizando que há limites para a segurança] é necessário manter alguma coisa como essência da segurança ‘internacional’”. O compartilhamento de percepções e ações no campo da defesa na cooperação interestatal, portanto, pode ser um mecanismo importante de articulação, aumento de confiança mútua e, assim, diminuição dos agentes percebidos como ameaçadores aos Estados partícipes.

Quando se fala, portanto, de identidade em defesa, é possível entender que as identidades são necessárias a fim de assegurar um nível mínimo de predictibilidade e ordem em um determinado espaço. As funções básicas da identidade, conforme apontou Hopf (1998), são: indicar a um determinado ator quem são os “outros” e aos “outros” quem é o determinado ator. Ele ainda afirma que “O produtor da identidade não está no

controle do que ela vai significar aos outros, a estrutura intersubjetiva é o árbitro último do significado”(HOPF, 1998, p. 119), apontando que as identidades variáveis de acordo com contexto político, histórico, cultural, político e social em que os atores estão inseridos, podendo possibilitar práticas conjuntas e aumento da confiança.

1.5 – Desafiando a anarquia: as instituições multilaterais de segurança

O mundo construído pelo conhecimento humanos produzido sobre ele e pelo compartilhamento dos significados, interpretações e pressupostos coletivos conformam uma realidade não fechada, mas socialmente construída e reorganizada permanentemente, na qual a identidade, os interesses e os comportamentos dos atores políticos podem ser alterados na medida em que haja uma mudança na atribuição de significado aos acontecimentos. As instituições internacionais, entendidas como um conjunto relativamente estável de interesses, identidades e elementos cognitivos que existem a partir das percepções dos seus membros, não se resumem às que são formalmente arranjadas na forma de organizações internacionais, já que a prática e a aceitação consensual de determinados princípios pelas partes interessadas originam instituições, cujas normas regulatórias são responsáveis por delimitar os comportamentos dos atores e fornecer-lhes significado. Como exemplos, a soberania, a diplomacia, os regimes internacionais e o direito internacional.

As instituições internacionais podem oferecer meios para aumento da segurança e da ordem, mas também instrumento de influencia e de barganha de poder entre os atores. Os Estados valorizam as instituições, tanto como formas de expressarem equilíbrios de poder, quanto podem oferecer bases para cooperação e negociação, agindo como instrumentos de diplomacia e política. Ao tratarmos de organizações internacionais como instituição específica, é a valorização dos Estados é uma das motivações para o fortalecimento do multilateralismo, que, segundo Gelson Fonseca Jr. (2001), possui três funções essenciais, quais sejam:

- 1- a ampliação e o aprofundamento das normas comuns para a regulação dos contatos entre os atores;
- 2- a indução crescente dos problemas globais às também “soluções globais”;

- 3- a consistência dos valores universais, criando fundamentos de legitimidade para as regras e as soluções.

Na interação política entre os Estados, Fonseca (2001, p.3) destaca que “a participação nos foros internacionais passa a ser fundamental para a realização de interesses nacionais”, independentemente dos recursos materiais que possuam, já que eles fornecem um espaço para negociação, “formação de coalizões, criação de normas e legitimação de práticas” (FONSECA, 2001, p.3) que influenciam os comportamentos, se constituindo em arena privilegiada para manifestação de poder. No entanto, a capacidade de influência dos atores para que as suas preferências prevaleçam depende dos aspectos econômicos, sociais, culturais científicos, etc.; mais do que isso depende também, conforme Aron (2002), da capacidade de convencimento, que envolve elementos intersubjetivos e de compartilhamento de sentidos.

A intensificação da participação dos atores nos mecanismos multilaterais, no século XXI, não revela mais expectativas tão otimistas se comparado com o imediato pós Guerra Fria, nem a frustração após os fracassos dessas instituições na resolução de conflitos em casos como o da Somália, na mesma década, entre outros exemplos. Do contrário, parece ter havido uma conscientização de que, nas palavras do ex-secretário geral da ONU e prêmio Nobel da Paz em 1961, Dag Hammarskjöld, “a ONU não foi criada para conduzir a humanidade ao céu, mas para salvá-la do inferno”. O reconhecimento das limitações das ações práticas dos mecanismos multilaterais, após alguns anos de sua existência, é importante fator revelador de uma mudança de percepção dos países constituintes e, portanto, de novas imagens do organismo.

Tomamos aqui a ONU como organismo multilateral principal e mais abrangente existente nos últimos anos, mas também consideramos outros organismos, como a OEA e mesmo a UNASUL, mesmo em suas devidas dimensões regionais (e outros objetivos), portanto, mais restritas, também como formas de mecanismos multilaterais, por congregarem diversos atores, principalmente Estados, para trabalharem coletivamente sobre determinados temas. Gelson Fonseca (2001), ao contrário, diferencia multilateralismo de regionalismo, considerando como organismos multilaterais as Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio, por exemplo, e o

regionalismo representado pelas instituições como a OEA, entre outros. Dessa forma, o autor aponta os elementos de reforço mútuo ou enfraquecimento entre ambos modelos de interação política. Apesar da interessante análise sobre os elementos que poderiam favorecer a um ou a outro modelo, isso não impede que consideremos os mecanismos regionais como organismos multilaterais de menor escopo, ou conformados regionalmente ao invés de globalmente, e voltados à outros objetivos como o da integração.

Nessa interpretação, o multilateralismo pode auxiliar na construção de uma ordem relativamente estável, mesmo que seu direcionamento não seja unívoco, e possibilitar novos arranjos e significados que levam a novas manifestações perceptivas na cooperação no campo da defesa e da segurança. O autor David Lake (2001) enfatiza a importância das instituições anárquicas de segurança aos Estados (que tem como premissa a total soberania de seus membros), apontando que os importantes interesses particulares em jogo ficam mais evidentes no espaço fornecido pelas instituições e elas auxiliam a constranger, em maior ou menos grau, os comportamentos de seus membros pelo estabelecimento de regras e normas, podendo fornecer soluções aos problemas de coordenação entre os países, possibilitar a cooperação e influenciar a política internacional, como mostra o caso da aplicação de sanções, por exemplo.

Lake (2001) aponta ainda que como tais instituições são construídas para servir a seus próprios membros, identificar os seus efeitos não é uma tarefa simples. Uma vez que endógenas, a demonstração de sua importância além dos interesses envolvidos que as criaram é praticamente impossível. Mas, acima de tudo, as instituições são produto e causa, isto é, ao mesmo tempo que os Estados criam a estrutura em nome de seus interesses, as próprias estruturas limitam o escopo de ação dos atores, sendo sua pretensão canalizar o comportamento a formas mais previsíveis. Como aponta o autor,

Interesses da forma como são usualmente descritos pelas relações internacionais raramente determinam uma escolha institucional particular. Para aumentar a segurança ou conter ameaças de Estados revisionistas, os países podem ampliar suas próprias capacidades cooperando com os primeiros [...] Se e como os Estados desenham um acordo para cooperarem é determinado não apenas por seus próprios interesses, como também por características de seu relacionamento uns com os outros. Os interesses dos parceiros aliados são tais que cada um não precisa temer a deserção do outro? A deserção de um seria capaz de impor altos custos aos demais? [...] As sinergias dos recursos e esforços combinados são maiores do que os custos

esperados da deserção ou dos ganhos da construção de alguma instituição?
(LAKE, 2001, p.136-137)

Conforme as perguntas expressas na citação acima, vemos que as possíveis respostas não dependem tanto de interesses primordiais de segurança, como a soberania estatal ou a autonomia ou integridade territorial, mas sim de interpretações e formação de percepções. É nesse sentido que as instituições de cooperação no campo da segurança são particularmente importantes, já que possibilitarão ao Estado um grau menor de incerteza sobre as possíveis ações do ‘outro’. Isso pode ser observado tanto no âmbito global quanto no regional, sendo um forte motivo para o fortalecimento do multilateralismo em seus arranjos mundiais e regionais.

Neste capítulo, portanto, procuramos expor os fundamentos das Relações Internacionais para o campo da segurança de forma a questionar a perspectiva objetiva da qual se nutrem os estudos recentes e, assim, enfatizar a importância da intersubjetividade para o entendimento das relações internacionais e dos desafios da segurança. O viés escolhido volta à sociologia e os conceitos trabalhados nesta primeira fase auxiliarão o leitor ao longo dos próximos capítulos a entender o aspecto da identidade no campo da segurança e a interpretar o papel do Brasil na sua construção, já que a abordagem escolhida foge ao convencional, proporcionando uma análise que admite a combinação da teoria e da prática no processo de formulação política, dando ênfase aos conceitos como articuladores desse processo.

Capítulo 2 – A América do Sul nas Américas

My people have been wearing green glasses on their eyes for so long that most of them think this really is an Emerald City.
L. Frank Baum, *The Wonderful Wizard Of Oz*

Após aproximadamente quatro décadas de adequação à lógica da Guerra Fria, o sistema internacional sofre diversas variações, em um processo de readaptação às novas circunstâncias e necessidades percebidas. Os anos 1980 e 1990 marcam o início de uma desconstrução-reconstrução de estruturas e agentes, cujo reflexo é a reemergência de instituições regionais. No âmbito da segurança internacional, as novas preocupações, necessidades e valores impõem um desafio de reorganização ainda mais exigente aos Estados, impelidos a deixarem de lado concepções tradicionais e coerentes com a dinâmica bipolar a fim de darem conta da ampliação do campo e das preocupações de segurança; mas há considerável resiliência deste atores em relação às mudanças, assim que a reconstrução conceitual das estruturas não é acompanhada pela reformulação substancial, do entendimento dos agentes, e essa falta de coerência provoca mudanças superficiais e a permanência da lógica de funcionamento anterior.

O foco de grande parte dos países em avançar no tema do desenvolvimento e na liberalização da economia projeta uma falsa aparência de que os Estados estariam cedendo lugar aos mercados, mas impulsiona os primeiros a formularem novas formas de engajamento bilateral e multilateral. O fenômeno do regionalismo assume, então, um patamar privilegiado no cenário político internacional. O final da Guerra Fria, a erosão do sistema de alianças, a fragilidade da estabilidade do GATT já no fim da década de 1990 e de outros mecanismos multilaterais de comércio, o impacto da globalização e da cooperação econômica e o papel da democracia, foram alguns dos fatos que motivaram uma ordem internacional pós Guerra Fria que privilegia os arranjos regionais. No entanto, para além de uma noção tradicional, que envolve potências e suas esferas de influência, o regionalismo da “nova ordem mundial” retorna com natureza mais complexa, sendo entendido em relação a uma balança de poder mais ampla e contínua, que envolve um conjunto de compreensões estáveis acordadas entre as grandes

potências e o reconhecimento dos interesses especiais delas para a região como inevitável e necessário do ponto de vista institucional. (HURRELL, 1995)

A expressão ‘regionalismo’ incorpora uma noção de proximidade geográfica, que distingue essa organização de outras formas. Apesar disso, é por natureza um termo ambíguo que, assim como ‘região’, não é natural, mas percebido e interpretado pelos atores políticos, variando de acordo com o problema particular em questão. A ideia geral de “regionalismo” remete a

(...) um conjunto de políticas de um ou mais Estados, destinadas a promover a emergência de uma sólida unidade regional, a qual desempenha um papel definidor nas relações entre os Estados dessa região e o resto do mundo, bem como constitui a base organizativa para políticas no interior da região, numa ampla gama de temas. (HURRELL, 1993, p.100)

A influência do regionalismo nas Américas é notável no período pós-Guerra Fria, momento no qual os países buscam diversificar suas relações em caráter autônomo em relação aos dois polos anteriores e se reposicionarem frente ao fenômeno da globalização. Além disso, a imagem de uma Europa se redefinindo como espaço regional, consolidando-se enquanto comunidade, influencia outras partes do globo. Simultaneamente, o relativo declínio da influência norte-americana na política dos países do continente americano devido ao fim do conflito com a URSS levou os Estados Unidos a incentivar novos mecanismos de interação e cooperação aliando o campo da defesa e da segurança aos assuntos econômicos, procurando reativar a força de estruturas de cooperação instituídas durante o período da Guerra Fria – como a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947), a Junta Interamericana de Defesa (JID, 1942) e o Colégio Interamericano de Defesa (CID, 1962) – a partir da proposta de mecanismos “substituintes”, como a Comissão de Segurança Hemisférica da OEA e as Conferências Ministeriais de Defesa na década de 1990, porém sem aposentar os primeiros, e formulando uma agenda com “novas ameaças”.

Se o regionalismo envolve crescimento da interação, desenvolvimento de redes, consciência e identidade, cooperação entre os Estados, integração econômica e coesão, no âmbito regional (HURRELL, 1995), do ponto de vista da segurança internacional o esquema se torna ainda mais complexo, já que os princípios e acontecimentos históricos

que influenciam e se tornam parte essencial do esquema regional são intensificados nesse campo específico das relações internacionais. Interagir pacificamente, desenvolver aproximação, cooperar, buscar uma coesão, forjar identidade específica e consciência regionais, considerando que estes são papéis usualmente atribuídos ao Estado para e por si mesmo, é um desafio à parte quando se trata de um coletivo de unidades políticas. Se “segurança” diz respeito à busca de relativa proteção contra os perigos e da habilidade dos Estados e sociedades em manter sua identidade autônoma e sua integridade funcional contra forças de mudança que são percebidas por eles como hostis (BUZAN, 1991), então diversas questões concernentes às condições de existência de cada unidade estão em jogo. Justamente a existência de tais questões e a sobrevivência como preocupação última da segurança, dificulta e impulsiona o fenômeno do regionalismo.

No caso das Américas, pode-se dizer, conforme Hurrell, que coexistem dois tipos de regionalismo: o primeiro pan-americano, ou inter-americano, ou ainda hemisférico; o segundo, o latino-americano, ou sul-americano e caribenho (HURRELL, 1993). A estrutura formal do primeiro se expressa pela Organização dos Estados Americanos (OEA), do início do século XX, sob cujo manto ocorre a cooperação hemisférica regional ou ainda compreendida como uma forma de “comunidade hemisférica”, idéia que ganhou proeminência principalmente a partir da Cúpula de Miami, em 1994. Por outro lado, a estrutura formal do segundo regionalismo é mais recente e ganhou força com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, e com a Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC), em 2010.

Embora o contexto histórico seja novo e as mudanças no cenário internacional alterem a forma de interação regional nas Américas, muito da lógica do pós II Guerra permanece nas estruturas dos mecanismos cooperativos, favorecendo um anacronismo estrutural: a coexistência de mecanismos institucionais do período da Guerra Fria combinada com as novas instituições fazem simultâneas práticas e valores que carregam no bojo percepções, imagens e interesses regionais diversos – não apenas por serem provenientes de unidades políticas diferentes, que já é desafiador, mas por revelarem uma conjuntura internacional específica em que essas unidades se inseriam – e, por

vezes, contrastantes, que dificultam o processo de interpretação conjunto e contemporâneo que resultará em políticas efetivas. O processo de reforma institucional, como o proposto para a OEA, por exemplo, consiste, na prática, na inclusão de novos temas (como é possível observar pelo Protocolo de Washington, 1992), novos organismos (a ver Protocolo de Manágua, 1993) e novas denominações (Conferência Especial de Segurança nas Américas, México, 2003), mas não novos sentidos e objetivos comuns, aprofundando as incoerências. Uma das alternativas, como veremos, é a criação de mecanismos “alternativos”, micro regionais.

No que diz respeito aos assuntos de segurança e defesa, os anos 1990 ficam marcados pelo declínio dos gastos com armamentos e uma percepção dos países sul-americanos de vulnerabilidade de suas democracias – alinhados aos pilares da Cúpula de Miami (1994): fortalecimento da democracia; desenvolvimento social e abertura econômica –, que contrasta com o aumento dos gastos militares durante a primeira década do século XXI. Adiciona-se a isso a prevalência de um pensamento geopolítico mais intenso entre os militares no Cone Sul, entre outros fatores, o que possibilitou a formação de mecanismos institucionais, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) impulsionado pelo Brasil, próprios para lidar com as ameaças percebidas pela sub-região. Com os atentados terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, o tema da segurança retorna ao centro das prioridades dos Estados – que na década de 80 e 90 focavam temas mais econômicos – e evidencia a necessidade de aprofundamento da reflexão sobre a relação entre estruturas e agentes, os meios de defesa, os significados da segurança, as configurações cooperativas de proteção doméstica e internacional.

A coexistência entre os mecanismos micro, ou sub-regionais, e os mecanismos regionais, ou de bloco, é hoje considerada essencial para a política internacional contemporânea. Especificamente tratando dos mecanismos de cooperação em segurança e defesa nas Américas, procuraremos retratar a seguir os esforços continentais e sub-regionais de maneira paralela, compreendendo o surgimento dos mecanismos micro-regionais como uma consequência da participação destes países nos fóruns e instituições hemisféricas ou continentais, percepção fundamentada em análise documental. Dessa maneira, será possível ponderar a questão das heterogeneidades dos países da região e como estas influenciam nos esquemas de cooperação regional em segurança por meio

da intensidade da participação dos países, especialmente os sul-americanos, na arquitetura cooperativa continental e da expressão de suas percepções sobre a noção de segurança. Em contrapartida, a intensificação dos esforços de cooperação micro ou sub-regionais, no sentido de conformar uma comunidade de interesses compartilhados e com uma identidade em defesa, é analisado por uma seleção de discursos de autoridades da sub-região.

Apesar da reconhecida existência de outras estruturas organizacionais que tratam o assunto da segurança e da defesa na região e na sub-região, o presente trabalho enfoca apenas dois mecanismos principais: as Conferências Ministeriais de Defesa das Américas (CMDAs), sob o escopo da OEA, no âmbito continental, e o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL, no micro-regional. A escolha se justifica pelos poucos estudos existentes sobre tais mecanismos em relação (quase evolutiva) entre si e pela evidência que a análise comparativa sobre ambos proporciona com relação ao tratamento das questões da segurança e da defesa na região – como, ao longo do tempo, a defesa como meio específico de garantia da segurança nacional, abarca preocupações não tradicionais e inter-nacionais, passando a ser menos específica e percebida pelo viés multilateral, o que a transforma e a recharacteriza; em especial, como as (novas) concepções de segurança nas Américas influem os foros voltados aos assuntos da defesa, sendo praticamente impossível separá-las.

2.1. O contexto da segurança e da defesa no continente americano

O tratamento continental das questões relativas à segurança e à defesa remonta ao final do século XIX e início do XX, momento de considerável desenvolvimento da economia norte-americana que possibilitou também a expansão territorial do país em busca de novos mercados e investimentos. Esse contexto possibilitou aos Estados Unidos o estabelecimento de uma política de intervenções no continente de acordo com um modelo imperialista, conduzindo sua política externa pela diplomacia de doutrinas, inspirada na Doutrina Monroe, cuja finalidade era “a defesa da ‘América para os americanos’, mediante solidariedade continental, para garantir a autonomia política das novas nações, além de repudiar conflitos entre elas” (MALATIAN, 2007, p.44). Tais

premissas, articuladas originalmente em 1823, foram retomadas no governo do presidente Roosevelt (1901-1908) adquirindo um significado renovado, qual seja, o de uma política de intervenções dos EUA na América Latina, com justificativa para as ações de uso da força caso as nações latino-americanas sofressem agressão à suas soberanias a fim que os “interesses continentais pan-americanos” fossem resguardados.

A conjuntura auxiliou a consolidação da liderança norte-americana no continente e, assim, a criação de estruturas institucionais políticas que refletiam esse cenário. Ainda no ano de 1890, com o objetivo de fortalecer as relações inter-regionais, prevenir a intervenção de terceiros nos assuntos do continente e integrar os mercados latino-americanos à máquina industrial dos EUA, foi criada a União Internacional das Repúblicas Americanas. De acordo com María Cristina Rosas (2003), a União representou a materialização institucional de uma noção de “hemisfério ocidental”. No governo Franklin D. Roosevelt (1933-1945) houve a iniciativa de realização das Conferências Internacionais Americanas, que recomendaram a arbitragem para a solução de controvérsias fronteiriças e modificaram a estrutura de cooperação continental para a União Pan-Americana, a qual, nutrida pelos pressupostos da “política do bom vizinho” e pela idéia de cooperação dos EUA com o continente durante a II Guerra Mundial, possibilitou a criação da Junta Interamericana de Defesa (JID), em 1942, bem como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e, finalmente, a Organização dos Estados Americanos (OEA), no ano seguinte, sob cujo escopo diversos outros organismos e comissões para tratar os assuntos do campo da segurança e defesa se abrigam.

Durante década de 1960, o presidente John F. Kennedy lançou a iniciativa da “Aliança para o Progresso”, que indicava a necessidade de desenvolvimento aos países da América Latina em oposição à ameaça comunista, ou seja, atuando também como mecanismo de segurança continental – ressalta-se ainda a criação da Escola das Américas, no Panamá, para treinamento de militares latino-americanos (GARCIA, 2005). Ainda em 1960, o ministro de defesa norte-americano convidou os comandantes das Forças Armadas dos países das Américas a se reunirem em encontros regulares, em uma Conferência dos Exércitos Americanos (CEA), a fim de discutir a situação da segurança regional e coordenar as atividades dos serviços de inteligência militares e as

necessidades de defesa do continente. Nesse contexto das reuniões interamericanas das Forças, ocorreram exercícios militares conjuntos na região, com exercícios navais, por exemplo, ocorrendo duas vezes ao ano no Atlântico Sul, dos quais participaram EUA, Uruguai, Argentina, Brasil e Chile. Porém, esta cooperação hemisférica no campo da defesa e da segurança perdeu sua força inicial, que na época concordava com o contexto dos governos militares na América Latina. Em meados dos anos 1980 fortaleceram-se iniciativas de cooperação em defesa apenas entre os países do sul do continente, em um contexto de transição democrática nos governos da América do Sul, e as iniciativas continentais foram se afrouxando.

Segundo alguns analistas, há uma percepção praticamente consolidada entre os países da América do Sul de que os assuntos de segurança foram tratados nos mecanismos continentais de maneira vertical e por exclusão (ROSAS, 2003), isto é, sem considerar as preocupações de segurança da maioria dos países envolvidos nos fóruns de discussões, priorizando uma agenda norte-americana. A cooperação nesse campo fora delineada majoritariamente no período da II Guerra Mundial e da Guerra Fria, buscando a manutenção de uma aliança continental liderada pelos EUA e justificada na existência de ameaça externa comum, formato que se mostrou obsoleto com o final do século XX. Dessa forma, o questionamento dos mecanismos institucionais de segurança hemisférica por parte da maioria dos países membros indicava a existência de uma outra agenda, de outras percepções sobre os temas e conceitos relativos à segurança internacional. Conforme explicado por Graciela Pagliari,

Durante a bipolaridade, os problemas de segurança internacional estavam, sobretudo, vinculados às questões militares estratégicas, em função da temática dessa confrontação. Uma vez finda a Guerra Fria, novos temas e ameaças passaram a configurar a agenda internacional, somando-se a novos atores para os quais devem ser consideradas variáveis outras que permitam explicar os fenômenos em questão e definir os instrumentos necessários e possíveis para a configuração da segurança internacional. (PAGLIARI, 2006, 26-27)

Por isso, o final do século XX é considerado um momento de inflexão, que evidenciou a não convergência de entendimento sobre as noções de paz, interesses comuns, segurança, entre outras. O caráter coletivo se agrega mais intensamente ao nacional e ao regional e ao continental e ao multilateral; os níveis se diversificam assim como as relações e, ainda que a busca da segurança própria permaneça como razão de

conflitos e de exemplos de política de poder, como afirmara Carr (2001), a diversidade de atores a ser levada em consideração na tomada de decisão torna complexo o processo. Ademais, a relação entre segurança e desenvolvimento e bem-estar participa de maneira mais incisiva na formulação de políticas, aprofundando a incoerência entre preocupações tradicionais e novas estruturas e velhas definições para novas nomenclaturas.

De maneira geral, os efeitos do fim da Guerra Fria engendraram no sistema internacional um processo de acentuação do caráter difuso das ameaças à segurança internacional, assim como a reformulação de estratégias de domínio por parte dos EUA em relação às Américas, os objetivos de segurança dos países do continente se alteraram, houve uma acentuação das heterogeneidades sociais e econômicas, bem como a assimilação sobre os diferentes graus de sensibilidade e percepção das ameaças à segurança. Neste momento, os EUA tentavam garantir sua ascensão como única potência "em meio a um sistema internacional de características e tendências incertas e sem um inimigo definido" (FRANÇA, 2011, p.66), reconhecendo que a vitória e subsequente ausência do adversário ameaçador provavelmente incentivariam a mudança de seu *status quo* e a perda de influência nas políticas dos antigos aliados.

O final da Guerra Fria reduziu a "penetração do interesse da potência global em diferentes regiões e, conseqüentemente, a diminuição de incentivos por parte das grandes potências de se envolverem em competições estratégicas em regiões distintas" (BUZAN; WAEVER apud FRANÇA, 2011, p.66). Somam-se ao Estado, em sua posição central do sistema, outros atores perceptores de ameaças, que alteram a concepção de segurança e os arcabouços conceituais de seu estudo conforme as conveniências próprias. No caso da ONU, por exemplo, o desenvolvimento do conceito da *segurança cooperativa* e as mudanças no entendimento operações de paz, aliados às Agendas para a Paz, para o Desenvolvimento e para a Democracia retratam as dificuldades perceptivas sobre o novo contexto.

Nessa nova conjuntura, assistimos à reformulação dos velhos paradigmas e, em um quadro ainda de considerável indefinição, observa-se a superação do conceito de segurança coletiva pelos de *segurança cooperativa* e *diplomacia preventiva*, além de outros, sinalizando que em um mundo multipolar desfocalizado e marcado por uma geometria extremamente variável, novas formas de pensar e proceder são urgentemente requeridas. (AZAMBUJA, 1995, p.145)

Tais fatores, dentre outros, empenharam a criação de outros fóruns de segurança e defesa com estruturas que pretendiam a formulação de uma estrutura de defesa e segurança hemisférica mais coerente com o momento histórico. Assim, em 1991, foi instituída a Comissão de Segurança Hemisférica na OEA e, em 1994, ocorreu a Cúpula das Américas, em Miami, na qual, entre outras medidas, foi proposta a idéia de instituir Conferências Ministeriais de Defesa das Américas (CMDAs) como forma de garantir, defender e solidificar os princípios democráticos na região. Apesar de reticências iniciais dos países latino-americanos resultantes da experiência anterior na OEA de manipulação da agenda pelos EUA (FLACSO, 2007), a iniciativa norte-americana foi promovida a mecanismo de encontro hemisférico para assuntos de segurança e defesa que se consolidou também no âmbito da OEA.

Em 1995, ocorreu a primeira Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em Williamsburg, momento no qual parecia emergir um fórum acertado para abrigar as discussões das questões de segurança e defesa no continente. Os encontros seriam bienais e ocorreriam com a participação de líderes civis e militares, de acordo com princípios estabelecidos nesta primeira reunião. Sua finalidade essencial, ressaltada no documento aprovado na Conferência de Manaus (2000, art.2º) seria a de “promover conhecimento recíproco e intercâmbio de idéias na área de defesa e segurança”. De acordo com o artigo 18º da Declaração sobre Segurança nas Américas (2003), as CMDAs “constituem um espaço apropriado para promover o conhecimento recíproco, a confiança mútua, o diálogo e a transparência em matéria de defesa”.

Williamsburg representou um marco na consolidação de um espaço de discussão de políticas de defesa e a promoção de cooperação no campo específico que promove a segurança do continente em um novo contexto. Os novos ares dessa cooperação estavam focados na garantia de observância dos direitos humanos e da segurança mútua por meio da preservação dos valores democráticos e da subordinação das Forças Armadas de cada país às respectivas autoridades civis e constituições. Os seis princípios acordados nesta Conferência inaugural apontam para a preservação da democracia como ponto fundamental à segurança mútua, a meta continental de resolução pacífica negociada dos litígios em territórios limítrofes e a cooperação em defesa voltada a busca de respostas para os ‘novos’ desafios da segurança.

Nas Conferências que se seguiram – San Carlos de Bariloche (1996), Cartagena (1998), Manaus (2000), Santiago (2002), Quito (2004), Manágua (2006) – temas como o impacto do crime e das drogas na segurança regional, o tráfico ilegal de armas, o impacto dos assuntos econômicos na segurança, as preocupações especiais da segurança nos países caribenhos voltadas à prevenção dos desastres naturais, o terrorismo em todas as suas formas, bem como o intercâmbio e a capacitação de autoridades de segurança, de defesa e de militares, foram proeminentes. Aos poucos, tornava-se possível perceber uma abrangência na agenda temática que requeria uma reorganização estrutural que ainda não fora estabelecida. Ter a democracia, o livre mercado e o fortalecimento do multilateralismo como princípios pelos quais um novo mecanismo regional se pauta significa reorganizar relações entre os países, adequar políticas, organizar e vincular democracia, desenvolvimento e segurança internacional. Isso envolve uma reflexão profunda sobre concepções, agentes e finalidades de segurança. Essa preocupação emergiu na IV Conferência, em Manaus.

A discussão conceitual sobre a segurança internacional foi, em Manaus (2000), reconhecida como fundamental para a reconstrução das relações interamericanas a fim de que traduzissem um relacionamento de fato associativo entre os 34 países participantes do mecanismo (Declaração de Manaus, 2000, art.6). A revisão do sistema hemisférico de segurança vigente foi uma das necessidades expressas durante o encontro, porém, não se observou uma solução para o assunto até então. Na Conferência de Santiago, em 2002, as discussões enfatizaram o sistema interamericano de segurança complexo, formado por instituições e regimes de segurança coletivos e cooperativos que, em harmonia, formariam uma “nova arquitetura de segurança flexível”, permitindo à região maior estabilidade e governabilidade no enfrentamento das novas e tradicionais ameaças, com ênfase a ameaça do terrorismo, conseqüente dos atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001. O documento resultante do encontro recomendava a que “se examinem os temas relativos a consolidação da segurança convencional, à luz das novas visões da segurança hemisférica” (Declaración de Chile, 2002, art.10).

Para esse sistema complexo que fora declarado fez-se imprescindível a adoção de uma definição mais clara do tipo de segurança que se pretendia, tarefa abordada na Conferência de Quito (2004), quando o grupo dos 34 países adotou o conceito de

segurança, conforme o que fora acordado na Declaração sobre Segurança nas Américas (México, 2003), cujo artigo 2º estabelece que:

Nossa nova concepção de segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional. (DECLARAÇÃO SOBRE SEGURANÇA NAS AMÉRICAS, 2003, online)

Tal concepção nutre e é nutrida por uma tendência à discussão de questões de segurança com viés social, posicionando o indivíduo como o ator e sujeito de segurança e, portanto, vinculando o fortalecimento da segurança internacional ao aprofundamento da dimensão humana. A partir dessa idéia abrangente, formam-se os vínculos entre segurança e desenvolvimento econômico e social, tendo em vista o entendimento de que a promoção destes últimos permite que as condições da segurança humana avancem. Em termos gerais, a declaração da Conferência de Quito assumiu que os efeitos das novas ameaças desencadeadas pela globalização, exemplificados pelo terrorismo, recaem sobre os Estados, as sociedades e os indivíduos. Essa noção já pode ser percebida como constante nas definições constitucionais dos países do continente a partir dos anos 1960, porém, foi assimilada de maneira mais enfática no nível regional da segurança e da defesa com a CMDA no Equador. Assim, essas três dimensões passaram oficialmente a ser consideradas em um mecanismo de cooperação em defesa, o que significaria, na prática, a incorporação de novos papéis. O artigo 2º do documento de Quito define:

A segurança constitui uma condição multidimensional de desenvolvimento e o progresso de nossas nações. A segurança se fortalece quando aprofundamos sua dimensão humana. As condições da segurança humana melhoram com o pleno respeito à dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais das pessoas, no marco do estado de direito, assim como também mediante à promoção do desenvolvimento econômico e social, a educação e a luta contra a pobreza, as enfermidades e a fome. A segurança é indispensável para criar oportunidades econômicas e sociais para todos e gerar um ambiente favorável para atrair, reter e empregar produtivamente o investimento e o comércio necessários para criar fontes de trabalho e realizaras aspirações sociais do Hemisfério. A pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população também afetam a estabilidade e a democracia, erodindo a coesão social e

vulnerabilizando a segurança dos Estados. (DECLARACIÓN DE QUITO, 2004, art.2º)

A partir do momento em que se assume qual segurança se quer, para que e para quem, a partir das necessidades regionais percebidas torna-se possível definir medidas políticas assertivas e construir a confiança mútua em bases comuns sólidas. Entretanto, a inclusão dos assuntos relacionados ao meio ambiente, à segurança pública, ao desenvolvimento econômico, à democracia representativa e à migração ampliam o espectro da segurança em uma tal dimensão que possibilitam a adoção de um conceito de segurança abrangente, incerto e, conseqüentemente, incluindo ações que não são específicas do rol da defesa e acinzentando o entendimento sobre os limites das funções nacionais e internacionais ou regionais (SAINT-PIERRE, 2003). Na verdade, cada um desses aspectos e das dimensões que afetam o estado da segurança, uma vez adotados por um mecanismo de cooperação de defesa, possibilitam dois caminhos: o primeiro, um inicial esvaziamento de funções seguido por um momento de acúmulo de papéis pela área da defesa, que pode engendrar um engessamento operacional das estruturas voltadas à esta área quando na cooperação inter-estatal; segundo, no âmbito multilateral, a discussão de uma agenda extensa que resulta em recomendações formais pouco eficientes, que pouco contribuem ao aprofundamento da real confiança mútua entre os Estados e que podem ser facilmente manipuladas pelos alguns países.

A necessidade da segurança em múltiplos aspectos da vida social, a *segurança multidimensional*, é iminente, mas não indica caminhos para a solução, não responde, no campo da defesa, da ação específica para a garantia da segurança, qual o papel a ser desempenhado para a garantia ou a busca desse estado ou condição. Que as ameaças tenham natureza difusa e múltipla, isso é compreensível, porém, a segurança é uma e, mesmo que dependa de diversos contextos (cultural, social, econômico, militar, político, etc.) para se estabelecer, o meio específico que a garante precisa ter uma especificidade a fim de desempenhar um papel particular. Como ressaltou com propriedade Saint-Pierre (2003, p.44),

Com o fim da Guerra fria e a tensão bipolar das relações de forças internacionais e para justificar as prerrogativas e os orçamentos de Defesa, passou-se a procurar ‘novas ameaças’ que também permitissem definir um novo papel para as Forças Armadas, que as estruturasse numa ordem hierarquizada em relação à superpotência que emergia soberana da Guerra Fria. Assim, as ‘novas ameaças’ e os

objetivos estratégicos foram declarados de interesse global. Na nova ‘ordem’ internacional, os objetivos estratégicos ‘declarados’ procuram ser o mais ‘globais’ possíveis. Desse modo foi taticamente definida uma agenda de temas de preocupação estratégica ‘global’ [...].

Nesse sentido, a adoção da concepção “multidimensional” da segurança pelas CMDAs reflete uma tendência regional, visto que ratifica a posição da OEA, expressa na Declaração do México de 2003, e também a tendência internacional, considerando que essa concepção também já era discutida no âmbito da Organização das Nações Unidas. A ‘segurança multidimensional’, aplicada ao âmbito regional, agrega elementos da ‘segurança coletiva’, da ‘segurança cooperativa’, da ‘segurança humana’ (que já discutimos anteriormente) e também da segurança entendida pela lógica nacional. Isto significa que o próprio conceito de segurança adotado impede aos Estados uma percepção precisa das ameaças, dos perigos, das capacidades, das necessidades e dos papéis a serem exercidos por e para eles. Adiciona-se a isso a recorrente tomada das ameaças como perigos iminentes, ou seja, se tomarmos a ameaça como “manifestação perceptiva de um perigo, [...] em que sentido e até que ponto as chamadas ameaças representam um perigo para a região ou se, pelo contrário, a solução pela força proposta para sua neutralização não constitui o verdadeiro risco para a segurança regional” (Idem, p.45). Portanto, basear a agenda pelas ameaças e não pelos perigos pode ser um caminho arriscado e mais sujeito a discordâncias entre os países membros.

Vale ressaltar aqui a diferenciação que encontramos entre “ameaça” e “perigo”. Se tomarmos a segurança como o objetivo da Defesa, como explicamos no capítulo 1, temos um conceito amplo e por vezes ambíguo orientando uma prática política relativamente restrito e estável em termos definicionais. Por isso, usualmente pensamos a segurança e a defesa em relação a “ameaça”, um “conceito relativo a uma concepção estratégica autônoma, pois [...] ela se constitui sempre na e para uma percepção” (SAINT-PIERRE, 2003, p.24). Isto é, a ameaça apenas anuncia o temor, ela é diferente daquilo que manifesta – por exemplo, um inimigo pode ou não nos ameaçar, “o inimigo pretende nos intimidar com a promessa ou o gesto ou a atitude ou a disposição, tanto na mesa de negociações quanto no campo de batalha, insinuando o que poderia acontecer conosco se não nos submetêssemos à sua vontade, embora, ainda não tenha feito nada que nos atinja diretamente” (Idem, p.25). A ameaça, portanto, é uma construção

perceptiv Fonseca (2001, p.3) a, um sinal interno que remete à possibilidade de perda do estado de segurança; já o perigo é externo, é uma representação física, o “real”; sua definição é geralmente utilizada como sinônimo de “ameaça”, mas o perigo pode não ser ameaçador, “o pior dos perigos é aquele que não se anuncia” (Idem, p.31). Contra este é possível se resguardar e reagir, o mesmo não ocorre com a ameaça.

As ameaças do terrorismo e do narcotráfico, então, se consolidam como foco das CMDAs, bem como uma abordagem que progressivamente alia a segurança regional à segurança pública. Isso se tornou evidente na Conferência de Manágua, no ano de 2006, quando se expressa a necessidade de incentivo ao fortalecimento, capacitação e à modernização das instituições relacionadas com a segurança e a defesa, envolvendo treinamento e participação das Forças Armadas dos países membros em missões humanitárias em locais com situações de desastres naturais e no combate e prevenção do tráfico de armas leves. A abordagem da defesa novamente se volta a enfatizar as preocupações de segurança dos EUA, enquanto, paulatinamente, a participação dos países da América do Sul nos mecanismos continentais se faz mais tímida. A abordagem da segurança após o final da Guerra Fria se altera, assim como a relação entre os países do continente, mas aos países do sul ainda persistem questões específicas a serem tratadas e o mecanismo continental, com uma abordagem multidimensional ampla, não se faz propício para o tratamento das questões específicas.

Em 2008, a Conferência de Banff traduz esta preocupação com os diversos níveis de cooperação em segurança e defesa nas Américas. Sob o tema “Aprimoramento da defesa e da segurança hemisféricas regionais e sub-regionais: construindo confiança por meio da cooperação e da colaboração”, o mecanismo reconhece os diferentes níveis de prioridade e as realidades em defesa e segurança dos países membros, bem como expressa a necessidade de coordenar o trabalho das diversas estruturas do sistema interamericano e buscar uma harmonia das estruturas cooperativas existentes, em especial entre a OEA e a Junta Interamericana de Defesa (JID), mas as CMDAs já demonstram sinais de enfraquecimento mais claros, no sentido de uma percepção de divisão de tarefas entre os países da América do Sul e os Estados Unidos. O entendimento de que o termo ‘segurança hemisférica’ fora cunhado pelos norteamericanos ainda no período da Guerra Fria e a continuidade do uso dessa concepção

nos trabalhos das CMDAs faz perceber aos países do sul não apenas a continuidade da denominação, mas da tarefa de ‘cuidar’ da segurança do continente tomada pelos EUA em exclusão aos demais (ROSAS, 2003).

O próprio tema geral do encontro de Banff traz os outros termos, ‘regionais’ e ‘sub-regionais’, em uma atitude de reconhecimento das outras estruturas que surgem entre os países sul americanos e caribenhos, conforme pode ser observado no documento final do encontro. Essa visão foi reforçada na IX Conferência, de Santa Cruz de la Sierra (2010), por ocasião da declaração do ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, e pela proposta argentina (MINISTERIO DE DEFENSA, 2010) de reforma da Junta Interamericana de Defesa e da inclusão das discussões de revisão do Colégio Interamericano de Defesa e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, cujos estatutos, segundo a delegação argentina, não atendiam os interesses de grande parte dos países do continente. Essas estruturas do sistema interamericano possuem um direcionamento político-estratégico norte-americano que, segundo Nelson Jobim (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2010), possui conceitos de segurança e de defesa divergentes do restante dos países. São apenas dois exemplos (brasileiro e argentino) que expressam o descontentamento com a arquitetura de defesa continental existente e, simultaneamente, a relevância que ela possui, já que buscam uma reforma institucional do sistema sob o manto da OEA.

As CMDAs tomaram significado crescente, de 1995 a 2010, tendo sua relevância relacionada ao contexto do fim da Guerra Fria e dos regimes militares na América do Sul e Central e, principalmente, devido ao incremento considerável das questões transnacionais e da ameaça do terrorismo, a partir dos eventos de 11 de setembro de 2001, e na precária, porém, insistente, tentativa de tomada de soluções conjuntas, integradas, nas quais os países poderiam, cooperativamente, obter vantagens. Os principais temas em pauta nos nove encontros ocorridos até 2010 refletem uma dinâmica evolutiva que acompanha a do sistema interamericano e internacional, adicionando-se à sua discussão o desafio inerente ao multilateralismo e as mudanças que o campo da segurança e da defesa observaram com as ‘novas’ ameaças.

Contudo, essa variedade de temas discutidos, que é evidente pela análise dos documentos resultantes das Conferências (OLIVEIRA, 2009), originou uma agenda

ampla para discussão que não gerava discussões e resultados devidamente aplicados, mesmo com a instituição de reuniões preparatórias a partir de 2002. Essa ampliação resultou em resoluções superficiais e medidas abrangentes demais, com efeito prático pequeno, para o que contribuiu também a consolidação do binômio defesa/desenvolvimento entre grande parte dos países e a falta de uma definição clara dos conceitos de segurança e defesa nas primeiras reuniões. Sendo assim, as CMDAs de certa maneira incentivaram a criação de novos mecanismos cooperativos, de menor abrangência geográfica, como o Conselho de Defesa Sul-americano, que analisaremos a seguir.

2.2. O contexto da segurança e da defesa na América do Sul

De acordo com Clodoaldo Bueno, desde a primeira conferência interamericana convocada pelos EUA, em 1889, há uma “falta de ânimo do Brasil, bem como da América espanhola, em face dos projetos norte-americanos de integração” (BUENO, 2007, p.87). Desde então, a idéia de um pan-americanismo patrocinado por aquele país causava nos sul-americanos uma percepção de que os EUA possuíam projetos hegemônicos econômicos e estratégicos acobertados. Assim, que desde o final do século XIX e início do XX, que coincide com o período histórico de consolidação da independência de grande parte dos países sul-americanos, iniciaram-se projetos de aproximação e cooperação com os países vizinhos, como retrata o caso entre Brasil e Argentina. Isso se confirma na área de defesa e segurança conforme a indicação do pesquisador alemão Daniel Flandes (2005), de que até o final dos anos 1980, houve iniciativas de uma cooperação militar sub-regional com a exclusão da participação norte-americana, no âmbito naval, com intercâmbio restrito de informação entre as unidades navais dos países do Mercosul e a coordenação de missões de patrulhamento no Atlântico Sul - *Control Area Marítima Atlântico Sur* (COAMAS). Além disso, desde 1993, representantes das Forças Armadas dos países do Cone Sul tem participado de simpósios anuais em estudos estratégicos, como tentativa de proteger as questões de defesa e segurança do controle absoluto dos EUA, entre outros mecanismos (FLEMES, 2005).

Como apontamos no início deste capítulo, foi a partir do contexto do final da Guerra Fria que as estruturas institucionais multilaterais iniciaram um processo de mudança e adaptação ao novo momento. Como apontaram três pesquisadores da micro-região,

As instituições de segurança também estão sob um processo de transformação, já que regimes surgidos de uma visão antagônica, como a que prevaleceu durante a Guerra Fria (1945-1990), se adequam a um crescente consenso, derivado da expansão da democracia e da constituição de mercados supranacionais, que dá prioridade à negociação pacífica de conflitos. (TULCHIN; MANAUT; DIAMINT, 2005 p.15)

De acordo com Andrew Hurrell (1993), foi a partir dos anos 1980 que o regionalismo latino-americano passou a representar uma profunda mudança e sofreu significativo avanço político. Tanto na América Central como na América do Sul, os países se envolveram em relações políticas, econômicas e estratégicas mais estreitas. Essa visão também é corroborada por Fletes, que explica que durante praticamente dois séculos a relação entre países vizinhos na América do Sul esteve marcada por inimizades, como o caso de Argentina e Chile e de Brasil e Argentina, portanto, a história demonstra que o maior potencial de ameaça era representado pelo vizinho e apenas a partir das últimas duas décadas esse cenário se modificou, após um processo de “desmantelamento dos cenários de ameaça e das doutrinas militares delas derivadas” (FLETES, 2005, p. 220). No caso específico do Cone Sul (Brasil, Argentina e Chile), observou-se desde 1990 um fortalecimento das relações entre democratização, integração regional e políticas de segurança, que proporcionou uma redução dos riscos de tensões políticas e de segurança, percebendo-se, assim, que o entrelaçamento econômico entre esses países, engajados em processos como o Mercosul, contribuiu para a redução dos conflitos e a institucionalização do processo cooperativo.

A partir do início do século XXI, foi levada a cabo uma série de Reuniões de Presidentes da América do Sul que, no ano de 2008, culminaram com a criação da União das Nações Sul-Americanas, cujo tratado inaugural prevê o tratamento dos assuntos de defesa e de segurança, tarefa que foi ratificada com o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), na cidade de Brasília. A iniciativa desta vez foi do então presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, com a finalidade, segundo suas palavras, de “fortalecer a posição da região nos foros multilaterais de segurança”

(SILVA, 2008). O então ministro da Defesa brasileiro esclareceu que o objetivo era criar um mecanismo “que possa articular na América do Sul a elaboração de políticas de defesa, intercâmbio de pessoal, formação e treinamento de militares, realização de exercícios militares conjuntos, participação conjuntas em missões de paz da ONU e integração de bases industriais de defesa” (JOBIM, 2008).

De acordo com a análise de Saint-Pierre (2009), as reuniões presidenciais que foram iniciadas em 2003 por iniciativa brasileira, não resultaram em compromissos sólidos imediatos, porém,

Já naquele momento, membros da diplomacia e do governo brasileiro reconheciam a importância da busca de um diálogo maior na América do Sul sobre os assuntos de defesa e de segurança internacional e até pensavam sobre a possibilidade de criar, no futuro, um organismo de defesa comum a todos os países do Mercosul [...]

Apesar de sua renúncia para definir institucionalmente os âmbitos da integração na sub região e, talvez seguindo um princípio do governo Lula em matéria de política exterior para a defesa e a segurança internacional que busca ‘Consolidar o papel do Brasil como promotor da integração regional e hemisférica em matéria de defesa, assim como consolidar sua presença em foros internacionais de defesa, realçando a posição brasileira na manutenção da paz mundial’, desde fins de 2006 e início de 2007 parece haver uma mudança no quadro da política exterior brasileira em relação à defesa e a sub região. Com efeito, talvez como resultado do exercício do poder político do presidente brasileiro e de seu empenho pessoal, as autoridades, tanto do Ministério da Defesa como do de Relações Exteriores, bem como o secretário especial da Presidência, se mobilizaram para criar um fórum institucional de defesa para a sub região da América do Sul, uma articulação político-diplomática cujos resultados ainda estão em processo (SAINT-PIERRE, 2009, p.13-14).

O apoio à iniciativa brasileira e à constituição dessa nova estrutura institucional representou o marco de um processo sub regional de remodelação no tratamento das questões de defesa e segurança. O contexto sub ou micro-regional de segurança e defesa no momento de criação do CDS era de conflitos pontuais como, por exemplo, o ataque colombiano a uma base das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em território colombiano – em 1º de Março de 2008. Nesse sentido, as expectativas dos países envolvidos se pautavam pela possível consolidação deste como foro de concertação que facilitaria entendimentos difíceis de serem alcançados bilateralmente.

O tratado constitutivo da UNASUL em seu artigo 3º insere o “intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa” como objetivo específico da organização e, de acordo com o estatuto do CDS, as finalidades centrais do órgão são a

consolidação da América do Sul como zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos e como contribuição à paz mundial; a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; e a geração de consensos a fim de fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Tais atribuições, quando comparadas às finalidades das CMDAs, evidenciam as diferenças entre as arquiteturas de defesa pretendidas pelos dois sistemas e, conseqüentemente, a divergências na compreensão da defesa por parte dos países sul-americanos inseridos no âmbito continental.

A ênfase do CDS na consolidação de uma zona de paz, na construção de uma identidade em defesa e na geração de consensos nos assuntos de defesa, com base na construção de confiança mútua delimita e esclarece funções e campo de atuação. Para isso também contribuiu o conflito entre Equador e Colômbia que, de certa forma, fortaleceu as motivações que justificam a institucionalização de um novo mecanismo no sistema interamericano. Além disso, representou uma materialização do entendimento dos países sul-americanos sobre os limites entre defesa e segurança, que, no sistema continental ou hemisférico, se fazia incerto e prejudicava a tomada de medidas inclusivas, agregadoras e efetivas. Ainda mais, colaborou com o fortalecimento do multilateralismo como forma preferencial das potências médias até mesmo para o tratamento de questões complexas, como as de defesa, porém, com algum grau de identificação entre eles, ou seja, com limites aparentemente teóricos, mas que se traduzem na prática da continuidade institucional.

Como explicou Hurrell,

As primeiras fases da cooperação regional podem ter resultado da existência (...) de uma potência hegemônica poderosa, mas que, ao ser colocada junto às demais nações, começaram a desenvolver lógicas diferentes: a lógica funcionalista ou da solução de problemas, destacada pelos institucionalistas; ou a lógica da comunidade, ressaltada pelos construtivistas. Portanto, os neo-realistas talvez estejam certos ao enfatizarem a importância do contexto geopolítico nos primeiros estágios (...) mas errados ao ignorarem o grau em que a integração formal e a ampla institucionalização alteram a dinâmica das relações internacionais. (HURRELL, 1995, p.50)

Assim que a existência de um país que lidere o processo de cooperação em defesa na América do Sul, influencia inicialmente o mecanismo institucional, assim como o contexto geopolítico o faz, mas, ao longo do tempo, o crescente grau de institucionalização e integração entre os países membros é capaz de superar interesses particulares, formar novos interesses e alterar a dinâmica das relações, seja pela lógica da pura solução de problemas, seja pela lógica da comunidade.

O CDS da Unasul é um mecanismo recente, mas que já demonstrou um potencial que não pode ser perdido. Em uma de suas principais e primeiras tarefas, qual seja o processo de adoção de medidas de confiança mútua, já possui resultados expressivos tendo em vista seus três anos de funcionamento: a Instância Executiva do CDS adotou como responsabilidade materializar as medidas adotadas e desenvolveu uma proposta de procedimentos de aplicação para as medidas de confiança que continha prazos, meios e instâncias para o intercâmbio de informação, a convocação de consultas e a notificação de atividades específicas. Essa proposta foi adotada pelos ministros de Defesa dos países membros durante a II Reunião Ordinária do CDS e emitida para a aprovação dos ministros de Relações Exteriores. A dinâmica de participação nas atividades da UNASUL envolve a participação de ministros de dois órgãos governamentais – Ministério de Defesa e Ministério das Relações Exteriores –, podendo ser fundamental à eficiência dos trabalhos do Conselho também.

Conforme destacou o ministro de Defesa equatoriano, Javier Ponce Cevallos, apesar de ser considerada uma zona de paz, existe na América do Sul “a necessidade de fortalecer o diálogo, a cooperação e a transparência, fatores que permitirão melhorar a percepção mútua sobre situações que geraram incertezas, como o incremento nos gastos de defesa e a cooperação militar com países de fora da região” (CUADERNOS DE DEFENSA no.2, 2010, p.7). Por sua vez, a ministra de defesa argentina, Nilda Garré, ressaltou o CDS como elemento genuíno de uma “arquitetura de cooperação, negociação e diálogo muito mais sólida” e enfatizou que as medidas de fomento à confiança nos assuntos de defesa possuem “o grande valor agregado radicado em que estas mesmas foram endogenamente desenhadas por nossos países, através de um processo de negociação que não foi fácil, mas autêntico e plenamente consensual” (Ibid. p.13).

A idéia de que uma visão regional comum em matéria de defesa reforça a confiança mútua, podendo fornecer uma maior previsibilidade e segurança e superar antigas desavenças, permeia o novo organismo, que, como apontou o ex-ministro de Defesa brasileiro, Nelson Jobim, se constitui em “relevante contribuição para a formação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, levando em conta as características subregionais (...) e nacionais que se fundamentam em valores e princípios comuns” (Ibid. p. 18-19). Esse redimensionamento estratégico do deslocamento do eixo da segurança do nível continental para o sub-regional auxilia na determinação das funções reais da segurança para cada sub-região. As declarações oficiais, como sabemos, não necessariamente são traduzidas em medidas efetivas, mas (e aqui destaco nosso foco) auxiliam no processo de construção de uma identidade para a América do Sul, ainda que esta seja difusa e ocorra em termos de uma “exclusão” dos Estados Unidos no processo decisório sobre a segurança e a defesa sul-americana.

2.3. Heterogeneidades e ameaças

As Américas do Sul e Central são regiões em que a maioria dos conflitos e crise internas decorrem de uma ausência no Estado – provedor fundamental da ordem pública e dos serviços públicos em uma nação. De acordo com o informe de 2005 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os conflitos armados na região “podem ser vinculados primariamente à falta da capacidade do Estado ou ao seu fracasso em prevenir, conter ou resolver conflitos entre grupos” (PNUD, 2005, p.162). Esse cenário evidencia a ligação entre as debilidades estruturais e os deficits de governabilidade, e a emergência de diferentes modalidades de violência e conflito interno (SERBIN, 2010). Assim, os efeitos da ‘ausência do Estado’ nutrem a segurança e são nutridos por ela. Ademais, com o crescente caráter transnacional impulsionado pela globalização, os atores promotores de conflitos escapam à dinâmica política interna dos Estados.

Dessa forma, o alto grau de violência social se consolidou como uma característica estrutural das sociedades da região, dificultando a governabilidade e evidenciando as heterogeneidades sociais e econômicas dos países das Américas do Sul

e Central. Tendo em vista essas diferenças, o impacto de seus efeitos no campo da segurança nacional ocorre no sentido de que os Estados percebem determinadas ameaças em intensidade e efeitos diversos, direcionando o combate às mesmas de diferentes formas. No caso dos temas relacionados ao meio ambiente, às migrações, entre outras preocupações transnacionais – que, no nível continental, são tratados em um mecanismo de defesa, como é o caso das CMDAs –, estes não deixam de ser relevantes aos países da América do Sul, mas devido ao entendimento destes países em relação aos limites entre “segurança” e “defesa”, há preferência por tratar tais assuntos em outros fóruns institucionais mais apropriados.

As ‘novas ameaças’ à segurança internacional influenciam os assuntos de defesa, sem, porém, no sul do continente, alterar os papéis do mecanismo específico para tratar matérias de defesa. Retomando as palavras do ex-ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, na CMDA de 2010, “A não ser de modo subsidiário, a CMDA não trata de ‘defesa’, mas de ‘segurança em sentido lato’ (...) A Conferência padece de assimetrias fundamentais entre seus membros – o que fomenta agudas diferenças de perspectiva a respeito da sua instrumentalidade”. O discurso do ministro é, portanto, revelador das heterogeneidades que transpõem os limites do social, político, cultural e econômico e se abrigam na percepção dos Estados envolvidos, que influenciam na construção do inimigo que ameaça, de maneira a dirigir ações diferentes de defesa.

De acordo com Aron (1985, p.816),

É o que pensam alguns autores norte-americanos, como Robert Strausz-Hupé, William R. Kintner e Stefan T. Possony [...] sugerem um objetivo estratégico para o Ocidente: "O objetivo prioritário de qualquer estratégia geral norte-americana é, de longe, a preservação e a consolidação do nosso sistema político e não a manutenção da paz. A realização desse objetivo pode exigir o estabelecimento em todo o mundo de sistemas compatíveis com o nosso, ou não; mas exige, certamente, a manutenção ou a instituição de sistemas livres compatíveis com o nosso em certas partes mais importantes do mundo".

O objetivo norte-americano de consolidar e preservar seu sistema político permanece constante e esta noção perpassa a concepção da segurança hemisférica, que, na visão dos países do sul do continente, é parcial não inclusiva. A agenda das CMDAs acabou por ser definida predominantemente de acordo com a perspectiva norte-americana e sua seleção das ameaças a serem combatidas de acordo com as prioridades nacionais.

A idéia implícita na Cúpula de Miami e no Consenso de Washington, na década de 1990, quando as CMDAs foram instituídas, era a de que a tarefa de garantir a segurança no continente americano ficaria nas mãos dos EUA, enquanto os países do sul deveria se ater ao desenvolvimento econômico e social. Entretanto, conforme expressou o pesquisador chileno, a visão latino-americana era outra:

“Os problemas que emergem da nova agenda requerem soluções urgentes que aumentem as capacidades de governabilidade. Não se percebe soluções efetivas e eficientes nem éticamente aceitáveis de caráter político ou militar baseadas na ação unilateral. Construir cooperação significa estabelecer alianças e desenvolver coalizões que tenham um sentido estratégico. Isto é, gerar uma visão e um sentido às ações com uma projeção a longo prazo. Isto ordena e subordina os interesses particulares para o alcance de interesses compartilhados que incluam a satisfação de partes importante desses interesses particulares. O estratégico é definir a variável que possibilita formular, coordenar e aplicar políticas e que orienta a definição de objetivos e fins. (ARAVENA, 2005, p. 172)

Durante uma década e meia de existência, as Conferências representaram um importante significado para a região, em termos de se constituir em um mecanismo cooperativo em uma área sensível e complexa que é a da segurança e da defesa, além de se constituir em importante forma de fortalecimento da democracia e do diálogo multilateral relativo a questões sensíveis aos Estados. Por outro lado, porém, deixou ainda mais evidente essa heterogeneidade nas Américas, sobretudo quando se considera as díspares intensidades das ameaças em cada Estado e o amplo, e não convergente, espectro de percepções sobre essas mesmas ameaças, conforme apontado acima.

Os documentos provenientes das conferências demonstram que os ministros reconheceram e assumiram que o continente não é homogêneo e suas cláusulas operativas apontam para o sentido de essas divergências não se tornarem obstáculos à cooperação e ao intercâmbio – podendo estas ser vistas como oportunidades, a medida que são respeitadas e consideradas na concepção do pretendido sistema de segurança, equilibrado – e para que haja o reconhecimento dos contextos estratégicos particulares de cada Estado. No entanto, a complexidade desse campo requer um diálogo interestatal atento, permanente e um consenso sobre uma definição clara de conceitos e objetivos fundamentais, que são o alicerce sobre o qual será possível construir medidas eficazes. Este ainda permanece como um dos principais desafios das Conferências e se constituiu em motivação à criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

As CMDAs se consolidaram no âmbito da Organização dos Estados Americanos e, possivelmente como tentativa de abarcar os diversos interesses nacionais e de respeitar as divergentes percepções dos países das Américas em termos de segurança e defesa, o fórum passou a trabalhar com a noção de uma *segurança multidimensional*, o que foi definido de maneira explícita na reunião de Quito (2004). Porém, a amplitude do conceito e as diversas maneiras de interpretá-lo tornaram complicados os trabalhos direcionados a medidas de ação efetivas. A utilização desse conceito como base para as reuniões, o contexto da região nos últimos quinze anos, a não superação das heterogeneidades, as medidas superficiais resultantes das conferências de ministros de defesa, os múltiplos objetivos dos países e a falta de uma percepção comum integrativa são os principais fatores para que não seja difícil, hoje, de se convencer de que as conferências, como fórum privilegiado e como instituição de defesa na região, esteja passando por um momento delicado e de interrogações.

A partir dos episódios ocorridos em 11 de setembro de 2001, o processo de redefinição e reconstrução de idéias, conceitos e identidades se intensificou. No campo da defesa e da segurança, essas alterações se tornaram ainda mais evidentes quando o nível das discussões passou do continental (ou hemisférico) para o microrregional (ou sub-regional). Isso se observa na prática, quando foram criados novos mecanismos institucionais, como o CDS e a CELAC. Assim compreender o fenômeno do regionalismo como um processo de pertencimento a partir do compartilhamento de consciência e identidade regionais, ou seja, a coesão regional depende, em última instância, do “[...] sentido de comunidade baseado em mútua responsividade, confiança e elevados níveis do que se pode chamar de interdependência cognitiva” (HURRELL, 1995 p.45). Esses três valores se fazem primordiais à uma identidade. No processo de interação entre os atores, então, devem ser considerados os valores, as idéias e culturas como variáveis significativas, na medida em que, conforme ocorre um compartilhamento de princípios e entendimentos coletivos, as possibilidades de cooperação aumentam qualitativamente.

2.4. Interesses nacionais *versus* percepção compartilhada de segurança

Considerando que os atores, ao longo de sua existência, definem novos objetivos e têm suas capacidades materiais ora aumentadas ora diminuídas, é possível afirmar que: “O estudo empírico das relações internacionais visa precisamente determinar a percepção histórica que orienta o comportamento dos atores coletivos, as decisões dos responsáveis por esse comportamento” (SARQUIS, 2002, p.384). Por sua vez, uma determinada percepção histórica, pressupõe um conjunto de idéias que configuram uma apurada interpretação – cuja validade é verificada historicamente – e esse processo é cíclico. A percepção histórica do ator irá atuar no remodelamento dos interesses deste no ambiente internacional. Então, atentar à história para uma análise mais precisa do contexto no qual ocorrem as relações internacionais propicia aos atores o delineamento de políticas externas assertivas.

Como ressaltou Gelson Fonseca (2001), no plano da interação política entre os Estados, a capacidade de influenciar ou determinar o resultado do jogo político internacional já não depende apenas da detenção de recursos estratégico-militares. A participação dos países nos foros multilaterais passa a ser fundamental para a realização dos interesses nacionais de qualquer país, já que eles fornecem o locus para a formação de coalizões, criação de normas e legitimação de práticas que afetam o comportamento internacional dos Estados. Nesse sentido, as instituições multilaterais são “arena privilegiada de manifestação do poder (capacidade de afetar comportamentos alheios e preservar a liberdade de tomar suas próprias decisões) num contexto de interdependência complexa”.

Grande parte dos analistas de relações internacionais defendem que no campo da segurança, “high politics”, os Estados tendem a evitar a cooperação institucional e a depender de suas próprias capacidades. No entanto, seguindo a linha de pensamento de Lake (2001), mesmo nas instituições anárquicas, que tem como premissa a soberania de todos os seus membros, é possível chegar a uma coordenação entre os Estados – quando se pensa, por exemplo, em casos como as sanções multilaterais – e influenciar a política internacional. A importância das instituições multilaterais para a segurança pode ser identificada de maneira mais completa a partir da compreensão de que há outros tipos

de instituição, mais hierarquizadas, que são preferidas quando determinados interesses nacionais são profundamente comprometidos pela cooperação.

Mas justamente porque esses importantes e diversos interesses nacionais estão em jogo, particularmente na área da segurança, é que as instituições tem seu papel destacado no que diz respeito à coordenação política e à possibilidade de cooperação. Por outro lado, visto que o contrangimento do comportamento dos atores é pequeno, elas podem se tornar menos eficientes quando seus membros possuem incentivos à desistir da cooperação. Sejam forjadas pela coersão ou negociadas por vontade própria (e ainda considerando que elas prevêm diferenças de poder e igualdade), tais instituições possuem como membros atores que compartilham um entendimento das normas que moldam suas interações (LAKE, 2001).

As instituições são endógenas por natureza, já que são constituídas pelos mesmos Estados que as formam e legitimam. Assim sendo, é difícil enxergar sua importância para além dos interesses que as conformaram:

As instituições são simultaneamente produto e causa. Os atores criam instituições para servir a seus interesses e tais instituições influenciam o comportamento subsequente desses mesmos atores. As instituições ora possibilitam os atores a alcançar resultados que, caso contrário, poderiam ser impossíveis, ora constroem os atores de comportamentos que, caso contrário, seriam escolhidos [...] É esta dupla função que torna difícil de distinguir a separação entre os efeitos dos interesses e das instituições. (LAKE, 2001, p.136)

A fim de aumentar a segurança ou conter ameaças, os Estados tem a opção de aumentar suas capacidades por meio da cooperação entre si. Se e como tais atores podem desenhar um acordo cooperativos depende não apenas de seus interesses, mas também das características de seus relacionamentos uns com os outros. Há uma consideração dos custos e benefícios de se participar de um mecanismo que, de certa maneira, poderá limitar ações do Estado e, portanto, de qual será o tipo de instituição escolhida e da definição de sua dinâmica funcional. A questão do interesse nacional, portanto, está intimamente relacionado com o desafio da cooperação multilateral em segurança e defesa, uma vez que esse tipo de interação internacional requer uma visão compartilhada sobre conceitos fundamentais, normas e regras que, como são definidos endogenamente, carregam uma miríade de interesses particulares que podem minar a

efetividade da instituição – conforme já demonstramos com o caso das CMDAs e a concepção adotada de ‘segurança multidimensional’.

Levando em conta o princípio da soberania dos Estados (remete à anarquia), as instituições multilaterais dificilmente mitigarão as consequências da anarquia sistêmica, como a auto-ajuda ou o dilema da segurança. Simultaneamente, as instituições facilitam a cooperação e podem gerar uma defesa de interesses mais forte e eficiente do que se for ignorada. Por isso, do ponto de vista institucional, a política internacional pode ser muito mais complexa do que se reconhece. A confluência dos interesses e das percepções dos atores exacerba os desafios do Estado, da segurança e da coletividade de atores.

A busca por uma concepção compartilhada sobre segurança e sua relação com defesa neste contexto institucional multilateral ultrapassa os limites da teoria para o espaço de discussão política no qual os interesses nacionais se expressam de forma direta e incisiva. Conforme apontou Kolodziej,

Se uma compreensão ampla e inclusiva de segurança é tomada como ponto de partida, confinante com aquilo que estiver na mente do observador, então seria equivalente a dizer que todo o valor humano e interesse percebidos, pela parte afetada, como premissas sob ameaça são assunto de segurança. Nós poderíamos, dessa forma, estar incluindo tanto em nossa definição de segurança que teríamos posto o problema de maneiras que podem impedir ou impossibilitar a nossa busca pelo conhecimento sobre esta preocupação humana vital. Do contrário, de uma concepção mais estreita de segurança é adotada, identificada somente com a força e as ameaças coercitivas, nós poderíamos estar excluindo atores e fatores que influenciam de forma crucial a segurança. (KOLODZIEJ, 2005, p.2)

De acordo com Wolfers (1952), entendendo a segurança como um símbolo, um valor, estado que remete à idéia de proteção contra ameaças, cada nação escolhe atingir um determinado nível de segurança, com base não apenas nas suas ameaças externas, mas nos diversos fatores domésticos, como o caráter nacional, as tradições, os prejuízos e as preferências. A grande quantidade de variáveis envolvidas nessa decisão são multiplicadas quando em um ambiente multilateral. A definição de políticas de segurança e dos meios pelos quais serão atingidas pela coletividade em questão pressupõe essa heterogeneidade e o conflito de valores nacionais. Mas se, cada vez mais, os Estados são inevitavelmente interdependentes, inclusive em termos de política e estratégia (DEUTSCH, 1978), então esse desafio de articular interesse e

compartilhamento se torna necessário, inevitável e central. Esse é um dos desafios das relações internacionais, que permite responder ao questionamento:

(...) de que forma tantas nações diferentes, desde que surgem até que desaparecem de cena, podem viver juntas numa mistura de independência limitada e interdependência num mundo sobre o qual não conseguem concordar completamente e que nenhuma consegue isoladamente controlar e do qual todas dependem para sua paz, sua liberdade, sua felicidade e sua sobrevivência? (DEUTSCH, 1978, p.25)

2.5 A multiplicidade de imagens e percepções

A partir da interação e dos processos comunicativos entre os atores, os interesses e as preferências compartilhados também se constroem. Daí a importância dada às instituições internacionais e às cúpulas, que catalisam o processo e, em particular, as instituições regionais e/ou sub-regionais. Os Estados permanecem como as entidades principais na análise das Relações Internacionais, porém, há o entendimento de que as relações entre eles passam a ser definidas por padrões de comportamento e de identidade que variam com o passar do tempo, não em termos de interesses nacionais fixos. Isso fica evidente no caso das Américas, em particular na iniciativa da América do Sul em remodelar os padrões de comportamento por meio das medidas de confiança mútua, que foram as primeiras iniciativas do recém criado CDS.

O compartilhamento de valores que acompanha o processo de regionalização permite o fortalecimento da capacidade de ação conjunta dos países, intensificando as interações sociais. Entretanto, esse compartilhamento e o conseqüente aumento do potencial cooperativo não significam mudança da lógica de competição política pelo poder nem da distribuição de forças no sistema: há uma interação entre estruturas materiais, intersubjetivas e de interesse e identidade dos atores. Como afirmou Hopf,

Comportamento, ou ação, significativo é possível apenas dentro de um contexto social intersubjetivo. Os atores desenvolvem suas relações com, e entendimentos sobre, outros por meio de normas e práticas. Na ausência de normas, exercícios de poder ou ações seriam desprovidas de significado. Normas constitutivas definem uma identidade especificando as ações que levarão outros a reconhecerem aquela identidade e responderem a ela propriamente. (HOPF, 1998, p. 171)

Esse “contexto social intersubjetivo” de que o autor fala, no caso do entorno regional sul-americano, assinala para a existência de percepções cruzadas e não necessariamente mútuas que os atores constroem uns sobre os outros. Em se tratando de atores estatais, as relações se desenvolvem de maneira cautelosa, visto que cada Estado é detentor do monopólio legítimo da força. As imagens que cada um destes projeta de si mesmo, portanto, determinam muito do comportamento dos demais Estados, assim como influencia a percepção que os demais constroem sobre ele (se determinada unidade nacional pode ser percebida como ameaça ou não), e assim sucessiva e constantemente. Em matéria de defesa, o processo de construção de confiança se constitui em ação e percepção que, apesar de eminentemente subjetivas, tem efeitos objetivos na definição de ameaças e de medidas políticas. Como explicado por Saint-Pierre (2010, p.34), “a ameaça é essencialmente diferente do que ela manifesta [...] A ameaça só se constitui e opera na percepção daquele que é ameaçado [...] é uma representação, um sinal, é certa disposição, manifestação ou gesto percebidos como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem a percebe”. Portanto, a construção da confiança trabalha no sentido de diminuir a probabilidade de interpretação do sinal como ameaçador.

As dificuldades de cooperação e aproximação entre os Estados são múltiplas nesse campo específico e um dos principais desafios à integração e à possível formação de uma real comunidade de segurança na América do Sul é justamente a definição de “segurança”, já que cada Estado possui sua própria compreensão sobre o termo e seus interesses nacionais a serem defendidos. Precisam, assim, transpor a fronteira da concepção tradicionalmente definida no âmbito nacional para o nível regional, isto é, modificar paradigmas de percepção para possibilitar a compreensão de que uma atribuição que é usualmente do Estado (defesa) deve ser compartilhada e garantida por meio da cooperação entre Estados. Se estes questionamentos são constatados no nível sub-regional, em uma abrangência geográfica maior, como o regional (ou continental) – como observamos nas Conferências Ministeriais de Defesa das Américas (CMDAs) –, eles se maximizam proporcionalmente.

“A comunidade de propósitos é o que constitui a sociedade, [...] Sem ela os homens podem ser levados a constituir uma contigüidade, mas seguirão estando ilhados

na prática” (SYBIL, apud NISBET, 2001, p.77). É a partir da interação e dos processos comunicativos entre os atores, o que inclui a definição coletiva e clara de conceitos-base ao processo integrativo (como a definição de “segurança”, entre outras), que os interesses e as preferências também se constroem conjuntamente. O compartilhamento de valores, representado nas definições conceituais, que acompanha o processo de integração em defesa e segurança, permite o fortalecimento da capacidade de ação conjunta dos países, intensificando as interações sociais. Entretanto, esse compartilhamento e o conseqüente aumento do potencial cooperativo significam que há uma interação entre estruturas materiais, intersubjetivas e de interesse e identidade dos atores. Isso ficou evidente na América do Sul, com a instituição do CDS. Em suma, as noções de ameaça ou confiança entre os Estados são respostas baseadas nas interpretações entre os mesmos, em um processo de formação de significados intersubjetivos (compartilhados e praticados) e que define a realidade social dos atores.

Capítulo 3 - Da perspectiva do Brasil no contexto regional da segurança

*Quem que poderia a coragem
de viver em frente da imagem
do que faz, enquanto se faz,
antes da forma, que a refaz?
Assistir nosso pensamento
a nossos olhos se fazendo,
assistir ao sujo e ao difuso
com que se faz, e é reto e é curvo.
Só sei de alguém que tenha tido
a coragem de ser ter visto
nesse momento em que só poucos
são capazes de ver-se, loucos
de tudo o que pode a linguagem
(João Cabral de Melo Neto)*

A inserção do Brasil no mundo contemporâneo, o crescente interesse dos acadêmicos brasileiros no estudo das relações internacionais a grande importância destas na política doméstica elevou a primeiro plano a análise da política externa e suas estratégias de atuação no sistema; para isso contribuiu também o crescente ativismo das políticas exteriores nos últimos governos, principalmente a partir dos anos 1990. Nesse sentido, desenvolveu-se um foco de estudos na cooperação regional e no tema da integração como impulsionadores a um protagonismo assertivo do Brasil no mundo – conforme nos indicam discursos oficiais recentes. A ênfase ao contexto regional não ocorre apenas pela cooperação bilateral ou pelos acordos e tratados firmados nesse âmbito, mas em um processo de integração de fato – entendendo este processo como uma condição na qual determinado grupo de países se encontra altamente conectado e interagindo em um determinado território; onde há um sentido de comunidade, instituições e práticas fortes e duradouras que garantam à população compreendida que os problemas serão solucionados de maneira pacífica e por meio de procedimentos institucionalizados (DEUTSCH, 1978). Conforme indicou o ex-chanceler e atual ministro da Defesa Celso Amorim,

A integração da América do Sul é a prioridade [...]. E não é a prioridade deste governo nem a minha, mas do Itamaraty como um todo, com base na realidade global. Temos que priorizar a América do Sul, porque o mundo está se unindo em blocos, e as Américas não formam um bloco. Há uma superpotência, outros países em desenvolvimento e ainda nações muito pequenas e pobres. Mas a América do Sul pode ser um bloco, que não é homogêneo, que tem

suas turbulências, mas que tem condições de formar uma grande unidade com capacidade de negociar (AMORIM, 2006).

O que pretendemos neste capítulo é iluminar, a partir dessa expressão dos governos contemporâneos de priorização ao entorno regional, como esse interesse nacional foi uma construção gradual e constante desde o início da história do Itamaraty, partindo da proclamação da República no Brasil. A questão central pela qual se pauta o trabalho é como essa prioridade de política externa foi formada, definida e alterada mesmo durante os primeiros sessenta anos. Isto é, analisando brevemente, por meio de documentos e apreciações de especialistas, o amadurecimento da idéia de integração regional e os esforços envolvidos nessa empreitada da política externa brasileira nos primeiros anos de República. A partir desse panorama, e do entendimento de que a diplomacia e a defesa são os dois braços da política externa do Estado, estando as respectivas pastas governamentais contribuindo com participação ativa no mecanismo sub-regional da segurança e da defesa, será possível compreender de maneira aprofundada as iniciativas do país relativas à promoção e construção de uma comunidade na região, baseada em uma identidade em defesa.

3.1. O tema da integração regional em segurança na história da política externa brasileira

Uma das principais alterações ocorridas na condução da política externa do Brasil a partir da proclamação da República foi o entendimento de que era necessário aproximar o país aos vizinhos da América e aos Estados Unidos. Durante a fase imperial, os diplomatas brasileiros nutriam uma postura de não envolvimento e reticência em relação aos norte-americanos, acreditando que estes estavam consolidando um subsistema de poder no continente. No florescer do novo período, porém, o Brasil necessitava ampliar suas exportações e manter as instituições recém-criadas, razões que auxiliaram na percepção de que era necessária a aproximação, em particular com os Estados Unidos, e com os demais países vizinhos. (CERVO; BUENO, 2010)

Tendo em mente essa nova abordagem da diplomacia brasileira (para uma lista de diplomatas de acordo com os mandatos presidenciais, de 1990 a 1964, ver Anexo II),

a participação do país na I Conferência Internacional Americana (ou Conferência Pan-Americana), no ano de 1889 em Washington, se constituiu no momento a partir do qual as relações entre Brasil e os países americanos evoluíram, principalmente no aspecto comercial e de solução pacífica de litígios. A Conferência, que foi fruto de uma iniciativa dos Estados Unidos, também é considerada um marco na história de formação de um sistema interamericano e a pedra inicial do que depois virá a ser a Organização dos Estados Americanos (OEA).

A política externa do Brasil desde esse período inicial da República tomou consciência do crescimento vertiginoso dos Estados Unidos, reconhecendo-o como a potência mundial não-européia. A partir de então não havia como pensar em uma aproximação com o entorno regional sem envolver o principal vizinho do norte. Além disso, a Doutrina Monroe, em 1823, e seus adendos posteriores, como o Corolário Roosevelt, em 1904, requeriam uma atitude da diplomacia brasileira mais cuidadosa e de maior envolvimento com aquele país.

Por volta dos anos 1920 e 30, a política externa do Brasil se pautava por um pensamento geopolítico baseado no que posteriormente foi chamada a primeira escola geopolítica brasileira, tendo como expoentes principais Mário Travassos e Everardo Beckhauser. O fundamento geopolítico não foi necessariamente sempre evidenciado nos discursos diplomáticos, mas a extensão territorial do Brasil e os esforços em aprimorar as capacidades militares, bem como a aproximação com os EUA e as delimitações de fronteira foram alguns dos principais motivos que levaram os países vizinhos a terem certas reticências nas relações com o Brasil e eram características reconhecidas por este como essenciais a construção de uma política externa ativa na região. Por outro lado, o país deixou evidente seu objetivo de conquistar um assento no Conselho Executivo da Sociedade das Nações e suas ações para tal possibilitaram um prestígio entre as nações mais poderosas.

Durante os anos que se seguiram, o pan-americanismo foi prestigiado pela diplomacia brasileira e o caráter conciliador da mesma se fez conhecer em diversos episódios conflitivos regionais nos quais o país agiu como mediador. Sua participação nas Conferências Internacionais Americanas também foi significativa, inserindo cada vez mais o Brasil nas Américas. Mais tarde, em 1958, com a Operação Pan-Americana

no governo de Juscelino Kubitschek, o fracasso da Aliança para o Progresso e o foco no desenvolvimento econômico dos países da região, entendeu-se que houve um relativo distanciamento dos países da América do Sul em relação aos norte-americanos. Aos poucos a atitude da política externa brasileira se encaminhou a basear-se na “consideração exclusiva do interesse do Brasil”, conforme descreveu San Tiago Dantas.

O fortalecimento das relações com os países vizinhos por volta dos anos 1960 já estava mais fortalecida, mesmo que alguns episódios houvessem ameaçado em alguns momentos a aproximação do Brasil com estes. Fato é houve uma percepção clara por parte do corpo diplomático de que o maior ou menor envolvimento com os Estados Unidos não poderia minar os esforços brasileiros na região e de que os interesses daquele país na América do Sul eram diferentes dos brasileiros, devido a razões diversas que passavam também por uma questão óbvia de capacidades materiais e de geografia.

Apesar de ter sido acusado por vezes de ter interesses hegemônicos na região, servindo ora de contrapeso ao poderio norte-americano, ora de cúmplice da influência daquele sobre a América do Sul, o Brasil parece ter conduzido, de maneira geral, sua diplomacia para as Américas nestes primeiros sessenta anos de forma pragmática e precisa, tendo em vista principalmente seu objetivo de crescimento econômico e seu interesse de garantia da soberania e manutenção da integridade territorial.

José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, foi uma figura considerada produto e agente de um período de transição no Brasil, entre o Império e a República. Rio Branco, cujas origens remetem à uma elite política imperial, foi considerado pela versão oficial da história da política exterior o “responsável pela formulação de um paradigma de política externa que só virá a ser reestruturado na década de 1960” (SILVA, 1995. p.99). Durante os dez anos em que esteve à frente do Itamaraty (1902-1912), o barão teria direcionado esforços por um papel ativo na política internacional, por meio principalmente da aproximação do país com os de sua região e da busca pelo prestígio internacional.

Uma das marcas de sua gestão teria sido a consolidação de princípios de política externa do Brasil, como o respeito ao direito internacional e a igualdade jurídica entre os Estados. Tais valores significaram nos anos para além de seu tempo um caráter constante à diplomacia brasileira. Simultaneamente, tendo boa consciência do

posicionamento do país na América do Sul, Rio Branco advogava o fortalecimento das capacidades militares do Estado e o trabalho conjunto entre diplomatas e militares em prol da soberania nacional, levando a cabo projetos de reorganização da Marinha de Guerra brasileira, por exemplo.

Ao mesmo tempo em que o Brasil buscava uma proeminência internacional, a emergência dos Estados Unidos como novo pólo de poder era reconhecida pelo Barão, que teria enxergado no estreitamento de relações com aquele país uma oportunidade de aumentar o poder simbólico nacional garantindo, assim, os interesses do país, quais sejam: o papel proeminente no âmbito regional, a defesa por meio da consolidação das fronteiras, a garantia da soberania nacional e a ampliação do prestígio internacional.

Rio Branco nutria uma percepção favorável à Doutrina Monroe (1823); confiava em uma característica dissuasória daquela protegendo a América do Sul de possíveis ameaças européias. Assim, formulou uma compreensão de aplicação multilateral dessa doutrina, associando-a ao fortalecimento dos laços entre os países do continente – o pan-americanismo entendido como um processo de cooperação continental, baseado em princípios pacíficos e com fortes características comerciais, que girava em torno dos EUA, e na capacidade deste de garantir a independência do restante do continente –, não crendo, portanto, que um bloco latino-americano pudesse se manter isolado nem se opor à nova potência.

Isso não teria significado, entretanto, uma atitude ingênua da diplomacia em relação aos EUA (BUENO; CERVO, 2010), pois, estando consciente de que este país se constituía em novo centro do poder mundial, percebia na amizade entre ambos países benefícios ao Brasil, inclusive no que diz respeito às negociações com os países sul-americanos em relação às delimitações fronteiriças. No caso específico da negociação dos limites do país com a Guiana Francesa, o Brasil utilizou-se da Doutrina Monroe como mecanismo protetor em relação aos possíveis interesses franceses na região.

Para alguns analistas, as atitudes da diplomacia conduzida por Rio Branco e, principalmente, o afinar das relações com os norte-americanos revelavam que ele vislumbrava um papel ‘hegemônico’ para o Brasil na América do Sul (SILVA, p.100). Seu apoio também ao Corolário Roosevelt (1904), adendo da Doutrina Monroe, pode ser explicada como uma atitude coerente e expressão de tranquilidade por entender que

o documento se referia a uma orientação da ação estadunidense para a América Central e o Caribe. Ou seja, contanto que os países do sul se constituíssem com estabilidade, sem rebeliões ou caos e sem fornecer perigo aos EUA, não havia motivos para temer represálias.

O realismo da visão de Rio Branco teria auxiliado uma coerência de ação política necessária ao momento inicial do país como República e teve como consequência um prestígio internacional que creditou o Brasil em outros esforços posteriores, como a busca pelo assento permanente na Corte Internacional de Justiça e nas boas relações com as potências da Europa, por exemplo. Entretanto, no âmbito regional, como o país estava cercado de vizinhos instáveis, o barão também se voltou a aproximação com Chile e Argentina, desenvolvendo um tratado que unia os três países a fim de manter estabilidade territorial e política, bem como evitar intervenções externas nos países vizinhos em casos de possível desordem política (BUENO; CERVO, 2010).

A priorização do entorno regional e das relações com os EUA teria sido uma forma de evitar um possível isolamento continental, já que o Brasil diferia dos vizinhos de colonização hispânica e não tinha elementos de identidade com eles como língua, cultura, etnias, história ou dimensões geográficas. Nesse sentido também o país se identificava mais com os norte-americanos, o que não necessariamente se traduziu em aliança incondicional. Na visão de Rio Branco, era necessário assegurar o equilíbrio de poder na região sul das Américas, especialmente nas relações entre o ABC (Argentina, Brasil e Chile), a fim de comportar elementos de cooperação que impedissem um confronto com a Argentina – nação que possuía maiores capacidades militares e poderia significar ameaça aos interesses brasileiros no Prata – e que, simultaneamente, permitissem um entendimento mútuo e fornecessem prestígio aos três, mantenedores da ordem regional. (CONDURU, 1998)

A presença do Brasil nos fóruns multilaterais foi intensa no início do período republicano e fortaleceu a percepção de que o Brasil aspirava ao reconhecimento internacional e ao papel proeminente na região que se insere. A participação brasileira nas Conferências Internacionais Americanas foi expressão clara desse objetivo e da priorização à região (ou hemisfério). A estratégia de inserção internacional passava, desde então, pelo desempenho de uma função de liderança regional cooperativa,

entendendo o país que sua credibilidade dependia do compromisso com a estabilidade econômica e política assim como com organismos multilaterais.

A primeira delas, que ocorreu entre 1889 e 1890 e foi fruto de iniciativa norte-americana, contou com uma agenda que privilegiou o intercâmbio comercial entre os países, porém, os efeitos práticos do encontro foram tímidos, já que os projetos propostos pelos EUA foram em sua maioria rejeitados pelos demais por não proporcionarem o desenvolvimento econômico necessário a eles. De qualquer maneira, ali se iniciava uma forma de associação permanente entre os países da região na qual o Brasil deveria se destacar, ainda que os resultados efetivos não fossem significativos.

Nas conferências seguintes, como no caso da terceira, outras questões não estritamente comerciais entravam em pauta de discussões, como o uso da força para cobrança de dívidas. Ainda que temas como esses fossem adiados e evitados, já faziam parte de uma preocupação de muitos. Ou seja, questões de segurança, de manutenção da estabilidade territorial e política. Prova disso é a proposta, na Conferência de 1906, da construção de uma estrada de ferro intercontinental, que, além de movimentar o comércio, era considerada também uma questão de segurança hemisférica, pois em caso de guerra e comprometimento da utilização da via marítima, o comércio e a conexão pelos países seriam mantidos (BUENO, 1997).

A marca que a diplomacia do período Rio Branco deixou ao Brasil, de acordo com a narrativa oficial, foi essencialmente baseada na visão da supremacia da política externa sobre as outras esferas de política interna em um entendimento de que a primeira advogava em favor de causas maiores, interesses nacionais constantes e com os quais todos se identificavam, independentemente de crenças partidárias. O caráter instrumentalista-pragmático cuidadoso de Rio Branco deixou um legado importante à diplomacia brasileira, no sentido de tentar não afastar aliados europeus, norte-americanos e sul-americanos, mas procurando localizá-los e conformá-los de acordo com os interesses nacionais e para tal propósito trabalharia também a integração da região.

Nas gestões da diplomacia brasileira pós Rio Branco, seguindo para as décadas de 1920 e 1930, o legado deixado pelo Barão é seguido, isto é, a ênfase na importância estratégica das relações com os EUA. Mas um aspecto fundamental é adicionado qual

seja a busca mais intensa pelo desenvolvimento do país, fruto do episódio da Revolução de 1930, que reorienta a política externa no sentido da mesma ser entendida como forma por meio da qual o desenvolvimento econômico seria provido de recursos.

Na gestão de Oswaldo Aranha, a partir de 1938, a fim de elevar o Brasil ao status de aliado fiel e confiável dos norte-americanos e alcançar um lugar de potência continental, a diplomacia brasileira apoiou a política da Boa Vizinhança de Roosevelt e o esforço de guerra dos vizinhos do norte, entendendo essa atitude como impulsionadora do pan-americanismo. Para Aranha, os princípios da Doutrina Monroe de inviolabilidade das Américas contra ameaças externas e o valor da noção de solidariedade continental em uma possível ação coordenada coletiva contra agressões eram os fundamentos do pan-americanismo (SILVA, 1995).

Apesar dessa aliança estreita com os Estados Unidos, o caráter instrumental da mesma parece ser reforçado, do ponto de vista brasileiro. As necessidades de desenvolvimento econômico e modernização industrial (CERVO; BUENO, 2010) eram prementes no campo doméstico e a política externa precisava trabalhar no sentido de fazer com que as relações exteriores fossem traduzidas em ações concretas que atingissem diretamente a sociedade e lhe trouxessem vantagens palpáveis. Ao mesmo tempo, a visão de o país estar inserido em uma região potencialmente perigosa e instável e não ser suficientemente forte em termos de capacidades militares – principalmente no caso de um conflito com a Argentina, a qual significava uma ameaça por querer dominar a região do Rio Prata –, reforçou a aproximação com os norte-americanos, com vistas à compra de armamentos e equipamentos militares.

Essa mesma percepção de conflito regional impulsionou atitudes indicativas de aproximação com a Argentina, com destaque para as consultas mútuas, medidas de cooperação e construção de interesses comuns. Os acordos de comércio com os argentinos tinham também uma conotação estratégica, sendo capazes, segundo a visão brasileira, de neutralizar rivalidades e divergências entre ambos países. Aranha, com vistas a privilegiar os objetivos a longo prazo da política externa brasileira inclusive antevendo um status futuro de grande potência, percebeu que a ascensão norte-americana ao nível de potência mundial teria como efeitos concessão de baixa prioridade estratégica à América Latina e que, portanto, as relações precisavam ser

diversificadas para que as mudanças na conjuntura internacional não minassem a prestígio da diplomacia brasileira.

A participação brasileira na II Guerra Mundial com o envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB), ainda que de maneira tímida e tardia, forneceu uma visibilidade importante ao país, possibilitando sua participação nos fóruns multilaterais voltados para os debates de garantia da paz e da ordem no sistema após a grande guerra. Enquanto isso, no plano regional, a política dos EUA orientava a construção do sistema interamericano, com mecanismos como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Quanto ao Brasil, a visão da diplomacia era a de que o envolvimento na estrutura regional deveria ser intensa e promotora da cooperação econômica, política e militar, em uma união de países livres e identificados com a defesa coletiva do continente contra ameaças externas.

Durante os anos 1940, no governo Dutra, a posição constante de alinhamento do país com os EUA sofreu um desgaste, visto que o sistema internacional pós II Guerra carregava condições políticas e econômicas que tinham como efeito principal uma necessidade de se repensar prioridades de política externa, tendo em vista a evidência do posicionamento distante do país dos centros de poder. Em termos regionais, Brasil e EUA pareciam ter uma aliança tradicional, mas no campo da economia internacional, não havia preferência pelas relações com os brasileiros por parte dos norte-americanos, justamente pela alteração da conjuntura internacional e do papel dos EUA após a guerra.

Por volta do segundo governos de Getúlio Vargas, quando o Itamaraty se encontrava sob o comando de João Neves da Fontoura e a posição da política externa estava alinhada com a os norte-americanos, Vargas lançou-se em tentativa de reavivar o Pacto entre Argentina, Brasil e Chile, empreendimento que foi percebido pelo chanceler brasileiro com reticências, já que a idéia de um sub-sistema ou um bloco sub-regional poderia minar a unidade continental que se formava envolta do poderio dos EUA.

Essa percepção da diplomacia do Brasil pode ser entendida como limitadora no sentido de que evita a composição de políticas claras e ações engajadas para as Américas, tendo como efeito o alimentar de relativa desconfiança regional. Em relação aos EUA, ao mesmo tempo em que o Brasil recusou o envio de tropas à Coréia e seguiu uma orientação mais nacionalista desgostosa à visão norte-americana, foi firmado o

acordo de assistência militar recíproca, em 1952, como uma forma de defesa continental e a exportação de minerais atômicos àquele país. Porém, no início da década de 1960, uma política externa de caráter mais universalista e de clara demonstração de inserção internacional, sem privilégios nas relações com os EUA emerge. A aproximação com os vizinhos do norte, para além de ser instrumental, passa a ser entendida como consequência da ampliação do poder autônomo do país.

Antes disso, em 1958, durante a administração de Juscelino Kubitschek, o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) já dava indícios de uma abertura nas relações externas, com a tentativa de estreitar novamente as relações com a América Latina. A postura da política externa voltada mais do que nunca ao desenvolvimento econômico da região, que com a OPA impulsionou a criação do BID e da iniciativa dos EUA com a Aliança para o Progresso, foi importante no sentido de engendrar maior autonomia de ação e ativismo regional que serão, na década seguinte, características fundamentais da chamada política externa independente.

A aspiração ao desenvolvimento econômico e social dos países das Américas foi percebida pelos norte-americanos, que formularam um programa para atacar tais problemas. Na visão dos EUA, se o descontentamento da região permanecesse, poderia espalhar o perigo da influência do comunismo no continente. Ou seja, um problema fundamentalmente econômico poderia significar uma ameaça à segurança geral, como o era a questão da revolução cubana. Para tanto, foi elaborada a Aliança para o Progresso, cujo braço operativo se traduziu na United States Agency for International Development (USAID), mas que não produziu resultados significativos aos países da região.

A concepção globalizante da política externa formulada no início dos anos 1960 foi voltada a atender os imperativos dos interesses nacionais, mais do que um arcabouço de valores e princípios apriorísticos, as situações do então presente requeriam uma análise profunda e uma prática específica. Como destacou San Tiago Dantas, primeiro chanceler do governo João Goulart, a política externa independente incorporava elementos já consolidados na diplomacia brasileira, porém, situados em um momento histórico de novas demandas e requerente de uma perspectiva ainda mais universalista e flexível, mas não menos direcionada pelos interesses da nação.

A nova conjuntura internacional marcada profundamente pelo conflito Leste-Oeste, pela revolução cubana e pelo processo de descolonização da África e Ásia demandava uma reflexão sobre os fundamentos da política externa e sobre o papel do Brasil nos novos tempos. Neste momento também uma dicotomia pautada pelo grau de desenvolvimento sócio-econômico se fazia mais sentida. Por isso, propostas desenvolvimentistas para revisar o sistema comercial e o promover a inserção dos países em desenvolvimento na economia mundial surgiram e demonstraram o engajamento da diplomacia brasileira, como no caso da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

A gestão de San Tiago Dantas prezou por uma coerência entre política externa e interna e é possível perceber um cuidado no sentido de não promover rupturas no direcionamento diplomático, porém, promovendo uma abertura gradual consciente e ainda orientada pelos princípios pacíficos e normativos que o patrono do Itamaraty já consolidara nos primeiros anos de República. A continuidade de uma percepção realista das relações internacionais, da política externa trabalhando em prol do desenvolvimento nacional e, portanto, da mesma movimentando-se em harmonia com o crescimento doméstico, como resultado de um processo de amadurecimento interno, foram as principais características deste chamado novo “paradigma” da política externa. (SILVA, 1995).

Porém, considerando as alterações no sistema internacional marcado pela Guerra Fria e pelo foco nos dois pólos de poder, países subdesenvolvidos como o Brasil se conscientizaram de sua posição inferior na hierarquia de poder. Isso pode ser interpretado como um fator de identificação entre os países da América do Sul, um fato que estimulou novas conversações, mais cooperação, identificação de interesses comuns e uma gradual unificação de conduta no cenário internacional. Merece destaque também o papel da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) na construção de uma concepção de países periféricos e na condução de políticas econômicas para a América Latina por meio da promoção do desenvolvimento industrial no contexto sul-americano.

Para Dantas, era necessário diferenciar uma posição brasileira independente de uma neutralidade duvidosa, já que

A independência seria um estágio que os povos atingem quando se revelam capazes de identificar, em meio à polarização política, a

posição que melhor convém ao seu interesse nacional, ao passo que o neutralismo implicaria a "rigidez de uma posição intermédia", portanto limitadora da margem de manobra externa. (DANTAS, 1964, apud. SILVA, 1995, p.114)

Assim, as relações com as Américas retornaram ao rol de prioridades da política externa do Brasil, com ênfase nos processos de integração, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), e na cooperação bilateral principalmente com a Argentina, em uma dinâmica que destacava uma identidade comum latino-americana e periférica. Além disso, na gestão Dantas percebeu-se que o cultivo dos valores de democracia, justiça social e desenvolvimento eram expressão de uma sincronia histórica e de afinidades entre os países da região, em especial os argentinos.

Como apontou Lessa (1998), o caráter universalista, percebido pela diversificação das relações, proporciona complexidade e densidade nas relações com as potências, além de significar aumento de prestígio e certa liberdade de manobra. Esse princípio da política exterior brasileira também é entendido como resultante da postura pragmática cultivada desde Rio Branco que, por meio da articulação das relações bilaterais e da priorização dos parceiros se torna palpável e seletivo. Essa priorização só é possível quando se possui um rol significativo de aliados para a escolha daqueles que serão considerados estratégicos ao país.

Alguns analistas consideram que na implementação da política externa independente as relações com os Estados Unidos eram mais pragmáticas, enquanto em períodos anteriores, elas poderiam ser consideradas de natureza automática. Essa visão é praticamente predominante entre os acadêmicos no Brasil, mas deve ser considerada com moderação. Não parecem ser as relações com os norte-americanos que ditam as regras do comportamento diplomático nos anos de Rio Branco, mas a percepção do chanceler de que não era possível conduzir uma política externa ativa e ambiciosa sem levar em consideração o aumento do poderio estadunidense.

No período da história da política externa do Brasil que compreende desde os primeiros anos de República até o início do regime militar brasileiro, é possível notar algumas características comuns nas administrações do Itamaraty. Foram anos importantes na consolidação da instituição, na reflexão sobre quais os interesses nacionais e na formulação de um comportamento que expressasse as aspirações do

Brasil à uma inserção internacional que lhe atribuisse papel proeminente no continente e dali afora.

Dessa forma, vale destacar a importância e influência da geografia nas relações internacionais. O posicionamento do território brasileiro na América do Sul é inserido em uma região de instabilidade política e social, principalmente no período de nascimento das Repúblicas e fortalecimento dos valores democráticos, era fator principal no pensamento diplomático e no direcionamento da política externa. Mais do que isso, também pesava o histórico de rivalidades na luta por territórios e as dimensões continentais do Brasil, cujo território compreende metade do total da América do Sul. O equilíbrio de poder passa pela geopolítica e, nesse sentido, o Brasil é considerado fator de desequilíbrio.

Outro aspecto a ser analisado na política externa brasileira voltada para as Américas é a percepção das relações de poder e estas situadas em uma conjuntura histórica específica e que evidentemente se altera ao longo dos anos. As relações Brasil-EUA no período aproximado de 1900 a 1960 partem dessa percepção do corpo diplomático brasileiro de que uma política externa voltada à integração continental deveria levar em conta a nova potência que emergia e se consolidava no mundo. Essa relação poderia proporcionar o desenvolvimento econômico necessário ao país e a proteção contra ameaças externas, bem como uma atuação regional de maior peso e visibilidade.

A percepção da inserção internacional do país depende do fortalecimento de seu papel no nível regional, que se encontra diretamente vinculado ao cultivo de uma autonomia de ação. Essa característica no processo de decisão e formulação política influencia no aprofundamento da integração entre os países da América do Sul, para os quais uma influência muito forte dos EUA na região era considerada perigosa e causadora de desconfianças. O caso da aproximação do Brasil aos vizinhos do norte por diversas vezes gerou desconforto nos países vizinhos, que, com temor de que o Brasil estivesse advogando interesses norte-americanos de dominação, recuaram no sentido de uma integração mais profunda.

Tendo isso em vista, é relevante a posição expressa pelo chanceler Araújo Castro sobre a premência da manutenção de uma autonomia nacional como expressão de

maturidade e defesa dos interesses nacionais de maneira “autêntica”. Discurso cuidadoso no sentido de não levantar desconfianças regionais ou distensões nas relações preferenciais, mas firme quanto à função da política externa de estar a serviço de interesses nacionais, não de outrem:

A Política Internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional. Essa política não poderia ser mais autêntica nem mais brasileira. O nacionalismo não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É, ao contrário, uma grande vontade de participação internacional. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais. Esse nacionalismo é uma posição de afirmação e de maturidade do Brasil dentro da comunidade de nações. (AMADO, 1982, p.212)

Vale destacar que muitos analistas de política externa brasileira dividem em blocos, fases ou “paradigmas” a história da diplomacia brasileira, agregando elementos comuns ou contínuos em determinados períodos e, ao mesmo tempo, defendendo uma visão de rupturas e retomadas de percepções e decisões. Dentro dessas fases, torna-se difícil avaliar o fenômeno da integração como um todo e uma análise dentro de tais fronteiras seria limitadora.

É lógico que há relativo grau de descontinuidade na política externa brasileira para as Américas no período em questão. Entre elas podem ser citadas o maior ou menor vínculo com os EUA dependendo da administração no poder; a questão pendular da desconfiança dos países vizinhos em relação ao Brasil e vice-versa; as fases de aproximação e distanciamento com a Argentina; e as tentativas de reavivamento mescladas com um “esquecimento” em relação ao Pacto ABC.

No entanto, esses fatores que apontam para rupturas e descontinuidades na trajetória da política externa são de certa maneira minimizados ou entendidos como comportamento coerente quando considerados tanto a mudança da conjuntura histórica como os aspectos de constância durante os mesmos anos. A ênfase no desenvolvimento econômico regional, a busca por uma atuação autônoma; o anseio por visibilidade e prestígio entre os países da região por meio de atuações de mediação e da participação nos fóruns multilaterais continentais; e a tentativa de superar as diferenças culturais e as rivalidades históricas encontrando pontos de identificação com os vizinhos.

Somado a isso, e apesar da consolidação de uma tradição que se iniciou com Rio Branco, deve-se considerar ainda o fator do personalismo presente na formulação de política externa. Muito do que ocorreu no período inicial da política externa da República dependeu da visão dos chanceleres, de sua formação e experiências vividas e da visão de mundo, a partir das quais construíram linhas para atuação nos níveis regional e mundial. Além disso, a percepção de cada um sobre o ambiente externo teve uma correspondência com a percepção do ambiente doméstico. Como explica Celso Lafer (2001, p.15), “A identidade internacional do país nada mais é que a projeção de sua identidade nacional daí sua continuidade ao longo do tempo”.

Há divergências entre os estudiosos brasileiros que se debruçam sobre o tema da integração em relação ao caráter econômico que teria pautado as relações do Brasil com o restante do continente. Muitos afirmam que o componente estratégico esteve presente mesmo nas políticas econômicas. De acordo com Everton Vieira Vargas (1997, p.64), o

processo de aproximação entre Brasil e Argentina, encetado com um desiderato aparentemente econômico, tinha uma dimensão estratégica. As repercussões desse esforço iam além dos interesses bilaterais imediatos para repercutirem na inserção internacional dos dois países num momento de transformações profundas nos planos interno e internacional”.

Ainda assim, a integração da América do Sul, no sentido político, vem se desenvolvendo com maior ênfase a partir do início do século XXI, principalmente com a iniciativa da UNASUL. Vargas (Idem, p.65) explica que

As decisões tomadas no terreno nuclear e no campo econômico criaram uma teia de interesses com o objetivo de se alcançar benefícios não só no terreno da cooperação econômico-comercial mas também em termos da interação do Brasil e da Argentina com outros atores. Assinale-se que esta interação se dá num momento em que dois processos ainda acontecem: em uma região na qual de um lado aumenta o aprofundamento das diferenças entre os países da região decorrente de sua resposta histórica aos desafios econômicos e políticos que enfrentavam em decorrência do autoritarismo e da crise econômica; de outro, em nível mundial, pelo surgimento de novos competidores por investimentos, tecnologia e mercados.

Considerando que, ao longo dos anos, a diplomacia brasileira tenha, conforme Lampréia (1999), atuado como princípio de atuação externa o pragmatismo realista, prezando por valores como a paz e o respeito às normas internacionais, mas sempre levando em consideração as mudanças estruturais do sistema, no campo da integração regional também é possível notar um comportamento singular e simultaneamente

tradicional. Como apontou Luiz Felipe Lampréia (1999): “Faz parte de nossa melhor tradição diplomática, desde a Independência, dar sentido realista à nossa política externa, recusando iniciativas de fácil fosforescência, e evitando guinadas bruscas de doutrina e de comportamento”.

Na breve análise realizada sobre a história da política externa brasileira do período de 1900 a 1960 é possível perceber um grau de maturação da mesma com relação à idéia da integração regional. Elementos além do econômico passaram a ser tratados nos encontros e conferências entre os países e a atitude de levar a cabo de maneira paralela dois níveis de integração – o sul-americano e o continental – é um comportamento indicativo de uma percepção mais apurada das heterogeneidades presentes nas Américas e, em uma visão mais pragmática, uma forma de tirar maiores vantagens do que seguindo apenas com uma integração do tipo proposto pelas Conferências Internacionais Americanas.

Com a criação da OEA e de outros mecanismos integrativos tanto na área sócio-econômica quanto na da segurança e defesa, o Brasil teve suas possibilidades de ganhos aumentadas em vários aspectos e de maneira simultânea. Ao mesmo tempo, a ampla gama de relações bilaterais cultivadas permitiu um maior pragmatismo, bem como um espaço de manobra maior. A priorização da região americana no período analisado é perceptível, ainda que mais tarde a situação venha a ser relativamente alterada, com o período do regime militar, e ainda que a diplomacia tivesse uma visão de que o país deveria liderar o desenvolvimento da região e sua inserção internacional.

As duas recentes presidências, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), construíram sobre as tradições de política externa brasileira formuladas ao longo do século XX impulsionando mudanças em termos do lugar do Brasil no sistema internacional. Como apontam Cason e Power (2009), a partir dos anos 1990, o domínio do Itamaraty na formulação de política externa sofreu um relativo declínio, motivado pela consolidação da chamada diplomacia presidencial e também pelo aumento no número de atores que tentam influenciar o processo, fruto da democratização. Isso não significou a impotência do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas que teve de acomodar as novas dinâmicas em resposta a essas alterações. As mudanças sistêmicas, os grupos de interesse, as organizações

domésticas, os indivíduos, todos estão interrelacionados como fatores engendradores de mudança.

No nível internacional, o contexto do final da Guerra Fria, a complexificação das relações internacionais, a especialização das agendas e a indissociabilidade da política externa a outros setores, entre vários fatores, possibilitaram elementos condicionantes e difusos que influenciaram a forma como os formuladores de política externa enxergavam o Brasil e sua inserção internacional. No nível nacional, a democratização deu lugar às vozes que pretendiam influenciar mais nos processos de decisão e aos atores a utilizaram a opinião pública e os lobbies para conduzir a política na direção desejada. Já no nível dos líderes políticos, FHC e Lula aumentaram o papel da presidência na política externa (Idem, p.3-4). A pluralização dos atores e a diplomacia presidencial foram dois aspectos que reconfiguraram o modelo de fazer política externa no Brasil e as autoridades diplomáticas passaram a realizar maior quantidade de visitas oficiais e cúpulas internacionais em território brasileiro. De acordo com autores como Malamud e Burges, isso ocorre em parte como reflexo das tendências regionais e iniciativas de integração, como o Mercosul, a Cúpula da América do Sul e dos Países Caribenhos, entre outros, que moveram a lógica da geografia da diplomacia ao sul (MALAMUD, 2005; BURGES, 2006).

Os anos 1980 e 1990 podem ser considerados como um período de consolidação de uma inserção diferente do Brasil, já que o foco do país no próprio desenvolvimento passou a considerar a integração regional como um meio para tanto e para a atuação internacional de maior peso. A aproximação entre Brasil e Argentina que se verificou no período foi além dos programas econômicos, sendo reflexo disso os acordos na área nuclear e militar que se intensificaram. Mesmo assim, muitos analistas ainda consideram a formação do Mercosul, bloco marcadamente econômico, como o embrião de outras arquiteturas de integração na América do Sul. De acordo com Paulo Roberto de Almeida (1993), por exemplo, o Mercosul se tornara prioridade de política externa aos países da sub-região, alterando não apenas a geografia econômica, mas também a geopolítica da América do Sul. No entanto, o bloco não engendrou uma grande mudança na forma como os demais países enxergavam a América do Sul após a Guerra Fria, em especial os Estados Unidos. Não obstante, os esforços da diplomacia brasileira

na defesa dos interesses do país foram intensos no período, se analisarmos, por exemplo, pela quantidade de visitas oficiais e acordos celebrados no período (ver GARCIA, 2005).

Não apenas o MRE, mas o engajamento dos presidentes, principalmente a partir de Cardoso, foi elemento crucial para o desenvolvimento estratégico do Brasil. Enquanto outros mecanismos de integração nas Américas eram consideradas já fracassadas, a América do Sul parecia haver encontrado a fórmula a partir do Cone Sul. Além disso, a democratização em curso no Brasil, como em outros países da sub-região, significou maior participação da sociedade civil nesse processo, pressionando as autoridades a levar esses novos atores em conta na formulação de política externa e aumentando também as formas de relação entre os países da sub-região.

Logo na posse do presidente Lula, em 2003, a preocupação com a integração regional permaneceu como alta prioridade da política externa e, mesmo com as visões de que o governo tenha enxergado a América do Sul como uma questão estratégica para maior protagonismo internacional, o tema permaneceu como ponto foco da agenda brasileira. Como aponta Almeida (2005), ainda há um embate entre os analistas de relações internacionais sobre a questão de prioridade da integração sul-americana, se ela é de fato fruto de uma nova arquitetura diplomática ou de um discurso externo:

O pensamento acadêmico preferiu registrar os elementos de continuidade nas grandes ênfases da atual política externa – como a reafirmação do caráter estratégico do processo de integração sub-regional e a opção preferencial pela América do Sul –, ao passo que os analistas críticos preconizam o abandono dos mitos que eles acreditam estarem solidamente ancorados na antiga e na atual política externa. À medida que alguns reveses foram sendo registrados em algumas dessas frentes de atuação, definidas como prioritárias, como o relacionamento com os vizinhos “progressistas”, a condescendência anterior com as “novas roupas” da diplomacia foi dando lugar a críticas cada vez mais acerbadas quanto a seus resultados efetivos. [...]

A questão tem algo a ver, obviamente, com fatores objetivos – como os recursos materiais e estratégicos de que o Brasil dispõe para sustentar (ou não) o que poderia ser uma diplomacia mais ousada e mais empreendedora nos planos regional e internacional, como parece pretender o governo Lula –, mas ela também se insere no quadro do próprio debate sobre os fundamentos conceituais e políticos – fatores relativamente subjetivos, portanto – da política externa brasileira. Essas questões não foram ainda suficientemente debatidas por nenhum dos grupos de interesse vinculados por motivos profissionais ou acadêmicos a essa área. (ALMEIDA, 2005, p.108)

Nota-se que muito da produção bibliográfica brasileira sobre o tema provém das mãos de profissionais do governo vinculados à área, ainda assim, procuramos

demonstrar aqui que há elementos históricos que indicam, se não uma prioridade da política externa, a integração regional como um elemento dela, presente ao longo da história do país, ainda que em alguns momentos o assunto tenha ganhado mais destaque que em outros, ou que os meios e interesses tenham sido alterados, o que é de se esperar à medida que o peso internacional do país aumenta e novos objetivos se imponham face às transformações domésticas e externas. Mesmo que a integração seja, portanto, um instrumento retórico, entendemos que **a linguagem estrutura percepções e interesses** e, portanto, a existência do elemento da integração da América do Sul, ainda que tenha sua força no plano discursivo, carrega percepções que conformam práticas políticas. Isso explica a opção dos autores em desenvolver a história da política externa brasileira a partir da narrativa oficial, não sem destacar a relevância das perspectivas críticas a ela. Também cabe destacar que o relacionamento entre os países em uma estrutura como essa não significa a solução de todos os problemas de conflito dos atores envolvidos, podendo-se observar que há diferenças de posicionamentos em determinadas questões e diferentes escolhas de atuação, seja no campo interno, seja no contexto global.

3.2. A iniciativa do Brasil em nome de uma comunidade de segurança

Como procuramos demonstrar, a região sul-americana se firmou como um dos elementos principais da política externa do Brasil desde os primeiros anos de sua independência e, portanto, sua participação nos mecanismos de cooperação regional e sub-regional foi significativa ao longo dos anos, mesmo com eventuais focos de conflito e atritos com seus vizinhos, indicando um padrão de comportamento relativamente constante e definindo o que muitos analistas chamam de “uma prioridade da política externa brasileira”. Analisamos brevemente o tratamento do tema da integração nos primeiros sessenta anos do Brasil independente que, em seguida, vivenciou o período do regime militar, de 1964 a 1985. Com o processo de redemocratização da década de 1980, bem como com a superação dos marcos da Guerra Fria, nos anos 1990, o padrão de comportamento externo do país se alterou substancialmente, fruto do processo de alteração das percepções mútuas entre os Estados que o ocaso do período proporcionou.

Conforme destacou Samuel P. Guimarães,

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

Essa aspiração de um maior protagonismo internacional para a América do Sul motiva a integração sub-regional em todos os aspectos e, no campo da defesa e da segurança, da chamada ‘comunidade de segurança’, que, de acordo com Karl Deutsch, constitui um conjunto de países ou indivíduos integrados, no qual “há uma garantia real de que os membros daquela comunidade não vão entrar em conflito direto, mas resolverão suas disputas de uma outra maneira” (1966, p.24).

A criação desta comunidade significa que os problemas comuns aos países da região deveriam ser enfrentados em sua maioria por procedimentos institucionais integrados – entendendo por integração o alcance de um sentido de comunidade e de instituições e práticas fortes que garantem a resolução de conflitos de maneira pacífica no longo prazo –, sem que seja necessário recorrer à força (DEUTSCH, 1966). Essa idéia vem sendo discutida mais assiduamente, no caso do continente americano, a partir de 1990, mas o real sentido do termo ‘comunidade’ fica por vezes difuso. De acordo com Robert Nisbet, a idéia de comunidade remete a laços sociais caracterizados por coesão emocional, profundidade, continuidade e plenitude, enquanto sua antítese faz referência aos vínculos de grande escala, impessoais e contratuais (NISBET, 2001).

O surgimento da idéia de comunidade remonta à Grécia Antiga, com Platão, e, apesar de ter períodos de ascensão e declínio durante a história, a idéia alcançou ponto culminante no século XIX reagindo ao racionalismo puro e ao individualismo filosófico difundido pelo Iluminismo. Retornou, no final do século XX, com o comunitarismo político, baseado no Estado e envolvendo a questão da justiça internacional e dos significados compartilhados, e articulado por Michael Walzer (ver COCHRAM, 1999). Assim sendo, deve-se entender o ressurgimento da idéia de comunidade no final do século XX tendo em vista o período pós-guerras mundiais, pós Guerra Fria e a consolidação de uma comunidade na Europa, com o retorno do sentimento de pertencimento e de formação de uma consciência regional e cooperativa. Os laços de comunidade redescobertos nesse momento histórico poderiam, então, se configurar em meio de legitimar associações diversas, abarcando todas as formas de relação

caracterizadas por alto grau de intimidade pessoal, profundidade emocional, compromisso moral, coesão social e continuidade no tempo.

A comunidade é, então, uma fusão de sentimento e pensamento, de tradição e compromisso, de pertencimento e vontade. As antíteses, reais ou imaginárias, que congregam relações não comunais de competência ou conflito, utilidade ou consentimento contratual, se configuram fundamentais na medida em que fortalecem os laços comunitários, devido ao seu anonimato e impessoalidade, que elevam a um primeiro plano os laços pessoais e íntimos (NISBET, 2001). A idéia de comunidade traz em seu bojo a noção de foco no homem, enquanto as relações e instituições ficam em plano secundário, sendo estas projeções de sentimentos inatos e não para constrangê-los. Mas ao longo do tempo se consolidou a imagem de que essa proximidade humana e, por conseqüência, a idéia de comunidade, não passa de uma nova forma de utopia. Assim, Estados e sociedades, hoje, chegam a um processo agregador, mas não a uma comunidade propriamente dita. No campo da segurança e da defesa, a ‘comunidade de segurança’ focada no homem gera confusões conceituais que podem prejudicar a compreensão sobre funções institucionais.

O fenômeno da integração entre Estados como um processo de pertencimento a partir do compartilhamento de consciência e identidade regionais, ou seja, a coesão depende, em última instância, do “[...] sentido de comunidade baseado em mútua responsividade, confiança e elevados níveis do que se pode chamar de interdependência cognitiva” (HURRELL, 1995, p.45) Sobre esse fenômeno, Deutsch aponta quatro tarefas básicas, quais sejam: a manutenção da paz, a ampliação das capacidades de finalidades múltiplas, a realização determinada de tarefa específica e a formação de uma nova auto-imagem e de uma identidade funcional. E o próprio autor explica que “Os objetivos e as condições de integração vão longe, do sentido de determinar os ‘processos e instrumentos’ pelos quais a integração é abordada” (DEUTSCH, 1978. p. 246-247). Ou seja, a forma como haverá a integração e, conseqüentemente, o tipo do processo de estabelecimento de uma comunidade de segurança dependerá daquilo que os países envolvidos desejam para a região: apenas a manutenção da paz ou algo a mais. Como alerta Haas (1956, p.462),

Se o estabelecimento de uma organização de segurança coletiva descansa sobre um consenso momentário dos anseios de grupos dominantes nos países

participantes, o sucesso futuro da organização depende da continuação desse consenso ou da evolução de uma comunidade genuína dos trabalhos da organização.

Portanto, a formação de uma comunidade deve vir acompanhada de um compartilhamento de valores, que, conjuntamente, permitem o fortalecimento da capacidade de ação conjunta dos países em nível sub-regional, a qual se constitui construção social relevante e dinâmica. Os processos de integração referem-se a uma tendência a conformar regiões, partindo da intensificação das interações sociais, com a formação de redes em aspectos variados, como o econômico, o de segurança, entre outros. Assim sendo, Adler e Barnett apontam que

Examinando a dinâmica do relacionamento entre poder estatal, organizações e instituições internacionais e mudança nas práticas de segurança, o estudo das comunidades de segurança oferecem um toque de idealismo – reconheceram os interesses do Estado mas também avistaram a possibilidade de progresso e a promessa de que as instituições ajudariam os Estados a superarem suas piores tendências - e realismo, cujos proponentes principais enxergaram o pior mas continuaram a escrever sobre as condições sob as quais poderia ocorrer mudança pacífica e novas formas de organização política. (2002, p.15)

Assim sendo, resta saber se a ‘comunidade de segurança’, presente nos discursos de autoridades brasileiras¹ remete a uma comunidade com sentido real e profundo conforme indicado, ou a denominação segue uma concepção mais generalista, significando um grupo de países que possuem mecanismos de cooperação nesta área. Se a finalidade básica de um aprofundamento maior da integração e cooperação nesta área é promover a sub-região à protagonista de peso na política internacional, então deve-se considerar dois momentos distintos no processo de integração: “[...] o momento em que a região passa a exercer um papel definidor nas relações entre os Estados (e outros atores) nela inseridos e o resto do mundo; e aquele em que a região passa a formar a base organizadora de políticas na região para inúmeras questões” (HURRELL, 1995, p.19).

¹ A exemplo de Celso Amorim em discurso proferido por ocasião do Seminário do Livro Branco de Defesa, em 2011. O **Livro Branco de Defesa Nacional e a transformação da Defesa no Brasil**: desafios e oportunidades para a indústria de Defesa. São Paulo, 30/08/2011. Disponível em: <www.defesa.gov.br>

3.3. A identidade em defesa: os esforços da Defesa e das Relações Exteriores

Na região sul-americana, novos projetos de cooperação na área da defesa e da segurança foram construídos, assim como novas estruturas institucionais, para além da cooperação militar. Se as ameaças (de acordo com sua definição usual) representam a objetivação das percepções dos atores, subjetivas, então o progressivo abandono da visão do vizinho como inimigo, tendo em vista um novo contexto internacional (no qual nenhum dos países da sub-região se fez protagonista económica ou politicamente), favoreceu a aproximação sub-regional como forma de alcançar maior protagonismo no cenário mundial. Para isso também contribuiu uma mudança na visão destes países em relação aos EUA, cuja agenda de segurança no plano político-estratégico para a região priorizava as ‘novas ameaças’ (terrorismo, narcotráfico, catástrofes naturais, tráfico de pessoas, proliferação de armas de destruição em massa, tráfico de armas e destruição do meio ambiente) não refletia as preocupações prioritárias dos demais países do continente em matéria de defesa.

Conforme expressou o ex-ministro brasileiro Nelson Jobim, “Pergunto: não caberia a cada um dos Estados definir, autonomamente, aquilo que entende como ameaça?” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2010). A autonomia estratégica em relação aos EUA no campo da defesa, explicitada de maneira clara na IX CMDA, em 2010, demonstra uma postura de confronto diferenciada do que até então se podia observar. É relevante destacar que um discurso oficial possua elementos linguísticos fortes que evidenciam o não compartilhamento dos países do sul do continente com os conceitos de segurança e defesa norte-americanos adotados em um mecanismo de cooperação em defesa continental e o desejo expressado de maior diferenciação e especialização funcional das instituições. O reconhecimento de que existem efeitos negativos objetivos na confusão conceitual entre segurança e defesa, expresso pelo Brasil, constitui elemento fundamental para uma identificação sub-regional, ainda que incipiente.

A criação do Conselho de Defesa Sul-americano, resultante de iniciativa brasileira, refletiu essa concepção difusa que pode ser considerada como o gérmen de uma identidade flexível e ainda imatura, que possibilitaria um aprofundamento substancial nas instituições relativas à defesa e à segurança, que, por sua vez, poderiam

engendrar o processo de formação de uma comunidade de segurança com real sentido. Ademais, a institucionalização da participação conjunta de representantes das pastas da Defesa e das Relações Exteriores em um mecanismo cooperativo em defesa supera um paradigma obsoleto de que os assuntos de defesa deveriam ser tratados apenas por militares e autoridades civis do referido ministério, enriquecendo os debates da instituição e promovendo a abertura das discussões sobre a matéria, abrindo caminho a novas possibilidades em termos de cooperação internacional.

Apesar dos avanços, é preciso considerar dois pontos centrais. O primeiro, refere-se justamente à diferença entre os conceitos de segurança e defesa no documento constitutivo do CDS, que retrata uma zona cinzenta que ainda carece de melhor definição. A questão conceitual que inicialmente caracterizou um posicionamento discordante do Brasil nas CMDAs e que de certa maneira motivou as bases do CDS, permanece pendente neste órgão, o que pode significar que ao longo dos anos este mecanismo sofra dos mesmos riscos que as instituições continentais no da área padeceram. Sobre isso, ressalto os esforços que já vem sendo implementados com relação à compartimentação dos assuntos, conforme explicado por Gama (2010, p.354-355). Segundo, a idéia de uma identidade em defesa pretendida pelo Brasil e que constitui em objetivo do Conselho tem se fundamentado, inicialmente, no afastamento velado em relação aos EUA para o tratamento das questões de defesa e segurança; essa oposição pode não fornecer a solidez necessária para a construção da identidade sul-americana. Mesmo que a identidade em defesa não signifique a falta de comprometimento da América do Sul com os mecanismos de cooperação continentais ou regionais, ela seleciona e prioriza.

O papel do Brasil como moderador das discussões da região sobre segurança e defesa, tanto pelo braço da Defesa como do da Política Externa, se faz, assim, recorrente e relevante. A atuação do país no caso da controvérsia Colômbia-Venezuela, por exemplo, demonstrou uma atuação relevante, ainda que discreta, de habilidade negociadora da qual poucos países gozam (OLIVEIRA, 2011, p.34); esse papel mediador, que tem sido posto em prática ao longo do século XX e no início do XXI, tem sido referência nos foros multilaterais e engendra percepção de confiança e prestígio ante os demais atores, além de abrir possibilidades interpretativas aos outros

países mais favoráveis do que desfavoráveis do ponto de vista brasileiro. Ainda que o país aspire a uma liderança regional, tanto em termos políticos como comerciais, e tenha o interesse de evitar o transbordamento direto o indireto dos conflitos vizinhos no Brasil, causando preocupação nos países da América do Sul, dificilmente será percebido como um perigo real, tendo em vista que suas contribuições tiveram repercussões positivas mundo afora.

A inserção mais assertiva do país no sistema internacional passa por uma liderança regional, mesmo que ela não seja “natural”, contanto que pacífica, elemento este que o Brasil tem enfatizado em sua retórica dos anos anteriores praticamente desde a Guerra do Paraguai (1864-1860) e espera que tenha sido percebida pelos demais países da sub-região. O fundamento intrincado do sistema interamericano de relações leva em conta a presença dos EUA e sua agenda de segurança (desconfiança mais do que parceria). Embora a existência de uma agenda possa engendrar ordem, esta limita as ações, o que foi justamente o que os países sul-americanos perceberam. Isto é, a tipologia da agenda que a região demanda às portas do século XXI envolve aspectos além dos tradicionais. No nível continental ou “hemisférico”, se tornaram evidentes as diferenças dos interesses dos Estados na composição de uma agenda comum e suas prioridades. Por isso, mais do que contrabalancear o poder norte-americano, o Brasil com a iniciativa da UNASUL destaca a existência dessas divergências e propõe um mecanismo “menos heterogêneo”.

Capítulo 4 - A coesão regional: ajustando imagens e conformando políticas

O verdadeiro novo nasce do velho, resulta de sua superação e transformação; por isso mesmo tem raízes profundas na cultura, na história, na linguagem.
Ferreira Gullar

A América do Sul oferece boas razões para a pesquisa de uma abordagem diferenciada nos temas da integração no campo da defesa e da segurança e de abordagem pela política exterior. Dentre os motivos: 1) a forma e a difusão da influência dos EUA na região e, mesmo assim, os países foram menos afetados com os episódios de 11 de setembro de 2001; 2) a singularidade do regionalismo nas Américas, com suas dimensões continentais e sub-regionais, como sofisticado e duradouro; 3) a ausência de grandes conflitos internacionais na região desde o início do século XX tem caracterizado a América do Sul como zona de paz no mundo em desenvolvimento; 4) as Américas formam uma região que tem ganhado maior visibilidade nos assuntos internacionais devido a seus recursos naturais, seu crescimento econômico e industrial e o crescimento das companhias multinacionais

Como ressaltam Gardini e Lambert (2011), a partir dos anos 2000, houve uma mudança na reafirmação da autonomia e do nacionalismo nas Américas Central e do Sul, simultânea ao questionamento da globalização e do domínio econômico e político dos EUA, bem como uma redefinição dos modelos de desenvolvimento e de relações internacionais. Esses elementos teriam sido responsáveis por um discurso mais ideológico, voltado aos problemas de desenvolvimento social, concomitante a um pragmatismo na política externa desses países. De acordo com os autores,

Temas chave das Relações Internacionais, como padrões de relações entre Estados e regiões, causas de conflitos e cooperação e o papel da ideologia na política externa, são todos relevantes à América Latina e ao entendimento de suas relações internacionais. Por sua vez, os problemas, assuntos e realidades da América Latina, como a integração, as assimetrias de poder ou a formulação de política externa, devem ser relevantes às preocupações gerais das Relações Internacionais. (GARDINI; LAMBERT, 2011, p.5)

Em termos de segurança, as preocupações da América do Sul como coletividade se alastram, pois definidas de acordo com a noção nacional. De forma especial, até os

anos 1990, elas eram definidas referentes à segurança nacional dos EUA. Mas a realidade da América do Sul comporta elementos sociais, políticos, econômicos e estratégicos (diplomacia e defesa) que foram se desenvolvendo a partir de então: a sub-região foi marcada pela adesão ao Consenso de Washington, alterando o padrão de produtividade econômica e acirrando as desigualdades; houve um avanço nos processos de democratização; houve hesitação sobre o que fazer com o aparato militar dos países, fortemente influenciados pelos EUA durante a Guerra Fria. Assim sendo, os EUA patrocinaram a idéia de que, devido à ausência de uma ameaça extra continental perceptível e de poucos contenciosos internos à região, os dispositivos militares da América do Sul deveriam se preocupar com as “novas ameaças” que poderiam afetar a estabilidade regional, conforme observamos pelas reuniões bianuais das CMDAs.

A diferenciação do processo sul-americano a partir dos processos continentais, no início do século XXI, forneceu estruturas integrativas com foco no fomento da confiança mútua que facilita o diálogo político, no fortalecimento das democracias e do desenvolvimento social e econômico e uma combinação de recursos e esforços específicos no campo da defesa e da segurança. Conforme destacou Michelle Bachelet sobre o início dos trabalhos do CDS, “Vamos combinar as capacidades. Há elementos que cada país considera como oportuno. Queremos finalizar o grupo de trabalho com a tarefa concreta” (GUERREIRO, 2008, online). A combinação de capacidades para a definição de objetivos coletivos resultou na expressão das finalidades contidas no documento inicial do Conselho, em uma perspectiva bem diferenciada se compararmos com as declarações resultantes das CMDAs, o mecanismo de cooperação em assuntos de defesa no nível continental.

Ainda assim, tanto a UNASUL como instituição de integração da América do Sul como o CDS como mecanismos de cooperação em defesa precisam avançar os esforços em relação ao debate sobre a concepção de segurança a ser adotada como base. A intenção de construir uma identidade sul-americana e em defesa é um objetivo ambicioso, que demanda tempo e recursos e que requer a construção coletiva de significados para além da noção de contrapeso à influência norte-americana nas instituições continentais. A integração na América do Sul é um processo ainda em andamento e as comparações com os processos regionais são inevitáveis, demandando

tempo e esforços para que seja percebido como construção específica. Como apontam Saint-Pierre, Bigatão e Oliveira (2011, p.215),

[...] surgiu, quase que naturalmente, um projeto de sub-regionalização política com a UNASUL, e de uma comunidade de segurança sub-regional com o CDS. Ante as diferenças continentais se contrapunham as concordâncias sub-regionais, ante a lassidão hemisférica, a presteza sul-americana, ante a heterogeneidade de forças com o norte, a simetria do sul, e assim foi se acomodando a busca de uma identidade sub-regional com as expectativas comuns sobre o destino da sub-região.

Os compromissos dos países sul-americanos com o aumento da confiança mútua pode ser visto como um passo nesse sentido. A construção de identificação na forma de tratar as questões relativas à defesa auxilia na mudança da cultura estratégica da sub-região que outrora fora pautada pela desconfiança e competição. Assim, o CDS atua no gerenciamento de tais assuntos de uma forma interessante que envolve a dupla representação dos países nas reuniões do organismo, tanto pela presença de diplomatas como de militares, o que pode possibilitar uma coordenação mais efetiva das práticas acordadas. Ao mesmo tempo, a agenda inicial do Conselho de Defesa revela temas de segurança à maneira dos mecanismos continentais, o que pode engendrar problemas como o que já expusemos nos capítulos anteriores, referentes ao descompasso entre as concepções da segurança e os assuntos de defesa.

4.1. Os 3 eixos da segurança na América do Sul

Para que haja a construção de novos significados à integração na América do Sul e a cooperação no campo da defesa, resultando na aclamada “comunidade de segurança”, acreditamos ser necessário a combinação harmônica de três elementos que já expusemos no primeiro capítulo, ou seja, a intersecção entre os eixos da sensibilidade, sociabilidade e comunicação, em outras palavras, os esforços para a criação de símbolos perceptivos coletivos. Como apontou Hurrell (1995, p.29), existem dois momentos no processo de integração: “[...] o momento em que a região passa a exercer um papel definidor nas relações entre os Estados (e outros atores) nela inseridos e o resto do mundo; e aquele em que a região passa a formar a base organizadora de políticas na região para inúmeras questões”. A fim de que se ultrapasse do primeiro

momento para o segundo, como parece ser a intenção dos países, revelada por declarações de autoridades (eminentemente brasileiras) que abordamos no terceiro capítulo, é necessário que a identidade seja forjada e isso ocorre no plano intersubjetivo.

Conforme Saint-Pierre (2009, p.1), “A matéria empírica da política internacional são as percepções, por isso as unidades decisórias dirigem a estas a lógica das suas políticas exteriores, para impactar-las através da [...] diplomacia e da estratégia”. Ao tratarmos a questão da integração em matéria de segurança e defesa, isso é ainda mais evidente. O aspecto subjetivo por detrás das decisões políticas e das ações de defesa (aparentemente objetivas) traçadas conjuntamente para a região, deve ser considerado ainda no momento inicial de construção das estruturas. São as percepções dos Estados uns sobre os outros que estabelecem o chamado dilema da segurança o qual permite conceber a cooperação inter-estatal na área da segurança e a possível formação de comunidades de segurança (em outras palavras, outros tipos de estrutura social), desde que ocorra alteração no entendimento coletivo dos atores.

A mudança de uma lógica puramente da anarquia para uma lógica da comunidade ocorre a partir da intersecção dos eixos que expusemos – sensibilidade, sociabilidade e comunicação. Para que se possa chegar à nova lógica, é necessário considerar que as noções de ameaça ou confiança entre os Estados são respostas baseadas nas interpretações entre os mesmos, em um processo de formação de significados intersubjetivos (compartilhados e praticados) e que define e redefine a realidade social dos atores (ADLER, 1999) Essa passagem do primeiro momento ao segundo momento de integração não significa a resolução de todos os conflitos e diferenças de posicionamento dos países envolvidos, mas, antes, a garantia de que tais desavenças serão resolvidas de forma pacífica ou serão lidadas ou conformadas por meios outros que não a guerra. O segundo momento de aproximação regional é capaz de projetar uma imagem menos distorcida da unidade no sistema internacional, o que significa que as diferenças de percepção entre os membros sobre a região são diminuídas, mesmo com as particularidades de cada um e heterogeneidades em termos de posicionamento individual.

A lógica da comunidade supõe uma segunda racionalidade ao ator, cujos líderes passam a formular políticas externas considerando tanto a perspectiva do nacional como

a perspectiva do regional. As percepções, ou seja, a forma como o ator entende e enxerga suas capacidades e as dos demais atores, são capazes de redefinir interesses no processo de interação social. As imagens projetadas por um ator no cenário internacional dependem de seus interesses e daquilo que ele deseja demonstrar aos demais. Se o comportamento de cada um é modelado pela auto-percepção, pela identidade nacional, pelas idéias e fatores subjetivos, quando estabelecem uma relação, há um compartilhamento de valores e percepções, uma redefinição de comportamentos e uma relação entre as imagens.

Se temos na conformação de um mecanismo institucional regional (ou sub-regional), resumidamente, três tarefas principais – a manutenção de certos padrões, a adaptação ao meio e a consecução de objetivos – é possível fazer uma analogia com os três eixos da sensibilidade, sociabilidade e comunicação.

No plano da **sensibilidade**, temos as **percepções** cruzadas dos atores, a partir da identificação inicial do “mesmo” e do “outro”, na qual influenciam critérios próprios do ator que percebe. Isto é, a sensibilidade envolve, conceitos pré existentes, interpretações, concepções nacionais, manifestação perceptiva de ameaça, defesa, ideia de permanência, projetos particulares, identidade específica, interesses, crenças, vontade e existência “real”. Esses elementos do campo sensível trabalham em prol da **manutenção dos padrões** a que o ator já está acostumado, não é preciso um esforço coletivo para que essa tarefa se realize, já que o ator vai se esforçar no sentido de buscar manter baixos os perigos e alta a estabilidade própria e do seu entorno.

No plano da **sociabilidade**, temos a projeção das **imagens** ao ambiente externo ao determinado ator, isto é, a consciência da vida social internacional. É o contato com os demais que permite a existência e exige a **adaptação** dos elementos internos próprios e engendra a formulação de políticas, o sentido de comunidade, a possibilidade de conflito, a interdependência, conformação de comportamentos, as práticas e regras, a realização de fato das práticas do ator, a contradição, a alteração e a existência “virtual” (uma vez que depende do reconhecimento do “outro”).

No plano da **comunicação**, temos um espaço de “travessia”, ou seja, a ligação entre os dois outros planos e o campo das possibilidades múltiplas. É a comunicação entre o sensível e o social que **constrói**, a partir da linguagem (verbal e não verbal), dos

sinais e dos símbolos. Em outras palavras, ela transmite a noção de que não há objetividades absolutas, sem nenhuma relação com qualquer outra coisa, tudo é fruto de construção e sujeito a interpretações. A comunicação é a essência da vida social e, assim, permite a **consecução de objetivos**, que, para existirem, dependem tanto do individual quanto do coletivo. O ator inserido em uma linguagem e fornece a si mesmo legitimidade e se sujeita ao mesmo em relação aos demais, bem como a certas condições e elementos comuns e convencionais a fim de ser compreendido e reconhecido.

A partir da interação e dos processos comunicativos entre os atores, o que inclui a definição conjunta de conceitos-base essenciais ao processo integrativo, os interesses e as preferências também se constroem. Daí a importância dada às instituições internacionais de cooperação, que agem como catalisadoras de tal processo e, em particular, das instituições regionais e/ou sub-regionais. Os Estados permanecem como as entidades principais na análise das relações internacionais, porém, há o entendimento de que “as relações entre [eles] não são definidas com base em interesses nacionais fixos, mas por padrões de comportamento e de identidade que se transformam com o tempo” (HOPF, 1998, p.182).

As percepções conjuntas construídas, tanto em relação as concepções fundamentais para a cooperação, como em relação aos aspectos materiais, quando comunicadas no espaço do mecanismo institucional, podem promover práticas sociais. Segundo o mesmo autor,

O mais importante do poder da prática é sua capacidade de produzir predictabilidade e, portanto, ordem. As práticas sociais reduzem consideravelmente a incerteza entre os atores em uma comunidade estruturada socialmente por meio do aumento da confiança de que às ações praticadas por um seguirão certas consequências e respostas de outros. (HOPF, 1998, p.181)

4.2. Identidade e comunidade de segurança – heterogeneidades em ação em estruturas compartilhadas

De acordo com Jervis (1970), há um valor intrínseco dos acontecimentos e temas que se resume em quatro pontos principais:

- 1- a política de um Estado é influenciada por fatores outros além da percepção do ambiente externo, como os objetivos, os riscos que está disposto a correr, suas crenças sobre as capacidades militares e diplomáticas e suas crenças sobre o doméstico;
- 2- os atores possuem “códigos operacionais”, ou crenças, sobre qual comportamento irá guiar os demais atores a responder de formas específicas. A confiança na validade da relação entre meios e fins que o código proporciona torna desnecessário ao ator uma imagem detalhada do outro ator para predição de seu comportamento;
- 3- os atores não prestam atenção cuidadosa às imagens que tem sobre outros Estados ou as imagens que eles mesmos projetam em períodos nos quais acreditam que todos têm os mesmos objetivos e visão de mundo e, por isso (acreditam), vão se comportar semelhantemente;
- 4- Mesmo quando os tomadores de decisão acreditam que as regras uniformes são insuficientes para a predição do comportamento do outro e sentem que são necessárias imagens específicas do outro, não há muito a ser feito para que os outros aceitem a imagem desejada. – essas limitações derivam do fato de que o Estado não é um ator unitário e precisam levar em conta múltiplas audiências.

Os pontos abordados por Jervis nos revelam que mesmo a condução das políticas que levam em conta elementos eminentemente materiais dependem em grande medida dos entendimentos subjetivos. Novamente ressaltamos este ponto porque as políticas de defesa formuladas domesticamente já sofrem esse processo, quanto mais discutidas no nível coletivo no contexto regional e, além disso, recebendo influências dos conceitos de segurança ampliados, conforme mostramos no quadro comparativo (Anexo I). A transposição das noções essencialmente nacionais para o nível regional e global depende também, como tratamos acima, da adaptação e da formulação e consecução de novos objetivos, portanto, esse é o risco que corre o CDS, assim como os demais mecanismos de defesa nas Américas, como observamos no capítulo 2 enfatizando as CMDAs.

Ainda assim, como observamos pelos pontos de Lake (capítulo 1), as instituições no campo da segurança e (adiciono) da defesa, são vantajosas. Há que se considerar ainda se as instituições cooperativas no campo significaram mudanças profundas na política mundial, preocupação expressa por Louise Fawcett (2008, p.310-311):

Uma nova onda de regionalismo nas relações de segurança, mas é difícil demonstrar se foram estabelecidas raízes duradouras ou se alterou significativamente os contornos da política mundial. O número de instituições não diz muito sobre sua intensidade e eficácia. A retórica rebuscada de suas cartas e declarações de objetivos é frequentemente desligada da prática, e a própria prática varia grandemente. Não há um processo ou padrão regular para o desenvolvimento do regionalismo em segurança. Além disso, o valor de tais instituições, sejam regionais ou internacionais, está sujeito a diversas interpretações. De um lado, os analistas argumentam sobre como as organizações ajudam a formar o modo como os Estados pensam a segurança e a comunidade, promovendo o diálogo e o conhecimento que os permite repensar suas prioridades e comportamentos de segurança, bem como a se engajar em empreendimentos cooperativos. Assim sendo, as identidades regionais podem desempenhar papéis importantes na determinação de como os Estados escolhem parceiros para cooperarem e em quais áreas eles escolhem cooperar. No meio, estão aqueles que veem as instituições servindo a propósitos úteis em situações de interdependência, permitindo que os Estados se beneficiem das regras e procedimentos comuns. Por fim, há aqueles que são céticos quanto às instituições promovendo segurança e ordem, na visão de que elas são efêmeras e refletem a balança de poder momentânea no sistema internacional. A ideia de região, nessa visão, é importante na medida em que fortes Estados regionais ou alianças ou Estados consigam, por ela, alcançar uma balança de poder favorável a seus membros. Por fim, questiona-se ainda o quanto essas instituições são desejáveis, com grande parte dos estudiosos defendendo que elas devem complementar os trabalhos de organizações mundiais, como a ONU.

Ainda parece cedo para avaliar o valor de tais instituições, especialmente as mais recentes, como a UNASUL e, em particular, o CDS, que envolve o fator defesa que, até recentemente, não era um aspecto considerado no campo da cooperação. Ainda assim, é possível observar tensões estruturais que dificultam a implementação prática de acordos e resoluções. Por um lado, o uso dos termos “identidade em defesa”, “comunidade de segurança”, “integração”, entre outros, está impregnado nas retóricas, que conquistam mentes e corações. Por outro lado, os acordos intersubjetivos devem se refletir na prática política, traduzida pelas imagens movimentadas no complexo de espelhos, mas estes compromissos negociados e barganhas que engendram movimentação, não possuem o mesmo efeito em relação à conquista das sociedades.

Estes são limites a ser superados para que possamos avaliar o real sentido da integração da América do Sul e sua identidade em defesa. Se tais limites permanecerem impedindo as práticas, a criação de outros esquemas cooperativos agregados talvez não seja a melhor solução. Como aponta Gardini (2010), a não supranacionalidade de tais mecanismos reflete que a projeção externa da “região” está diretamente relacionada aos seus Estados membros, isto significa que deve ser consideradas duas dimensões:

primeiro, a posição do país vis a vis com uma ou mais opções de integração; segundo, o comportamento da organização integrativa e o papel dos membros individuais em determinar a postura do bloco nas relações externas. Fica evidente, portanto, o caráter desafiador de mecanismos como o CDS. Ir contra a tendência de imposição de agendas e interesses nacionais, rumo a uma racionalidade sub-regional e, adicionado a isso, em um contexto geopolítico marcado pela coexistência de intuições com lógicas e visões políticas diferentes, é tarefa complexa e necessária a fim de que o conteúdo (ou o significado) da estrutura seja construído de fato.

4.3. O papel do Brasil na construção de políticas e conceitos compartilhados

Seguindo o que expusemos durante o trabalho e frente aos desafios que explicitamos nos tópicos acima, o Brasil é visto como país com potencial para assumir um papel determinante no processo integrativo e na cooperação no campo da defesa. Seu histórico de superação da gramática de rivalidade com a Argentina, impulsionada nos anos 1990 e as iniciativas do país para a implementação da UNASUL e a conformação estratégica da América do Sul engendram expectativas por parte dos países vizinhos de uma liderança constante durante o caminho da integração. Como aponta Samuel Soares (2011, p.100),

A aproximação dos países, pela intensificação do diálogo e os vínculos políticos crescentes, possibilitaram um esquema inédito de cooperação, com novas atitudes recíprocas, coexistindo com diferenças nacionais e divergências históricas potencializadoras de conflito, o que revela uma situação, não de antagonismo, antes, de relação de mútua influência. Mas há o reconhecimento de que as ações e práticas e mecanismos ainda não são suficientes para responder de maneira adequada, com vistas à ampliação e ao aprofundamento dos mecanismos regionais, sendo necessárias reformas.

Dessa forma o Brasil tem a difícil tarefa de combinar a construção de confiança e credibilidade dos vizinhos à necessidade de manter uma política nacional de defesa à altura de suas dimensões. A projeção internacional do país alia ação diplomática e postura estratégica com foco nos meios políticos. O mesmo deve ser aplicado em relação à América do Sul, ainda que seus interesses em relação à sub-região sejam instrumentais. De acordo com Erving Goffman (apud JERVIS, 1970, p.2),

Independentemente do objetivo específico que o indivíduo tenha em mente e do seu motivo para ter tal objetivo, será do seu interesse controlar a conduta

dos outros, especialmente o tratamento responsivo deles em relação ao indivíduo. Esse controle é assegurado grandemente pela influência do indivíduo na situação que os outros formulam e ele pode influenciar essa definição expressando a si mesmo de forma a dar aos demais o tipo de impressão que os guiará a agirem voluntariamente de acordo com o plano do indivíduo.

A habilidade diplomática brasileira na conformação das imagens a serem projetadas na América do Sul é indispensável para a consecução dos objetivos da sub-região e o reconhecimento de seu peso nas negociações na ONU e em outros foros de cooperação internacional. Certamente a tradição do Itamaraty no fomento às questões concernentes à integração podem ser de grande valia à superação dos limites tradicionalmente atrelados à tarefa regional. Da mesma forma, os esforços do Ministério da Defesa e das Forças Armadas na coordenação das atividades em conjunto com os demais países. O esforço conjunto provê um escopo mais amplo de atuação no sentido de projeção de imagens desejadas e interpretação das imagens e sinais dos demais países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Espejos de metal, enmascarado
espejo de caoba que en la bruma
de su rojo crepúsculo disfuma
ese rostro que mira y es mirado,*

*Infinitos los veo, elementales
ejecutores de un antiguo pacto,
multiplicar el mundo como el acto
generativo, insomnes y fatales.*

*Prolonga este vano mundo incierto
en su vertiginosa telaraña;
a veces en la tarde los empaña
el Hálito de un hombre que no ha muerto.*

*Nos acecha el cristal. Si entre las cuatro
paredes de la alcoba hay un espejo,
ya no estoy solo. Hay otro. Hay el reflejo
que arma en el alba un sigiloso teatro.
(Jorge Luís Borges)*

A situação das Américas em segurança e defesa, observada pelas imagens projetadas é difusa. A multiplicidade de instituições de cooperação e integração torna difícil a análise do pesquisador que se propõe a entender as origens do regionalismo no continente e do tomador de decisões que, a fim de propor políticas assertivas na região, deve considerar os processos que se cruzam e as influências decorrentes destes. Neste trabalho procuramos auxiliar a visualização do processo comunicativo de formação de imagens e percepções nas Américas, com foco na América do Sul e na ênfase desta a um projeto de integração próprio e diferenciado da proposta “hemisférica”. A intersubjetividade que caracteriza a relação entre os países sul-americanos e a projeção de suas imagens individuais trabalham em prol de determinados objetivos, nem sempre propriamente coletivos, mas transmitindo a imagem de uma zona de paz que poderá possibilitar uma inserção de maior peso da região na política mundial.

Como observa Gian Luca Gardini (2011, p. 235) em relação à “América Latina” (Américas Central e do Sul),

Fora da Europa, a América Latina é o onde o regionalismo gozou de maior tradição e tem alcançado formas profundas e sofisticadas. Mas, enquanto na Europa há uma convergência em prol de um projeto unitário, a União Européia, com outras iniciativas que a complementam e lhe são compatíveis, o mesmo não ocorre na América Latina, onde o regionalismo é reflexo da

diversidade e heterogeneidade da região, apesar de objetivarem expressar união e solidariedade. Há projetos que competem entre si, com racionalidades e agendas divergentes, não compatíveis e por vezes disfuncionais.

Para um observador externo, as percepções que se pode formular a partir das imagens são inúmeras e, na área da segurança, influem os múltiplos conceitos que, por sua vez, dependem da percepção dos Estados em questão e são intrínsecas à formação de uma identidade e de uma defesa coerentes com a realidade regional. A natureza convexa do espelho das Américas ressalta isso: que as imagens possíveis são distorcidas, revelando as diferenças de interesses, e percepções comunicados pelos países envolvidos. Ainda assim, a análise do processo de integração na América do Sul, expresso pela conformação da UNASUL, e em especial seu mecanismo de cooperação em segurança e defesa, o CDS, por meio das imagens pareceu a nós um caminho mais plausível do que a comparação com outros processos, como o europeu ou mesmo a tentativa da OEA em um âmbito continental ou ainda em comparação a mecanismos de integração predominantemente econômica, como o MERCOSUL.

Ao contrário, vemos a proposta sul-americana no campo da defesa e da segurança como uma iniciativa que naturalmente nasceu, tendo influência direta das outras instituições no nível regional, ou continental, como destacamos com as CMDAs, e da necessidade de diferenciação daqueles processos, tendo em vista o alto grau de heterogeneidade, não apenas da situação social, econômica, cultural e política dos países americanos, mas também dos objetivos, interesses, agendas e percepções sobre segurança. As demais propostas já em curso na sub-região e o regionalismo europeu tem influência apenas indireta, em termos de incentivo, mas não em uma relação de causalidade; ressaltamos assim a especificidade da UNASUL e do CDS e o caráter de continuidade imbuído nas estruturas, pois que sociais e ainda muito recentes.

A questão das imagens da segurança foi expressa no trabalho pela análise da linguagem utilizada nas declarações, documentos e retóricas e mostrou a necessidade de definição coletiva de conceitos que revelam objetivos claros e realizáveis. As diferentes concepções da segurança, a proclamada identidade e a desejada comunidade possuem significados relevantes e que ainda carecem de mais debates na América do Sul. Saber qual segurança se deseja e para que identidade torna possível o delineamento de medidas políticas ou práticas que corroboram ou não a existência de um germen de uma

comunidade na América do Sul. Por sua vez, a permanência e efetividade dos mecanismos regionais ou continentais também dependerá da vontade e capacidade dos Estados em negociar e encontrar um consenso sobre essas concepções.

Nesse sentido, concordamos que o regionalismo na América do Sul possui três princípios fundamentais que se expressam (1) no relacionamento com os Estados Unidos, (2) no lugar e papel do Brasil e (3) na questão do desenvolvimento (GARDINI, 2011) que permeia todos os aspectos política externa dos Estados. Assim, enfatizamos a relevância do papel do Brasil, tanto pela Defesa quanto pelas Relações Exteriores, no fomento do fortalecimento dos laços sul-americanos, por uma postura mediadora, porém, assertiva, a fim de que sejam encontrados os consensos “subjetivos” que possibilitarão práticas “objetivas”, fazendo da integração uma iniciativa “real”, um signo, e possível. Vale destacar as diferenças entre cooperação e integração. A UNASUL é um mecanismo de integração política, enquanto o CDS, conforme sua carta constitutiva, é um órgão de cooperação e coordenação nos assuntos de defesa e segurança, ao mesmo tempo que a retórica das autoridades enfatiza a construção de uma identidade em defesa, o que prevê uma formulação de um sentido profundo na sub-região. Mais uma vez, portanto, abre-se precedente para discussão. Além disso, como procuramos destacar ao longo do trabalho, a vinculação entre segurança e defesa nas Américas é importante e perigosa: ao mesmo tempo que foi precedente para políticas difusas e controversas em vários países, também há a questão de que é preciso saber que segurança se deseja para que a política de defesa esteja alinhada com os objetivos.

As incongruências que podem ser geradas pela concepção da segurança tomada pelo viés nacional e transportada para o nível regional ou global, como ocorre também com outras concepções, torna a integração nesta área um desafio particular. Tratar a segurança **internacional** e a defesa **nacional** mostra que os limites são mais interpretativos do que geográficos e que a fim de que se tenha um novo entendimento da defesa, para a região ou sub-região, tendo em vista a concepção da segurança ampliada, é preciso romper com os limites do entendimento tradicional, que vê por opostos ou antagonismos. A centralidade do Estado e o interesse último da sobrevivência devem pautar as “novas” concepções, mas ambas noções (defesa e segurança) precisam ser

vistas como complementares, principalmente em se tratando do escopo regional e, assim, repensadas sob uma outra ótica.

Um dos poucos autores que trabalha o tema das imagens e percepções na área das Relações Internacionais, Robert Jervis, destaca a importância de que mais analistas se dediquem a estes estudos, que congregam diversos elementos advindos da psicologia. Jervis extrapola os limites da visão teórica realista, pela qual pauta outros de seus trabalhos, para tratar sobre a lógica das imagens por um viés que congrega elementos de outras abordagens de forma construtiva e complementar, combinando, por exemplo, a análise centrada no Estado e em termos de poder com a interação social e o compartilhamento de significados, ao que se aproxima das abordagens chamadas construtivistas ou críticas ao realismo estrutural. O trabalho *The logic of images* é importante no sentido que procuramos trabalhar neste texto, de uma contribuição analítica profunda das relações internacionais e que pode auxiliar uma compreensão interessante sobre os acontecimentos e as questões em especial no campo da segurança e da defesa.

Como sabemos, os arcabouços das teorias tradicionais desenvolvidas para explicar a política internacional se tornaram insuficientes quando confrontados com a realidade da Guerra Fria, por exemplo. Por outro lado, muitas contribuições críticas que se fortaleceram a partir dos anos 1990 focaram o aspecto da novidade e da “globalização”, se eximindo de responder alguns questionamentos importantes na área. Assim, nem a completa renúncia às análises positivistas nem a adesão incondicional aos questionamentos pós-positivistas oferecem uma explicação para a realidade internacional, porém ambos possuem elementos que podem ser aprofundados e combinados para elucidar sobre os principais temas com o devido cuidado.

As contribuições construtivistas procuraram apontar uma “terceira via”, um caminho alternativo e complementar, deixando um espaço profícuo para investigação. Ainda assim, é preciso, aos analistas, utilizar desse espaço para aprofundar a agenda de pesquisa deixada e testar os limites do arcabouço desenvolvido. O trabalho de Jervis (1970) segue em parte neste sentido e encontra também limitações. Na visão do autor, os atores são constrangidos externamente pelas ações dos demais Estados ou pela antecipação do que farão se os primeiros agirem contra os interesses dos “outros”; em

outras palavras, isso remete ao equilíbrio de poder. Esses Estados só atuarão coletivamente com vistas a não permitir o domínio de poder por parte de outros grupos, ou seja, bloqueando as ambições uns dos outros a fim de manterem seu próprio poder. Isso seria reflexo da anarquia e do dilema da segurança muito mais do que uma cooperação mútua. Entretanto, isso só faz sentido se houver tal compreensão por parte dos atores, ou seja, se eles perceberem e levarem em consideração na tomada de decisão as imagens e os sinais emitidos uns aos outros.

Como explica o autor, se pensados a partir da ótica realista, os incentivos à formação de alianças e engajamento em cooperação aumentam, principalmente após períodos de grandes conflitos entre potências, como foi a Guerra Fria. Segundo Jervis (1970, p.6),

[...] mesmo que a cooperação seja a segunda opção desses Estados, a diferença de valor entre a escolha do confronto e a da cooperação é relativamente pequena. Os custos no caso de o sistema todo se envolver em competição e mútuo enfrentamento seriam altos, já que, além da guerra ser custosa, a configuração levaria a uma renovação da ameaça. Sob o concerto, os saldos encorajam a cooperação tanto em tempos de confronto quanto fora deles. O perigo é reduzido, tanto pela habilidade do Estado em observar como os demais estão agindo, quanto pelo sistema de segurança coletiva emergente que supõe alguma expectativa de apoio das partes terceiras, reduzindo a vulnerabilidade do Estado a sucumbir.

Nesta passagem, ressaltamos os fatores da observação e da interpretação que decorre da comunicação das imagens e percepções que tornam possível ao Estado ações ou práticas menos incertas. Assim sendo, ainda que pensadas sob a ótica racionalista estatal, as relações internacionais operam pela intersubjetividade. As individualidades não são absolutas, bem como as atividades não são completas; os processos não podem ser isolados de outros ou do contexto socio-político-cultural. Todos são a retomada de outros e contém uma diversidade de vozes. Nesse sentido, de arquitetura constante da realidade e de atenção ao aspecto social no político, sem utopias, promove uma desconstrução do ideal para a sua posterior reconstrução, em um continuum, que agrega sempre outras novas percepções e interesses. Como a poesia de João Cabral de Melo Neto, arquitetada, ainda que sem lirismo, retratando a realidade relacional por um olhar distanciado e envolvido, que interpreta e tenta não interpretar para possibilitar a dessacralização de modelos consolidados e engendrar propostas paupáveis.

A percepção da multiplicidade e o tema da construção são questões centrais que permeiam o atual repensamento das identidades e culturas. Como afirmou John Shotter (apud. JERVIS, 1970, p.13), “Ao iniciar o pensamento reflexivo sobre a natureza do mundo, temos uma escolha: basear-se em invariações (termos fixos) e tratar a mudança como problemática, ou pensar sobre ele como um fluxo (como ocorre com as atividades) e tratar a consecução da estabilidade como um problema”. No caso das Américas, a multiplicidade no campo da segurança e da defesa se faz evidente em relação aos temas da agenda, aos mecanismos institucionais e também aos conceitos fundamentais, enquanto as possibilidades de ação ficam restritas. A América do Sul integrada poderá possibilitar a multiplicidade de opções políticas, enquanto os conceitos, a agenda e o mecanismo, embora expressem diferentes interesses, sejam guiados por objetivos definidos coletivamente e revelem estruturas e imagens específicas.

A integração no campo da segurança depende de práticas, mas coletivas, relacionadas com a forma como a sub-região interpreta e lida com esse processo nas ações que constrói. Isto significa que, a partir das percepções e interesses particulares, é preciso negociar uma agenda mínima consensual regional, não um aglomerado de átomos nacionais, que reflita uma imagem que seja de comum interesse. Como nem todos os interesses são explícitos, o debate sobre as imagens que cada país envolvido deseja projetar poderia ser o início de um processo de construção de uma identidade coerente, a fim de que a coordenação da defesa seja efetiva, bem como a existência de uma comunidade de segurança, com sentido e direcionamento próprios. Para bem ou para mal, a imagem pode ser tão útil como um significativo incremento de poder econômico ou militar e os custos de projetar uma imagem desejável para a sub-região podem significar, além de situação pacífica interna, status quo e prestígio internacional.

A noção de Karl Deutsch de comunidades de segurança – grupos de pessoas que compartilham um ambiente comunicativo e, conseqüentemente, compartilham valores, responsabilidades (um ‘sentimento do nós’) e confianças mútuas – se aproxima da noção da realidade intersubjetiva. A comunicação social entre os atores possibilita a compreensão mútua e a construção de significados que sugerem compromissos, limites e regulações. Conforme apontou Adler (1999, p.236),

A situação estrutural em que os atores se encontram em termos de estratégia militar resulta não apenas dos objetos materiais ou de crenças subjetivas independentes, mas também de entendimentos intersubjetivos dinâmicos e baseados em experiência histórica compartilhada, critérios epistêmicos, expectativas sobre uma ação adequada e, mais importante, a existência ou não de confiança mútua.

Se é verdade que “todos os comportamentos começam com crenças”, as identidades e crenças e valores e interesses imbuídos nas percepções são capazes de engendrar a construção de imagens carregadas de outras identidades, crenças, valores e percepções no ambiente cooperativo. Assim, o comportamento coletivo da América do Sul em assuntos de segurança e de defesa passa por esse trabalho cognitivo intrínseco para uma “racionalidade regional” de fato, expressa por meio de uma imagem da defesa que seja fruto de uma concepção acordada de segurança como pilar, harmonizando os eixos da sensibilidade, sociabilidade e comunicação. Neste processo, os esforços brasileiros ainda serão testados pelos demais países e com isso, a oportunidade de liderar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, Emanuel. **Communitarian International Relations**: the epistemic foundations of International Relations. New York: Routledge, 2005.
- _____; BARNETT, Michael. **Security Communities**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.
- _____. O Construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 47, p.201-246, 1999.
- ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. **Instituição e poder**: a análise concreta das relações de poder nas instituições. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2a ed., 1986.
- ALKER, Hayward R. **Rediscoveries and reformulations**: humanistic methodologies for international studies. New York, USA: Cambridge University Press, 1996.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Mercosul no context regional e internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.
- _____. Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Rev. Bras. Polít. Int.** 49 (1): 95-116 [2005]
- AMADO, Rodrigo (org). **Araújo Castro**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.
- AMORIM, Celso. Agora vamos buscar os tigres asiáticos? Entrevista do Ministro Celso Amorim à CAMARGO, Claudio; STUDART. Hugo. **IstoÉ**, São Paulo, n.1936, 29 de novembro de 2006. Disponível em
<http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/3428_AGORA+VAMOS+BUSCAR+OS+TIGRES+> Acesso em 17/05/2012
- ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexes sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ARON, Raymond. **Estudos Políticos**. Brasília, DF: UnB, 1990.
- _____. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília, DF: UnB, 2002.
- AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. **Estudos Avançados**. [online]. 1995, vol.9, n.25, pp. 139-147. ISSN 0103-4014.

BALDWIN, David A. Security Studies and the End of the Cold War. **World Politics** n. 48,1, p.117-141, 1996.

_____. The concept of security. **Review of International Studies**, n.23, p.5-26, 1997.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 1999, vol.42, n.2, pp. 40-51. ISSN 0034-7329.

BIERSTEKER, Thomas J.; WEBER, Cynthia (ed.). **State sovereignty as social construct**. Melbourne: Cambridge University Press, 1996.

BLOOM, William. **Personal identity, national identity and international relations**. New York: Cambridge University Press, 1990.

BUENO, Clodoaldo. Relações internacionais: assimetrias nacionais e formação de blocos. IN: VILLA; KALIL (org.). **Ensaio latino-americanos de política internacional**. São Paulo: Editora Hucitec, 2007.

BUENO, Clodoaldo. Da Pax Britannica à Hegemonia Norte-Americana: o integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1906). **Revista Estudos Históricos**, vol.10, n.20, 1997.

BULL, Hedley. International Theory: the case for a classical approach. **World Politics**, Vol. 18, No. 3 (Apr., 1966), pp. 361-377

_____. **A sociedade anárquica**. Um estudo da ordem na política mundial. Brasília, DF: UnB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BURGES, Sean W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold. **International Relations**. 2008, Vol.22 (1); p. 65-84

BURTON, J. W. **Systems, states, diplomacy and rules**. London: Cambridge University Press, 1968.

BUZAN, Barry. New patterns of global security in the twenty-first century. **International Affairs**, vol.67, n.3, p.431-451, 1991.

_____; HANSEN, Lene (ed.). **International Security**. Vol. IV. Debating security and strategy and the impact of 9-11. London: SAGE Publications, 2007.

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

_____; _____; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder (CO): Lynne Rienner, 1998.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**. March 2009 vol. 30 no. 2 117-140

CASTRO, Marcus F. **Política e relações internacionais**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2005.

CARR, Edward. **Vinte anos de crise (1919-1939)**. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais. Brasília, DF: UnB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2ª ed., 2001.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3a ed. 2a reimpressão. Brasília, DF: UnB, 2010.

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Bras. Pol. Int.* Vol.46, No.2, 2003, p. 5-25.

_____. Eixos conceituais de política exterior do Brasil. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 1998.

CRAVO, T. A. O Conceito de Segurança Humana: Indícios de uma mudança paradigmática? In: NASSER, R. (org.) **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009. p. 67-76

COCHRAN, Molly. **Normative theory in international relations: a pragmatic approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

CONDURU, Guilherme F. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. **Ver. Bras. Polit. Int.** vol.41, no.2, 1998, p.59-82

CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. **Declaration of Williamsburg**. In: I Conference of Ministers of Defense of the Americas, 1995, Williamsburg. Disponível em: <<http://www.cdma2008.ca/pdf/Williamsburg%20Principles.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2009.

CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. **Declaración de San Carlos de Bariloche**. In: II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 1996. Disponível em: <<http://www.cdma2008.ca/pdf/Bariloche%20Declaration.pdf>> Acesso em: 9 ago. 2007.

CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. **Declaración de Cartagena**. In: III Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 1998. Disponível em: <<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411261e69e93b.pdf>> Acesso em: 9 ago. 2007.

CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. **Declaração de Manaus**. IV Conference of Ministers of Defense of the Americas, 2000. Disponível em: <<http://www.cdma2008.ca/pdf/Declaration%20of%20Manaus.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2009.

CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. **Declaración de Santiago de Chile**. In: V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 2002. Santiago de Chile. Disponível em: <<http://www.cdma2008.ca/pdf/Declaration%20of%20Santiago.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. **Declaration of Quito**. VI Conference of Ministers of Defense of the Americas, 2004. Disponível em: <http://www.cdma2008.ca/pdf/Declaratioin%20of%20Quito.pdf> Acesso em: 14 mar. 2009.

CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. **Declaração de Manágua**. In: VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas., 2006. Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/docminist.asp#I>> Acesso em 23 mar. 2009

CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. **Declaración de Banff**. In: VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 2008. Disponível em: <<http://www.cdma2008.ca/pdf/Declaration%20of%20Banff.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

CONNOLLY, William E. **The terms of political discourse**. Massachusetts, US: D.C. Heath and Company, 1974.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO UNASUR. **Confianza y seguridad en América del Sur. Cuadernos de Defensa No. 2**. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2010.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais**. Brasília, DF: UnB, 1978. _____; et al. **Integración y formación de comunidades políticas**: análisis sociológico de experiencias históricas. Buenos Aires: INTAL (BID), 1966.

DIAMINT, Rut. **Democracia y seguridad en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano Nuevohacer, 2001.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR., Robert L. **Relações Internacionais – as teorias em confronto**. Um estudo detalhado. Lisboa: Gradiva, 2003.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**: teoria das relações internacionais. Brasília, DF: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. 1ª ed., 2000.

FAWCETT, Louise. Regional institutions. In: WILLIAMS, Paul Paul D (ed.). **Security Studies: an introduction**. New York: Routledge, 2008. p.307-324

FLACSO. Dossier: Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Documento en proceso. **Cuadernos Integración en América Latina**. San José, Costa Rica: Secretaría General FLACSO, 2007.

FLEMES, Daniel. **Brazil's cooperative leadership in Southern Latin America's security policies**. Berlin: dissertation.de – Verlag im Internet GmbH, 2006.

_____. **Institution Building in Mercosul's Defence- and Security Sector (I). Brazil's Defence Cooperation: Between Dominant Armed Services and Marked Bilateralism**. Hamburg: Institute for Iberoamerican Studies, 2004.

_____. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 217-231, 2005. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100014>. Acesso em: 07 out. 2009.

FONSECA JR., Gelson. Multilateralismo e regionalismo, In: **O novo multilateralismo. Perspectivas da União Européia e do Mercosul**. Forum Euro-Latino-Americano, IEEI, Cascais, Principia, outubro de 2001.

_____. **O interesse e a regra. Ensaio sobre o multilateralismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FOUREZ, Gerard. **A construção das ciências: introdução à filosofia e à ética das ciências**. São Paulo, SP: UNESP, 1995.

FUNAG. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. - Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Planejamento Diplomático, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

GAMA, Marcos Vinicius Pinta. O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade. In: JOBIM; ETCHEGOYEN; ALSINA (Orgs.). **Segurança internacional. Perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

_____. **O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade**. Texto de palestra proferida em São Paulo na FIESP, em 05/05/ 2010.

GARCIA, Eugênio Vargas. A diplomacia dos armamentos em Santiago: o Brasil e a Conferência Pan-Americana de 1923. **Rev. Bras. Hist.** [online]. 2003, vol.23, n.46, pp. 173-200.

_____. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. – 2a ed. rev. ampl. atualizada. – Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília, DF: FUNAG, 2005.

GARDINI, Gian Luca; LAMBERT, Peter (ed.). **Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism**. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2011.

GUERREIRO, Gabriela. Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiam discussão. Matéria publicada na Folha de S. Paulo, caderno Poder, em 23/05/2008. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u404812.shtml>> Acesso em 24/08/2011.

GUIMARAES, Cesar. A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo. **Estudos Avançados** [online]. 2002, vol.16, n.46, pp. 53-67. ISSN 0103-4014.

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

GRABENDORFF, Wolf. (ed.) **La seguridad regional em las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos**. Bogotá, D.C.: Friedrich Ebert Stiftung y Fondo Editorial Cerec, 2003.

HAAS, Ernest. **Dynamics of International Relations**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1956.

HERZ, Monica. **O tratamento da segurança regional pela disciplina de relações internacionais**. 2008. Disponível em:
<<http://www.unb.br/irel/ibsa/docs/MonicaHerz.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

HIRST, Mónica. **Democracia, seguridad e integración**: América Latina en um mundo en transición. Buenos Aires: FLACSO, 1996.

HOLSTI, Ole R. Theories of International Relations. In: Michael J. Hogan; Thomas G. Paterson. **Explaining the History of American Foreign Relations**. Londres: Cambridge University Press, 2004.

HOPF, Ted. The promise of Constructivism in International relations Theory. **International Security**, 23, nº1, p171, 1998.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 23-59, 1995.

_____. Os blocos regionais nas Américas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 8, n.22, p.98-118, 1993.

_____. *Regionalism in the Americas*. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (ed.). **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

_____. **The logic of images in international relations**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970.

_____. From balance to concert: a study of international security cooperation. **World Politics**, Vol. 38, No. 1. (Oct., 1985), pp. 58-79.

JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João P. (orgs.) **Segurança Internacional. Perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

_____. Em palestra nos Estados Unidos. Citação contida em “Ministro quer criar conselho sul-americano”, **Folha de São Paulo**, caderno Brasil, 21/03/2008. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2103200814.htm> > Acesso em: 29/10/2011.

KATZENSTEIN, Peter J (ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

KOŁODZIEJ, Edward A. **Security and International Relations**. New York: Cambridge University Press, 2005.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael E (ed.). **Critical security studies: concepts and cases**. London: Routledge, 1997.

KUPCHAN, Charles A. Security Community. IN: KUPCHAN. **How enemies become friends: the sources of stable peace**. New Jersey: Princeton University Press, 2010.

KURTULUS, Ernus N. **State sovereignty: concept, phenomenon and ramifications**. New York, US: Palgrave Macmillan, 2005.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa**. São Paulo, Editora Perspectiva, 2001.

LAKE, David A. Beyond anarchy: the importance of security institutions. **International Security**, vol.26, no.1, summer 2001, p.129-160.

LAMPRÉIA, Luiz Felipe. Discurso do Embaixador, ministro de Estado das Relações Exteriores, por ocasião da posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa no cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Brasília, 04/01/1999.

LAPID, YOSEF; KRATOCHWIL, Friedrich (ed.). **The return of culture and identity in IR Theory**. Colorado, USA: Lynne Rienner, 1996.

LESSA, Antonio C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol.41 (n.esp. 40 anos), 1998, p.29-41.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. In: **Revista Brasileira de Comércio Exterior** (RBCE-LATN). Rio de Janeiro, no.82, janeiro-março de 2005.

MALAMUD, Andrés. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosul: an empirical examination. **Latin American Research Review**, Vol. 40, No. 1, February 2005.

MALATIAN, Teresa. Brasil, Argentina e o Pan-Americanismo: de Monroe ao ABC. IN: VILLA; KALIL (org.). **Ensaio latino-americanos de política internacional**. São Paulo: Editora Hucitec, 2007.

MANN, Michael. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, Núm. 5 Noviembre de 2006, UAM-AEDRI. ISSN 1699 – 3950

MATHIAS, Suzeley K.; SOARES, Samuel A. (orgs.) **Novas ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Notícias do MD. Discurso do Ministro Jobim na IX Conferência de Ministro da Defesa das Américas (Bolívia). 24/11/2010. Disponível em: < <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2453996-24112010-defesa-discurso-do-ministro-jobim-na-ix-conferencia-de-ministros-da-defesa-das-americas-bolivia.html>> Acesso em 25/01/2012.

MINISTÉRIO DE DEFENSA. IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas Santa Cruz de la Sierra 22 al 25 de noviembre de 2010. Argentina. Documento disponível em: <<http://www.mindef.gov.ar/prensa/comunicados.php?notId=1727>>. Acesso em 27/01/2012.

NISBET, Robert. **La formación del pensamiento sociológico 1**. Buenos Aires: Amorrortu, 2001.

OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Quebec, 2001. Disponível em: < http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm>

OEA. **Declaração sobre Segurança nas Américas**, México, 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp>. Acesso em: 18 maio 2009.

OELSNER, Andrea. **International Relations in Latin America: peace and security in the Southern Cone**. New York & London: Routledge, 2005.

OLIVEIRA, Ana P. L. **Os caminhos da integração em segurança e defesa para o continente**: um olhar sobre as Conferências Ministeriais de Defesa das Américas. Franca: UNESP, 2009.

OLIVEIRA, Marcos A. Guedes (org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife, PE: Editora da UFPE, 2011.

PAGLIARI, Graciela C. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. **Rev. Bras. Polít. Int.** 49 (1): 26-42 [2006]

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL, 2005. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm> Acessado em 09/07/2010

PUREZA, J. M. Segurança Humana: vinhos novos em odres velhos? In: NASSER, R. M. (org.) **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009. p. 21-33

_____. Segurança multidimensional e internacionalismo virtual. Interrogações éticas em tempo de pós-positivismo. **Nação e Defesa**. Outono 2001, Nº 99 – 2.^a Série pp. 91-102

POCOCK, J. G. A. **Linguagens do ideário político**. São Paulo: EdUSP, 2003.

RALPH, Jason. Security dilemmas and the end of the Cold War. **Review of International Studies**, n. 25, p.721-725, 1999.

ROCHA, Antonio J. R. da. **Relações internacionais**: teorias e agendas. Brasília, DF: Ed. UnB, 2002.

ROSAS, María C. (coord.) Cooperación y conflicto en las Américas. **Seguridad Hemisférica**: un largo y sinuoso camino. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

SAINT-PIERRE, Héctor. L. *Defensa y Seguridad*. In: **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina**. Cap. 3. RESDAL, 2007. Disponível em: <<http://atlas.resdal.org/atlas-definiciones.html>> Acesso em 20 ago. 2010.

_____. Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. In: Nelson A Jobim; Sergio W. Etchegoyen; João P. Alsina (orgs.). **Segurança internacional**: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p.31-48

_____. Reconceitualizando “novas ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa. In: MATHIAS, Suzeley K.; SOARES, Samuel A. (orgs.) **Novas ameaças**: dimensões e perspectivas. Desafios para a cooperação entre Brasil e Argentina. São Paulo: Sicurezza, 2003. p.23-58

_____. La defensa em la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano e la Estrategia Nacional de Defensa. Publicano pelo **Real Instituto Elcano** em 07/10/2009. Artigo disponível em:
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009> Acesso: 23 fev. 2011.

_____.; BIGATÃO, Juliana P.; OLIVEIRA, Alexandre A. S. Os desafios da prevenção e resolução de conflitos para uma arquitetura de defesa na América do Sul. In: OLIVEIRA, Marcos A. G. (org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. – Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011.

SARQUÍIS, David J. Historia o coyuntura? Hacia una redefinición del análisis histórico en relaciones internacionales. In: **Revista Mexicana de Política Exterior**, publicación cuatrimestral. Instituto Matias Romero, 2002. p.384

SCHOPENHAUER, Arthur. **O mundo como vontade e como representação**. São Paulo, SP: UNESP, 2005.

SEITENFUS, Ricardo A. S. **Relações Internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2004.

SERBIN, Andrés. OEA y UNASUR: seguridad regional y sociedad civil en América Latina. **Documento CRIES** No.14, Enero. Buenos Aires, Argentina: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2010.

SILVA, Alexandra de Mello. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Revista Estudos Históricos**, Vol. 8, Nº 15, 1995, p. 95-118.

SILVA, Luiz Inácio Lula. Discurso proferido por ocasião da inauguração do Centro de Monitoramento por Satélite da EMBRAPA em Campinas/SP, em 04/03/2008.

SOARES, Samuel A. Contendores apaziguados ou partícipes da cooperação? As percepções sobre ameaças e cooperação nas Políticas de Defesa de Argentina, Brasil e Chile na década de 1990. In: OLIVEIRA, Marcos A. G. (org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. – Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011.

TULCHIN, Joseph S.; MANAUT, Raúl B.; DIAMINT, Rut. **El rompecabezas: conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI**. Joseph S. Tulchin, Raúl Benitez Manaut y Rut Diamint (editores). Buenos Aires: Bononiae Libris, 2005.

UNASUL. **Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**. Santiago, 2008. Disponível em:
<http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=159%3Aestatuto-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt>

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, 2008. Disponível em:
<http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=130%3Atratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas&catid=59%3Aportugues&Itemid=189&lang=pt>

VAZ, Alcides C. **Cooperação, Integração e Processo Negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

VARGAS, Everton V. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. **Rev. Bras. Polít. Int.** 40 (1): 41-74 [1997].

VILLA, Rafael A. D. **Da crise do realismo à segurança multidimensional**. São Paulo: Annablume, 1999.

WALKER, R. B. J. **Inside/Outside**: international relations as political theory. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1993.

WALTZ, Kenneth. Globalization and Governance. **Political Science and Politics**, Vol. 32, No. 4, (Dec., 1999), pp. 693-700

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. Tradução de Augustin Wernet. Introdução à edição brasileira de Maurício Tragtenberg. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, Vol. 46, No. 2 (Spring, 1992), pp. 391-425

_____. Collective identity formation and the international State. **The American Political Science Review**, Vol. 88, No. 2 (Jun., 1994), pp. 384-396

_____. Constructing international politics. **International Security**, vol.20, no. 1 (summer, 1995), 71-81

_____. Driving with the rearview mirror: on the rational science of institutional design. **International Organization** 55, 4, Outono 2001, pp. 1019–1049

_____. **Social theory of international politics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press (virtual edition), 2003.

WILLIAMS, Michael C. Words, Images, Enemies: securitization and international politics. **International Studies Quarterly**, vol.47, n.4, p.511-531, 2003.

WILLIAMS, Paul D (ed.). **Security Studies**: an introduction. New York: Routledge, 2008.

WOLFERS, Arnold. "National security" as an ambiguous symbol. **Political Science Quarterly**, Vol. 67, No. 4. (Dec., 1952), pp. 481-502

_____. The actors in international politics. IN: WOLFERS. **Discord and Collaboration**: essays on international politics. Washington, US: John Hopkins University Press, 1965.

ANEXOS

Anexo I – Quadro dos múltiplos conceitos de segurança

	Definição	Utilização
Segurança	Segurança como um estado, uma condição de baixa percepção de ameaças, podendo haver graus variados de segurança ou de proteção contra as ameaças (estas entendidas como representações interpretadas e, assim, essencialmente diferente daquilo que manifestam). De acordo com Buzan (1991), há uma gradação, ou seja, ela não é tomada, como no viés clássico, como dada, em termos fixos: “Em última instância, segurança trata de sobrevivência, mas ela razoavelmente também inclui uma gama considerável de preocupações acerca das condições de existência”.	Marco teórico, pós GF
Segurança nacional	Concepção tradicional que toma o Estado como referente, tendo ênfase no confronto direto e ameaças de cunho militar. A proteção (militar) do Estado, visando a garantia de sua sobrevivência, frente às ameaças tradicionais, vivendo sob a sombra da guerra. Wolfers compreensão geopolítica,	Tradicional, Estados

	centralidade do território	
Segurança coletiva	Inicialmente pensada pelo viés adversarial e fundamentalmente militar e, a partir dos anos 1980 passa a ter dimensões econômica, social, ambiental etc. “Oferece uma visão de ordem, estabilidade e permanência até agora não se materializou, mas está no cerne da ONU [...] derivada mistura de idealismo e pragmatismo que talvez tenha sido uma das principais contribuições dos Estados Unidos ao tratamento da vida internacional” (AZAMBUJA, 1999). Os subsistemas regionais de segurança coletiva presumiam que houvesse entre atores desiguais e com contraditórias motivações uma capacidade de concertação conjunta e de planejamento estratégico compartilhado e fracassaram. Após o fim da GF, houve a superação do conceito de segurança coletiva pelos de <i>segurança cooperativa</i> e <i>diplomacia preventiva</i>, por exemplo. Envolve um equilíbrio regulado, institucionalizado e apoiado na noção de “todos contra um”, no qual os Estados acordam normas e regras para manter a estabilidade e unir-se para deter caso de agressão. Capítulo VII da Carta da ONU	ONU, Resolução <i>Uniting for Peace</i>, 1959

Segurança cooperativa	Concepção considerada norte-americana, uma reformulação da segurança hemisférica, de fundamentos considerados intervencionistas em relação ao restante das Américas. Remete a estratégia discursiva e prática de política externa a partir dos anos 1990, escapando a concepções clássicas realistas. De inspiração liberal e, assim, fundamentação econômica, propõe que a paz é indivisível e requer envolvimento crescente em prol do “enorme interesse na paz mundial”. Sob a compreensão de que a cooperação envolve problemas de ação coletiva. A segurança cooperativa ultrapassa a definição tradicional de “interesse nacional”, porque se trata de forjar instituições multinacionais, reduzindo os custos de dissuasão de agressores e de ameaças emergentes.	Américas, OTAN, outras instituições multilaterais
Segurança hemisférica, regional, subregional	A segurança hemisférica é um conceito controverso. Remete à ideia de Hemisfério Ocidental, do início do século XIX, mas que, com a Doutrina Monroe (1823), foi incorporada à política externa norte-americana. Há o entendimento de que seus moldes, agendas e ameaças são definidas de acordo com uma visão dos EUA, verticalmente e em exclusão dos demais países do continente. Essa definição vem, aos poucos, perdendo espaço para tomar uma	OEA, Américas

	conotação mais geográfica, tendo em vista a resistência dos países americanos. Hoje, referindo-se ao continente como um todo, admite-se “regional”; a segurança pensada em um espaço geográfico mais delimitado e territorialmente menor, é chamada “sub-regional”.	
Segurança multidimensional	Dimensões adicionais da segurança; alargamento do conceito de segurança, no sentido de englobar o desenvolvimento em todos os âmbitos. O Estado e o indivíduo tem o mesmo grau de prioridade e a segurança inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional.	Américas
Segurança humana	Segurança como preocupação com a vida e com a dignidade; o foco no bem estar dos seres humanos e direcionamento preventivo. Proteção contra	ONU – <i>Relatório do Desenvolvimento Humano</i> , PNUD, 1994

	distúrbios repentinos e danosos nos padrões do cotidiano. Resposta às ameaças econômicas, alimentares, salutaras, ambientais, pessoais, comunitárias e políticas. O conceito é considerado não consensual e ambíguo, pois abarca uma série de facetas da insegurança percebida pelo homem.	
Segurança segundo a Política de Defesa Nacional 2005, Brasil	A PDN de 2005 é uma revisão da Política Nacional de Defesa elaborada em 1996 e uma das alterações que traz em relação ao documento original é em relação ao conceito de segurança. Portanto, para o Brasil, segurança é definida como “a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização de seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”. O documento aponta a uma perspectiva mais cooperativa e coletiva, de acordo com o viés da OEA e da ONU.	Brasil

**Anexo II – Cronologia dos presidentes da República e respectivos ministros
das relações exteriores de 1898 a 1964**

Período	Presidente da República	Ministro das Relações Exteriores
1898-1902	Campos Salles	Olyntho de Magalhães
1902-1906	Rodrigues Alves	Rio Branco
1906-1909	Affonso Penna	Rio Branco
1909-1910	Nilo Peçanha	Rio Branco
1910-1914	Hermes da Fonseca	1910-1912 - Rio Branco 1912-1914 - Severiano Müller
1914-1918	Wenceslau Braz	1914-1917 - Severiano Müller 1917-1918 - Nilo Peçanha
1918-1919	Delfim Moreira	Domício da Gama
1919-1922	Epitácio Pessoa	José Manuel de Azevedo Marques
1922-1926	Arthur Bernardes	José Félix Alves Pacheco
1926-1930	Washington Luís	Otávio Mangabeira
1930	Júlio Prestes	Afrânio de Melo Franco
	Menna Barreto	Afrânio de Melo Franco
	Isaías de Noronha	Afrânio de Melo Franco
	Augusto Fragoso	Afrânio de Melo Franco
1930-1945	Getúlio Vargas	1930-1934 - Afrânio de Melo Franco 1934 - Felix de Barros Cavalcanti de Lacerda 1934-1937 - José Carlos de Macedo Soares 1937-1938 - Mário de Pimentel Brandão 1938-1945 - Oswaldo Euclides de Souza Aranha
1945-1946	José Linhares	Pedro Leão Veloso
1946-1951	Gaspar Dutra	1946 - João Neves da Fontoura 1946-1951 - Raul Fernandes

1951-1954	Getúlio Vargas	1951-1953 - João Neves da Fontoura 1953-1954 - Vicente Rao
1954-1955	Café Filho	Vicente Rao
1955	Carlos Luz	José Carlos de Macedo Soares
1955-1956	Nereu Ramos	José Carlos de Macedo Soares
1956-1961	Juscelino Kubitschek	1956-1958 - José Carlos de Macedo Soares 1958-1959 - Francisco Negrão de Lima 1959-1961 - Horácio Lafer
1961	Jânio Quadros	Afonso Arinos
	Ranieri Mazzilli	Afonso Arinos
1961-1964	João Goulart	1961-1962 - San Tiago Dantas 1962 - Afonso Arinos 1962-1963 - Hermes Lima 1963 - Evandro C. Lins e Silva 1963-1964 - J. A. de Araújo Castro