

GEOPOLÍTICA DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

A Ótica Regional da América do Sul

EDILSON ADÃO CÂNDIDO DA SILVA

EDITORA

GEOPOLÍTICA DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

A Ótica Regional da América do Sul

GEOPOLÍTICA DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

A Ótica Regional da América do Sul

EDILSON ADÃO CÂNDIDO DA SILVA

BOA VISTA/RR
2024

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Balbina Líbia de Souza Santos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Si4 SILVA, Edilson Adão Cândido da

Geopolítica da Segurança Internacional: A Ótica Regional da América do Sul. Boa Vista: Editora IOLE, 2024, 235 p.

Série: Geografia. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-85212-83-0
https://doi.org/10.5281/zenodo.10999745

1 - América do Sul. 2 - Defesa. 3 - Geopolítica. 4 - Organizações Internacionais. 5 - Segurança. I - Título. II - Silva, Edilson Adão Candido da. III - Geografia. IV - Série

CDD–320.12

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e das práxis em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capitalização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2024

PREFÁCIO

Este livro, "Geopolítica da Segurança Internacional: ótica regional da América do Sul", de Edilson Adão Cândido da Silva, é fruto de sua tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas no final de 2023, a qual eu fui a orientadora. Edilson Adão Cândido da Silva esclarece que o objetivo da pesquisa foi o de contribuir no entendimento do processo de cooperação em defesa na América do Sul, esforço que exigiu um olhar mais amplo para todo o continente americano e para o contexto geopolítico que moldou o desenrolar da 2ª Guerra Mundial até o ano de 2019, o final de uma década que foi uma verdadeira "montanha russa" na nossa região, porque se no início houve estímulos diversos para diferentes esquemas de integração regional, seus anos finais foram marcados por eventos que corroeram boa parte dos esforços de consolidação de iniciativas de integração regional.

Grosso modo, na segunda metade do século XX e nas décadas iniciais do século XXI nas Américas, na América Latina e Caribe e suas sub-regiões, alguns esforços foram feitos para cooperação no campo da defesa, bem caracterizados nos capítulos deste livro, iniciando pelas experiência do denominado Sistema Interamericano de Defesa, composto por um conjunto de organizações multiestatais americanas, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Junta Interamericana de Defesa (JID) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) tendo como pano de fundo a geopolítica da Guerra Fria, na qual a influência norte-americana em toda América Latina e Caribe foi inegável, como a pesquisa que embasa este livro demonstra. Mas, com o fim da Guerra Fria, os mecanismos concebidos no contexto anterior se tornaram crescentemente disfuncionais.

De fato, o foco da pesquisa foi a América do Sul, especificamente a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), iniciada em 2009 e que pouco depois, a partir de 2014, mais efetivamente em 2019, entrou em "estado de coma", com diversas crises intercruzando nossa região e enfraquecendo diversos esquemas de integração regional, especialmente a Unasul, a qual este conselho era vinculado.

O autor defende a necessidade da construção de uma instância regional de defesa devido à "importância estratégica dos recursos naturais e o peso na agenda ambiental global que enseja ao subcontinente", o que, por si só, deveria estimular a América do Sul a politizar o tratamento de seus principais ativos econômicos, bem como a temática que lhe fornece capacidade de projeção no âmbito internacional, que é a questão ambiental. Seria importante também juntar esforços para resolução de outros assuntos como a segurança dos territórios e a porosidade das fronteiras, além de novas ameaças no campo cibernético, cada vez mais relevantes mundo afora.

Assim, um esforço foi feito pelos países sul-americanos para reformular suas políticas nacionais de defesa e o sistema interamericano de defesa, em contexto de transformações geopolíticas e geoeconômicas derivadas da globalização e da integração regional, contexto que possibilitou a discussão de oportunidades de cooperação neste tema, situação que pode ser vista como uma novidade em relação ao século XX, quando assuntos de Defesa eram vistos como primordialmente de política interna.

Contudo, permaneceram disputas ainda não resolvidas de soberania territorial na região; algumas preocupações com relação ao controle de bens e recursos naturais; problemas nas regiões fronteiriças e temores muitas vezes discutíveis de possível ameaça extracontinental que poderia se tornar realidade num futuro incerto, acrescidos de novos riscos e ameaças que vão sendo incorporados à

agenda previamente existente, sintoma de aumento de complexidade para os desafios a serem enfrentados.

Questões como o tráfico de drogas, crime organizado, tráfico ilegal de armas, degradação do meio ambiente, miséria e migrações internacionais podem extravasar os limites dos países para a região, problemas que vão se espalhando em redes, não se limitando às fronteiras físicas estatais, o que torna a cooperação uma necessidade na resolução de diversos desses problemas.

No entanto, transformações políticas na região em anos recentes, contribuíram para que todo um esforço de aproximação para cooperação em Defesa se desfizesse em um mundo cada vez mais ameaçador e em uma região com um forte legado de violência, pobreza e desigualdade, aprofundando ainda mais a insegurança cidadã e institucional em diversas escalas.

A defesa feita pelo autor deste livro da relevância da criação de uma organização de cooperação em defesa na América do Sul é um alerta extremamente oportuno, já que o subcontinente sul-americano, conhecido por suas diversas riquezas naturais - que são uma marca de sua formação territorial e que fazem com que seus países ocupem uma posição de destaque no cenário internacional na produção de commodities, um importante aspecto da economia regional- poderia facilitar a construção coletiva de uma estratégia de dissuasão para proteger as riquezas naturais do subcontinente de ameaças e pressões exteriores à região, alterando o patamar para a transformação em assunto de interesse da alta política, além de outras medidas comuns para busca de soluções de problemas tão complexos no campo da Defesa.

É lamentável que as positividades da integração sul-americana e do diálogo em Segurança e Defesa tenha se enfraquecido de forma tão evidente na década passada, perdendo-se um esforço para se tomar medidas coletivas para manter o entorno regional seguro para os

países que a compõem e de desenvolverem medidas de controle de novas ameaças.

Desta forma, é altamente relevante o trabalho de Edilson Adão Cândido da Silva para problematizar e contribuir no entendimento desta pauta cada vez mais relevante: a da segurança e defesa pensando nossa região.

Ótima leitura!

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Para seu Lima e dona Adolar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 17

CAPÍTULO 1 |
América do Sul, Unidade Regional de Defesa e o Entorno Estratégico 29

CAPÍTULO 2 |
Organizações de Cooperação em Defesa na América: Potencial e Limites 73

CAPÍTULO 3 |
O Debate sobre a Defesa Sul Americana: Desafios e Possibilidades 127

CONSIDERAÇÕES FINAIS | 193

REFERÊNCIAS | 203

SOBRE O AUTOR | 227

O cavaleiro mantém sua espada ao seu lado,
mesmo quando o mundo está em paz.

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Este livro compõe a segunda parte de uma pesquisa desenvolvida no Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com enfoque na defesa regional da América do Sul. Trata-se de uma continuação de obra homônima, a primeira parte da pesquisa com ênfase na geopolítica e segurança internacional. Já o presente livro se dedica ao aspecto regional. Apesar da interconexão, a obra preserva sua singularidade.

Assim, o presente trabalho se habilita a realizar um estudo sobre a inserção da América do Sul no cenário global marcado por um contexto geopolítico que alterna cooperação e tensão internacionais. Discute a *arquitetura* e concertação possível de uma organização de cooperação regional de defesa sul-americana, seu potencial e limites. Diga-se que, de fato, tal organização, na acepção do termo, ainda é inexistente em nosso subcontinente, embora algumas iniciativas tenham ocorrido no curso da história recente; o que existem são organizações de caráter hemisférico, ou mais propriamente, "continental", como será explicitado.

Buscou-se durante a pesquisa uma leitura do significado de Sistema Interamericano de Defesa (SID) avalizados sob o enfoque regional. A origem do SID remonta ao final do século XIX, mas se constituiu mais solidamente a partir da metade do século XX com a criação de diversas organizações americanas. A partir dessa base, em que pese iniciativas anteriores, buscamos uma reflexão sobre a viabilidade da construção efetiva de uma cooperação em defesa regional exclusivamente sul-americana, diferenciando-se do que convencionou-se designar como cooperação "hemisférica". Nesse sentido, a obra trabalha com a ideia constituída de *Sistema Interamericano,* entendido como o conjunto de organizações multiestatais americanas que desde 1948 são coordenadas pela

Organização dos Estados Americanos (OEA), expressão muito utilizada pela entidade.

O foco empírico da pesquisa concentrou-se na América do Sul, mais propriamente nos caminhos de uma cooperação regional em defesa e segurança ao subcontinente. Uma abordagem histórica é realizada a partir de período pouco anterior à ordem do pós-guerra quando houve a criação da Junta Interamericana de Defesa, JID (1942), ainda no âmbito da Segunda Guerra Mundial, passando pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, TIAR (1947) já com o advento de uma renovada ordem geopolítica e em seguida a criação da Organização dos Estados Americanos, OEA (1948). Essas organizações compõem a tríade do Sistema Interamericano de Defesa. Mais recentemente cogitou-se entre governos e se discutiu efusivamente na academia o encaminhamento para a criação de uma organização regional de defesa por meio do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União de Nações Sul-americanas, Unasul, (2009). No entanto, turbulências políticas sul-americanas abortaram tal propósito, levando ambas as organizações ao imobilismo no período 2016-2023. Na esteira do que se passou ao CDS e Unasul tivemos o breve e efêmero Foro para o Progresso da América do Sul, Prosul (2019).

O conhecimento de tais organizações, assim como a perspectiva de construção de uma instância regional de defesa compõe-se fator importante à compreensão sobre qual inserção a América do Sul deve ocupar na agenda da segurança internacional. Os motivos que justificam tal relevância são diversos. Para nos restringirmos previamente em um: a importância estratégica dos recursos naturais e o peso na agenda ambiental global que enseja ao subcontinente tamanha importância.

O período de criação dessas organizações americanas compõe o recorte temporal da pesquisa, logo, os anos entre 1942 e 2019. O recorte espacial é a própria América do Sul com estreita

conexão com América Latina e Caribe e ao próprio continente americano, muitas vezes reputado distorcidamente como *hemisfério*, porém, o termo está posto. Contudo, lembramos que recortes temporais e espaciais rígidos limitam o campo de análise, logo, por vezes, tangenciamos além do horizonte proposto.

Das organizações protagonistas do SID, é a OEA a mais efetiva e atuante, apesar de a mais recente; todas datam dos anos 1940. A partir do início do século XXI, essas três organizações passaram a estar interligadas e com atuações conjuntas: OEA, no âmbito político; TIAR, no âmbito jurídico; JID, no âmbito militar (CARGNELUTTI, 1991). Estudar a defesa regional sul-americana por meio da Geografia requer recorrer à geopolítica, disciplina interligada ao debate da segurança internacional. Destarte, constatamos que a geopolítica sul-americana exerce verdadeiro fascínio aos estudiosos da Geografia. A propósito, diga-se, ninguém estuda a geografia brasileira sem passar por esse assunto, mesmo que tangencialmente. Tal interesse remonta ao início do século XX (MORAES, 2005), embora o assunto confunda-se com a própria formação do corpo territorial nacional iniciado ainda no Brasil Colônia, quando o país assistiu a intensas disputas fronteiriças pelo resguardo do território e as primeiras necessidades de defesa. A formação territorial da nação sempre esteve na perspectiva da classe política brasileira conduzida por suas elites. Estudos e atenções sobre o subcontinente remontam desde o período colonial cujo principal expoente há época fora Alexandre de Gusmão (1695-1753). Posteriormente no Brasil império, José Bonifácio (1763-1838) foi o articulador da estrutura territorial do país e no período republicano o papel de destaque passou a José Maria Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (1845-1912), guardião da política de segurança fronteiriça. Esses pioneiros da geopolítica brasileira e sul-americana atuaram com forte intensidade no campo diplomático. Todo esse período de composição territorial rumo a oeste ainda está à espera de

maiores estudos. Como alertou Moraes (2005): "toda uma geopolítica implícita em vários movimentos e acontecimentos de nossa história colonial não foi ainda investigada" (MORAES, 2005, p. 15).

Nesse contexto, o presente estudo traz como objetivo central compreender o processo de cooperação em defesa e segurança na América e América do Sul, assim como a viabilidade para a construção de uma organização homônima com caráter regional, observando o contexto geopolítico sul-americano e a conjuntura internacional, processos indissociáveis. Em nosso levantamento bibliográfico foi observado que não foram poucos os trabalhos acadêmicos realizados nos últimos anos sobre as políticas integracionistas com ênfase na América do Sul; a maioria deles circunscrevendo-se a um tom de otimismo, e por que não dizer, certa euforia. Contudo, transformações políticas no conjunto sul-americano em anos recentes, reconfiguraram as nuances da integração regional no subcontinente. Tal cenário foi observado na pesquisa e será detalhado ao longo dos capítulos e seções.

Uma revisão bibliográfica acompanhada de exaustiva análise de documentos foi empregada como embasamento metodológico; não só uma revisão da literatura foi realizada, mas também levantamento e análise de registros institucionais das mais diversas organizações americanas contidas na pesquisa (JID, TIAR, OEA, Unasul, CDS, Prosul)[1]. Igualmente compôs-se como método o emprego de duas entrevistas com o intuito de somar ao resgate bibliográfico, coletar dados subliminares com enfoque qualitativo para subsidiar a pesquisa. Para tal empreitada optou-se pelo método subjetivo estruturado de coleta de dados com posterior comparação e análise dos resultados (BABBIE, 1999; COELHO, 2020).

[1] Sigla e acrônimo com até três letras, a grafia é em maiúsculo. Mais de três letras e pronunciável, apenas a primeira letra é grafada em maiúsculo.

A tese que essa pesquisa defende é a da necessária construção de uma organização de cooperação regional de defesa sul-americana em contraponto às organizações de caráter hemisférico. Ressalte-se que tal proposta não implica necessariamente em uma relação conflituosa ou excludente com as organizações atualmente vigentes: elas podem coexistir, ademais, tal coexistência já ocorre em outras partes do mundo. As razões de tal necessidade são de múltiplas dimensões e serão explicadas durante o transcorrer do trabalho, particularmente em sua última seção.

Para explorar tal perspectiva, faz-se necessária uma nota preliminar semântica e conceitual sobre a concepção literal de *hemisfério*. As principais organizações de defesa e segurança americanas se definem como "hemisféricas", casos de OEA, JID e TIAR. Contudo, para a Geografia, o conceito de hemisfério é muito claro. O termo hemisfério vem do grego (*hemi = metade; sphaera = esfera*), portanto, *metade de uma esfera*. Sendo a Terra similar a uma esfera e considerando o paralelo principal (Equador, 0º) e o meridiano central (Greenwich, 0º), representa-se o planeta a partir de uma medida aproximada de 360° contendo, portanto, quatro quadrantes, cada qual inserido simultaneamente em dois hemisférios. Assim temos os hemisférios, norte (setentrional), sul (meridional), leste (oriental) e oeste (ocidental). Essa singela explanação de caráter preliminar tem um único propósito: demonstrar que o chamado *hemisfério ocidental* se inicia a partir do meridiano de 0º e não em 45'35°E, o ponto mais oriental da América, onde muitas vezes se delimita a respectiva *organização hemisférica,* tão presente em documentos da OEA e JID. Ou seja, a América é um continente, não um hemisfério, embora ela esteja totalmente no hemisfério ocidental; na verdade possui terras em três hemisférios: ocidental, norte e sul. O mais apropriado seria denominar essas entidades como *organização continental*, embora seja nítido que a denominação "hemisférica" para OEA, JID e TIAR é porque todos

seus países têm algo em comum: encontram-se no hemisfério ocidental; mas Europa e África também se situam parcialmente nesse hemisfério. Os países membros da OEA, por exemplo, estão nos hemisférios Norte, Sul e Oeste. Trata-se apenas de uma perspectiva semiótica, porém sentimos necessidade do breve esclarecimento num estudo de Geografia desse porte; obviamente que tal nomenclatura comumente utilizada tem uma conotação política e não literal e, portanto, tal deslize geográfico será relevado ao recorrer à expressão[2].

Essa obra, ao defender que o conjunto de países que formam a região sul-americana deve buscar uma alternativa em defesa regional àquela *hemisférica*, considera que apesar de se fazer possível uma coexistência com as organizações desse *métier* (JID, TIAR, OEA), não ignora eventuais retaliações, subliminares ou não, da grande potência americana que possam vir, mas, sim, julga que a base realista defendida ainda na primeira metade do século passado ainda é útil para os dias atuais e pode servir como inspiração para avaliar a relação entre vantagem relativa e vantagem absoluta:

> Tendo em vista que vivemos em um universo formado por interesses contrários, em conflito contínuo, não há possibilidade de que os princípios morais sejam algum dia realizados plenamente, razão por que, na melhor das hipóteses, devem ser buscados mediante o recurso, sempre temporário, ao equilíbrio de interesses e à inevitavelmente precária solução de conflitos [...] tem por objetivo a realização do mal

[2] Importante mencionar que a popularização do termo "hemisfério" em seu sentido não literal tem muito a ver com o contexto geopolítico da Guerra Fria em que a noção de "hemisfério" parecia coincidir com o ponto geográfico de proteção contra o comunismo soviético, uma referência geodésica, no mínimo, questionável. Porém, em hipótese alguma o então "hemisfério" poderia ser confundido com a civilização ocidental, como tornaria claro anos mais tarde, Samuel Huntington (1997) em sua leitura civilizacional do mundo.

> menor em vez do bem absoluto (MORGENTHAU, 2003, p. 04).

No período em que se desenvolveu o presente trabalho (2019-2023), turbulências políticas e geopolíticas rondaram o subcontinente sul-americano. Não só a pandemia de 2020 e a guerra russo-ucraniana que demarcaram o período vigente, mas, também, instabilidades institucionais pairaram sobre o espectro geopolítico da região. Nesse ínterim, a região assistiu a reviravoltas políticas[3]. Após a etapa iniciada na aurora do século XXI em que a denominada "onda rosa" abarcou boa parte dos regimes sul-americanos, a segunda década do século assistiu a um movimento antípoda subtrair a região com a ascensão de regimes conservadores e de direita, num súbito e patente movimento de imobilismo da Unasul e do CDS, substituídos pelo breve Prosul. Particularmente no Brasil, o governo de Jair Bolsonaro ignorou o acumulado de pesquisas acadêmicas produzidas nos últimos anos que aludiam a políticas de cooperação e integração sul-americanas; na prática o Brasil e a região adentraram a um período em que pode se afirmar como de imobilismo da integração regional. Como a política é dinâmica, ao final da pesquisa avistava-se breve nova onda progressista sul-americana a partir de 2022 com sucessivas vitórias eleitorais de partidos de centro-esquerda e esquerda em pleitos dos países da região e com elas novas perspectivas para a retomada da cooperação regional, mas não o suficiente para afirmações taxativas e otimistas de uma promissora integração sul-americana; a verdade é que ninguém pode cravar sobre rumos futuros sul-americanos e a

[3] Basta dizer que quando iniciamos o doutorado no Programa de Pós-graduação do Instituto de Geociências da Unicamp o propósito inicial da pesquisa era estudar o Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul. No mesmo ano o Brasil e outros países denunciavam a Unasul se retirando da organização. Pairava no âmbito acadêmico forte sentimento de indignação e pessimismo com os rumos da cooperação regional sul-americana.

consequente integração, porém, estudos precisam ser continuados. Tais incertezas geram, ironicamente, nova questão problema que, igualmente, ajuda a subsidiar o trabalho: deve uma perspectiva de cooperação regional em defesa e segurança (ou mesmo de outro fim) estar à mercê de humores de governos de ocasião? Tal nota conjuntural fez-se necessária nessa Introdução para contextualização do trabalho que ora produzimos.

Esse trabalho constitui-se de três capítulos. No primeiro deles, temos na primeira seção uma discussão conceitual sobre a delimitação regional da América do Sul. O objetivo é justificar e consolidar a condição da América do Sul como região definindo o espectro regional sul-americano a partir de parâmetros regionais oriundos da teoria da região. É apresentada a configuração territorial como justificativa para uma regionalização sul-americana, respeitando a premissa de que "não há geografia física que não seja uma parte da geografia humana" (SANTOS, 1988, p. 27), ou seja, a sociedade é sujeita, a natureza, o objeto. A segunda seção aborda a teoria dos complexos regionais enfatizando os trabalhos de Buzan e Waever (2003) que classificam a América do Sul nessa condição: a de um complexo regional de segurança claramente delimitado em contraposição ao complexo norte-americano. A terceira seção realiza uma explanação sobre investimentos militares no mundo e na América do Sul baseado em fontes estatísticas disponibilizadas por organizações internacionais e nacionais na esfera da defesa.

O segundo capítulo aborda as organizações de defesa instituídas no continente americano. Cada seção trata de uma dentre as principais iniciativas ocorridas na área de defesa e segurança americana: a primeira seção aborda a JID, a mais antiga organização de defesa no mundo; a segunda, o TIAR que apresenta um ponto de inflexão em sua história: a Guerra das Malvinas; a terceira, a OEA que num dado momento incorpora as duas anteriores tornando-se a principal organização hemisférica da América.

No terceiro capítulo são discutidas as organizações que de alguma forma relacionam-se à pauta da defesa e segurança no contexto regional sul-americano, distinguindo-se das três anteriores que envolvem toda a América. A primeira seção trata da Unasul com os respectivos recortes que delimitaram fases distintas de sua existência. A Segunda seção aborda o CDS, um dentre tantos Conselhos da Unasul, mas aquele mais diretamente envolto com a temática desta pesquisa. A terceira seção remete ao momento de ruptura política da américa do Sul que colocou no ostracismo a Unasul e o CDS e promoveu a criação do Prosul que, tão rápido como surgiu, oriundo de uma guinada política, igualmente, caiu no esquecimento com nova conjuntura sul-americana. A quarta seção do capítulo pressupõe-se como uma espécie de síntese da obra, ao discutir a possibilidade da existência de uma organização de defesa com caráter estritamente regional em contraposição às organizações hemisféricas americanas. Tal proposta demandaria a necessidade de uma nova governança regional que, sabemos, inexiste, porém, viabilidades são discutidas na seção. Em seguida temos as considerações finais que corroboram em grande parte a última seção do trabalho, acrescendo uma leitura da conjuntura internacional como forma de contextualização ao que se pretende defender.

Por fim, não podemos deixar de mencionar que o período em que se desenvolveu essa pesquisa foi, no mínimo, inusitado. Iniciada em 2019, coincidia com um novo governo eleito à frente do Brasil com viés estritamente anti-integracionista e anticooperativista em relação aos vizinhos sul-americanos: uma das primeiras medidas que o novo governo providenciou foi denunciar a Unasul e colocar o CDS em estado de abandono, praticamente, banindo-os. Em seguida a esse fato eclodiu a maior crise pandêmica dos últimos cem anos, cujo isolamento e fechamento das instituições e das bibliotecas limitou parcialmente nossas pesquisas. A eclosão da Guerra da

Ucrânia, por sua vez, reorientou em parte a geopolítica mundial e, igualmente, incidiu em nossos estudos.

CAPÍTULO 1

América do Sul, Unidade Regional de Defesa e o Entorno Estratégico

AMÉRICA DO SUL, UNIDADE REGIONAL DE DEFESA E O ENTORNO ESTRATÉGICO

Na primeira seção do capítulo procedermos uma regionalização da América do Sul com o propósito de justificar tecnicamente a América do Sul como unidade regional. A configuração territorial dessa região embasa parte da compreensão. Outras perspectivas de leitura regional são incorporadas na seção seguinte, com destaque para a *Teoria dos Complexos Regionais de Segurança* desenvolvida pela Escola de Copenhague por meio dos trabalhos de Barry Buzan e Ole Waever, assim como de alguns de seus seguidores que já produziram estudos derivados da teoria. A perspectiva de *Comunidade de Segurança* de Karl Deutsch que subliminarmente traz uma abordagem regional também é tratada nessa seção e retomada na parte final da obra.

A terceira seção aborda os investimentos militares no mundo e na América do Sul a partir da coleta de dados atualizados colhidos junto a organizações internacionais e instâncias oficiais; tal levantamento busca uma analogia entre os gastos dispendidos na América do Sul, Brasil e outras partes do mundo.

AMÉRICA DO SUL, UMA REGIÃO

Partindo do pressuposto que a região é um fragmento do território que demarca sua individualidade, logo, uma parte dentro de um todo, entendemos a América do Sul como uma parte individualizada e com *personalidade* própria, com limites bem definidos, inserida em um conjunto maior que é o continente americano. América do sul é a parte, a América, o todo.

Bem delimitado fisicamente como um bloco maciço, o subcontinente sul-americano configura-se como área plena, um conjunto contíguo e mais preciso territorialmente que sua homônima América Latina e Caribe, essa também uma região, porém com outra grandeza escalar, mais ampla e genérica. Esse estudo não entende América do Sul e América Latina com perspectivas antagônicas ou em oposição uma à outra, mas como conceitos distintos. Sobre o conceito de América Latina, Birle (2018), afirma:

> Se trata de um conceito étnico-geográfico que foi inventado no século XIX por cientistas franceses para identificar uma região do continente americano com uma maioria de línguas derivadas do latim (principalmente espanhol, português e, em menor medida, francês) (BIRLE, 2018, p. 247).

Já para Martin e Araújo (2019), não há uma precisão sobre a origem do termo e os autores identificam duas procedências, uma francesa de cunho geopolítico e outra hispânica de teor literário:

> Há na literatura uma discussão acirrada, com várias posições divergentes em torno do surgimento do conceito de 'América Latina' e seu real significado político. Não há um consenso sobre quem teria sido o primeiro autor a utilizar a expressão, tampouco sobre qual sua inspiração exata. O debate se desenvolve em torno de duas versões principais que explicariam a origem do termo: a geopolítica e a literária (MARTIN; ARAÚJO, 2019, p. 177).

No âmbito de sua amplitude regional, a América Latina é reconhecida por estudos de organismos internacionais como uma

região (Banco Mundial, PNUD, Cepal), se configurando como um recorte regional, uma (macro) unidade cultural pautada pela diversidade, porém, por vezes, menos consensual que a América do Sul quanto aos limites (DINIZ, 2007). Provavelmente, pelo próprio princípio de região socialmente construída apontada por Söderbaum (2013).

Regionalizar é estabelecer critérios e a América do Sul está bem delimitada com *caráter* fisiográfico próprio sobre a placa tectônica sul-americana, culturalmente marcada pela história ibérica com as singularidades de seu *lugar*. Contendo a América do Sul como uma de suas "partes", essa porção do globo denominada "América" está assentada sobre a placa americana que por sua vez não é una, mas, sim, fragmentada em outros blocos geológicos e esse componente é levado em conta em sua regionalização.

Nessa perspectiva, Pagliari (2009), entende que:

> O conceito de América do Sul representa de forma mais consistente os reais interesses econômicos e políticos brasileiros que sempre estiveram ligados, sobretudo, aos países do Prata, ao passo que a noção de América Latina é demasiado genérica e tampouco representa efetivamente os seus interesses econômicos e políticos (PAGLIARI, 2009, p. 54).

A leitura de Pagliari aproxima-se da de Lafer (2019). Postura similar adota Moniz Bandeira (2009) ao reconhecer a importância estratégica da América Latina, destaca o papel relevante da América do Sul e sua "identidade própria".

> Dentro da América Latina, configurada pelos países situados abaixo do Rio Grande ou Rio Bravo do

> Norte, a América do Sul é a região que apresenta maior significação geopolítica, na estratégia dos Estados Unidos, devido ao seu enorme potencial econômico e político. São doze países dentro de um espaço contíguo da ordem de 17 milhões de quilômetros quadrados, o dobro do território dos Estados Unidos. [...] Ademais, a América do Sul possui grandes reservas de água doce e biodiversidade da terra, enormes riquezas em recursos minerais e energéticos (petróleo e gás), pesca, agricultura e pecuária (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 51).

Interpretando o subcontinente por meio de uma "identidade sul-americana", entendendo a América do Sul como amálgama para uma "identidade internacional", Lafer (2019) aponta que é no subcontinente que os países da região devem buscar a construção de um caminho para a inserção internacional diante das facilidades logísticas permitidas (transportes, energia, contiguidade territorial) viabilizando também um clima de paz entre os Estados da região. O autor apresenta uma clara preferência para a América do Sul em relação à América Latina quanto ao tema da integração e cooperação; para ele o país mais marcadamente latino-americano, o México, está deveras atraído pela força centrípeta da economia estadunidense e com um grau de interdependência muito forte em relação ao Norte o que dificulta maior proximidade com os demais países da América Latina (LAFER, 2019). E por conta desse contexto compara as duas subdivisões:

> Por esse motivo, o futuro dessa parte da América Latina (o México – grifo nosso) está cada vez mais vinculado ao que acontece nos Estados Unidos. A América do Sul, em contraste, tem relações regionais e internacionais mais diversificadas, tanto no plano

> econômico quanto no político. [...] O contexto da vizinhança [...] é um contexto favorável para a organização do espaço da América do Sul. Nesta virada do milênio, a sombra de preocupação em torno do futuro da organização deste espaço, como um ambiente favorável à paz e ao desenvolvimento, reside num aspecto de segurança internacional que se alterou no mundo do pós-Guerra Fria (LAFER, 2019, p. 61-62).

Sobre a agenda de defesa e escrevendo na virada do século, o autor acena para uma cooperação nessa área identificando nas novas ameaças a principal justificativa para esse fim: "se aparentemente amainaram os riscos de uma conflagração atômica contemplada na escala na época da Guerra Fria, seguramente aumentaram os perigos difusos da violência de natureza descontrolada (LAFER, 2019, p. 63)[4].

Embora América do Sul e América Latina sejam conceitos distintos, por vezes são tratados equivocadamente como sinônimos, apesar da difundida classificação tradicional repassada desde a educação básica em se regionalizar a América Latina em três partes: México, América Central, América do Sul. Para contornar tal celeuma, já se propôs a utilização do termo América Ibérica que apesar de mais precisa do ponto de vista das delimitações, não se consolidou como convenção geográfica ou cultural, conquanto os historiadores sejam simpáticos ao termo; não a ponto de substituir por América Latina (DINIZ, 2007). Dentro de tal contenda semântica e regional, temos a leitura do contexto linguístico cultural

[4] Apesar de não utilizar a expressão, o autor está se referindo seguramente às novas ameaças: "a lavagem do dinheiro; as da criminalidade organizada; as do tráfico ilícito de armamentos; as da produção, distribuição e proliferação das drogas; as do terrorismo; as das migrações não regulamentadas de pessoas, causadas pelas guerras civis e pelas perseguições" (LAFER, 2019, p. 63).

americano em uma América Anglo-saxã, outra América Hispânica e uma terceira América Lusitana, sendo as porções de fala francesa exceções.

Com o sugestivo título *Identidade continental americana*, Geiger (2006) analisa como a dinâmica territorial pode proporcionar o que chamou de "identidade continental", particularmente em tempos de acentuação da globalização e da política de formação de blocos em escala continental ou subcontinental. A integração das economias fora intensificada pela circulação das pessoas e isso, inequivocamente, produz estreitamento entre diferentes. Interessante notar que Geiger fala em "identidade americana", portanto, além da própria identidade latino-americana. Reconhece desde tempos coloniais "uma particularidade americana ... um sentido de americanidade e identidade comum, numa dimensão não conhecida, antes, em qualquer outro continente" (GEIGER, 2006: 158). Em nenhum momento, no entanto, o autor deixa de considerar as contradições existentes no processo de formação e dinâmica territorial que compuseram tal sentimento de pertencimento, seja na América, seja na própria Europa. O antagonismo de uma identidade continental, logo, existe: apesar de se reconhecerem como partícipes de um mesmo continente e uma mesma região, "nem por isso os europeus deixaram de se matar em intensos conflitos" (GEIGER, 2006, p. 157). O que implica dizer que o conceito de pertencimento ou mesmo de região está bem além da noção de solidariedade ou identidade. No caso da identidade americana o que lhe afere tal possibilidade, segundo o autor, é sua unidade histórica de quinhentos anos (GEIGER, 2006).

Como aponta Geiger, a compreensão de um pertencimento pode forjar uma unidade ou uma identidade. É o caso da América Latina. E é nessa perspectiva cultural, econômica e histórica que estudiosos da América Latina igualmente se identificam com seu objeto: a identidade latino-americana. Já *regionalização* é um

conceito balizado por critérios regionais e delimitadores identificados por George (1972), Richard (2014) e Haesbaert (2010) e que formam regiões. Reconhecemos o conceito de América Latina, porém essa pesquisa entende ser a América do Sul, ou mesmo a América do Norte e Central conjuntos regionais mais bem delimitados, com maior índice de precisão regional que América Latina, igualmente, uma unidade cultural e dependendo do contexto e objetivos, também uma região. A opção pela América do Sul na pesquisa atrela-se, sobretudo, à proposta de conformação para uma organização regional de defesa, discutida adiante, mas, alertando desde já que o estudo não vê América do Sul e Latina como contrastantes, mas conceitualmente distintas e também com objetivos distintos quanto a cooperação em defesa.

Discussão importante sobre a história do conceito de América Latina é trazido por Quental (2012) em que o autor, se aproximando da perspectiva decolonial, propõe a desnaturalização do conceito a partir do questionamento da aceitação da estabilidade e imutabilidade do termo, frequentemente "associado à simples região ou recorte geográfico, categoria de análise destituída de implicações políticas (QUENTAL, 2012, p. 47). Partindo de uma posição anticolonial, afirma:

> Normalmente, assumimos de modo tão naturalizado as designações e recortes geográficos das regiões que visualizamos em mapas ou que utilizamos como referência de pertencimento e localização, que dificilmente nos questionamos sobre os processos de regionalização que instituíram esses nomes e desenhos cartográficos (QUENTAL, 2012, p. 50).

De fato, é frequente a utilização do termo "América Latina" sem maiores questionamentos e como mais uma das muitas regiões

do globo, sem considerar mais a fundo que muitas são as línguas não latinas contidas nesse imenso conjunto geográfico, as línguas dos povos autóctones predecessores dos latinos. Simplesmente aceitamos a imposição, ou a "construção semântica" de fora para dentro (QUENTAL, 2012). Porém, a imposição ocidental a uma dada *região* não é exclusividade da América Latina; o que dizer da expressão Oriente Médio, por exemplo? Oriente de quem? Médio para quem? A discussão trazida por Quental nos remete ao questionamento da latinidade americana, mas não só; também da própria ocidentalização imposta a outras partes do mundo cujo aprofundamento da discussão fugiria ao escopo desse trabalho.

Destoando do senso comum, em trabalho que explora as toponímias América do Sul e América Latina, Martin e Araújo (2019) afirmam haver pouco rigor conceitual quando estudiosos se referem à essas duas unidades e consideram ambas como conceitos geopolíticos. Nesse trabalho os autores ampliam a celeuma, pois se pairam controvérsias sobre as imprecisões da América Latina, chamam a atenção para o próprio termo "América", em princípio, vocábulo mais bem resolvido, pois apesar da versão mais aceita sobre a origem do nome residir em homenagem ao navegador Américo Vespúcio, os autores indicam outras razões para o topônimo, discussão, inclusive, já trazida à baila anteriormente por Therezinha de Castro (1994).

Na parte introdutória de sua obra, Castro (1994) dedica-se a analisar a origem do nome do continente. Citando o geógrafo francês Julie Marcou, aventa a possibilidade de América ser uma adaptação da expressão indígena *Amerrisca* como uma das possibilidades, enquanto para outro estudioso, Elsen Norton, o nome seria uma referência a Erico, o primeiro viking a pisar por aqui ainda no século XI. Já poesias resgatadas pela geógrafa dão conta que o nome derivou de Ameri, madeira de tingir da Indonésia (CASTRO, 1994). Vemos, portanto, quatro possíveis origens distintas para *América*. Já

no estudo de Quental (2012) esse autor vincula o nome América apenas àquela versão mais aceita relacionada à Américo Vespúcio.

Tal discussão sobre a toponímia visa angariar elementos e subsídios para além do senso comum à designação da América do Sul como unidade regional. Há um debate geográfico se ao regionalizar deve o pesquisador manter-se fiel e identificar a região por meio de critérios estritamente técnicos e que retalhem o território de forma a manter uma estrutura espacial coerente ou se a subjetividade pode se impor tornando os critérios algo mutante e permitindo recortes regionais diversos (GOMES, 1995).

Em texto elucidativo, Gomes (1995) permeia esse debate e oferece transparente definição próxima a que outros geógrafos produziram no passado e que em grande parte converge com o que entendemos como arcabouço teórico regional para essa pesquisa:

> Regionalizar passa a ser a tarefa de dividir o espaço segundo diferentes critérios que são devidamente explicitados e que variam segundo as intenções explicativas de cada trabalho. As divisões não são definitivas, nem pretendem inscrever a totalidade da diversidade espacial, elas devem simplesmente contribuir para um certo entendimento de um problema, colaborar em uma dada explicação. É nesse sentido que a região passa a ser um meio e não mais um produto. A variabilidade das divisões possíveis é quase infinita, pois são quase infinitas as possibilidades dos critérios que trazem novas explicações, tudo depende da demonstração final a que se quer chegar. Na medida em que os critérios de classificação e divisão do espaço são uniformes, só interessa nesse espaço aquilo que é geral, que está sempre presente (GOMES, 1995, p. 63)[5].

[5] A afirmação do autor tem que ser compreendida sob o contexto historiográfico que produz em sua obra durante o resgate do conceito de região.

Ao estabelecer critérios para recortes múltiplos do território cuja área delimitada a diferencie de outra, cabe certa subjetividade, mas quem a define é o pesquisador baseado em parâmetros explicativos a priori. É por esses meandros que se define a América do Sul: sua individualidade regional tem forte apego ao quadro natural em sua disposição territorial e astronômica na vertente oriental do continente americano, enquanto a América do Norte, mais ocidental. A América Central em suas duas porções, istmo e insular, igualmente, configura-se como unidade regional com características próprias, marcada pela tropicalidade, instabilidade sísmica e herança cultural. E como já discutido, uma região não é estrita ou inquestionável e os critérios podem ser subjetivos ou elásticos: "a variabilidade das divisões possíveis é quase infinita" (GOMES, 1995, p. 62). Ao nosso ver, a partir do momento em que o cientista estabelece critérios técnicos e parâmetros sólidos de embasamento para diferenciar a parte dentro do todo dentro de uma perspectiva escalar pré-estabelecida impondo um enquadramento particularizado ao território, conforma-se a região, dentro da premissa da subjetividade que guarda o conceito intelectualmente produzido (CORRÊA, 1990).

Como afirma Richard (2014), a Geografia tem muito a dizer sobre uma proposição regional para embasamento de estudos de política internacional e economia. E entendemos que a discussão que seguirá no capítulo seguinte requer esse embasamento regional aqui discutido. E alguns critérios para a regionalização sul-americana são explicitados na seção seguinte.

A CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL

Classicamente, distingue-se três porções do território americano: América do Norte, América Central e América do Sul,

em que pese os protestos de Martin e Araújo (2019) em relação ao istmo centro-americano o qual não consideram uma parte independente, mas, sim, um prolongamento das duas partes maiores. Quanto à América do Sul, o que lhe confere singularidade fisiográfica inicial é a placa tectônica sul-americana. O subcontinente é um triângulo com o vértice apontado para o sul e circunscrito entre os paralelos de 12°25' de latitude norte, na Colômbia, até 55°59' de latitude sul em mares chilenos e 34°47' de longitude leste, na Ponta do Seixas da Paraíba e 81°20' de longitude oeste no litoral peruano (IBGE, 2019; WORLD ATLAS, 2022). É sob esta extensão que perfazem 19 milhões de quilômetros quadrados e onde vivem aproximadamente 422 milhões de habitantes (UNITED NATIONS, 2022). A diversidade fisiográfica é uma marca da região que se estende desde as terras úmidas e quentes em sua porção setentrional às zonas polares no extremo sul, apresentando, igualmente, três pontos secos: o deserto do Atacama, no oeste chileno, o planalto da Patagônia, no sul da Argentina e o semiárido brasileiro na porção oriental (AB'SABER, 2003).

O relevo, de maneira didática, apresenta-se subdividido em três macro compartimentos, sendo uma cadeia montanhosa na borda oeste (os Andes) e terrenos baixos, antigos e desgastados por processos erosivos no centro e no leste com predomínio das bacias de sedimentação (centro e centro-leste) e escudos cristalinos na porção oriental (ROSS, 1996). A espinha dorsal andina estende-se por 7.500 km de extensão ao longo dos meridianos na vertente ocidental cuja estrutura orogênica tem implicações no desenho geoestratégico que recai sobre a América do Sul. Assim registrou Travassos (1947), precursor da geopolítica brasileira ainda nos anos trinta quando apresentou a tese do *antagonismo sul-americano*, perspectiva geopolítica pautada solidamente na geografia física sul-americana: "na vertente ocidental, a do Pacífico, nenhum grande rio; as terras descem bruscamente de alterosos planaltos e píncaros [...]"

(TRAVASSOS, 1947, p. 45), adiantando as consequências das comunicações estratégicas desse fato. Travassos acreditava que esse posicionamento geográfico e o domínio desse conhecimento antagônico das vertentes do Pacífico e do Atlântico seria decisivo no exercício de liderança geopolítica na América do Sul. Pires (1998) acrescenta mais uma unidade geomorfológica à América do Sul, entendendo serem quatro os grandes compartimentos geomorfológicos que compõe o subcontinente: a Cordilheira dos Andes em toda costa oeste; as planícies e terras baixas interioranas; os escudos antigos na vertente oriental do subcontinente sob imensa plataforma; as mesetas da Patagônia ao sul (PIRES, 1998). Desta feita, o relevo mais benevolente na porção centro-oriental da imensa plataforma sul-americana favorece as comunicações ao leste e dificulta a oeste, inclusive, essa é a tese apresentada por Travassos em sua obra *Projeção continental do Brasil* (TRAVASSOS, 1947)[6].

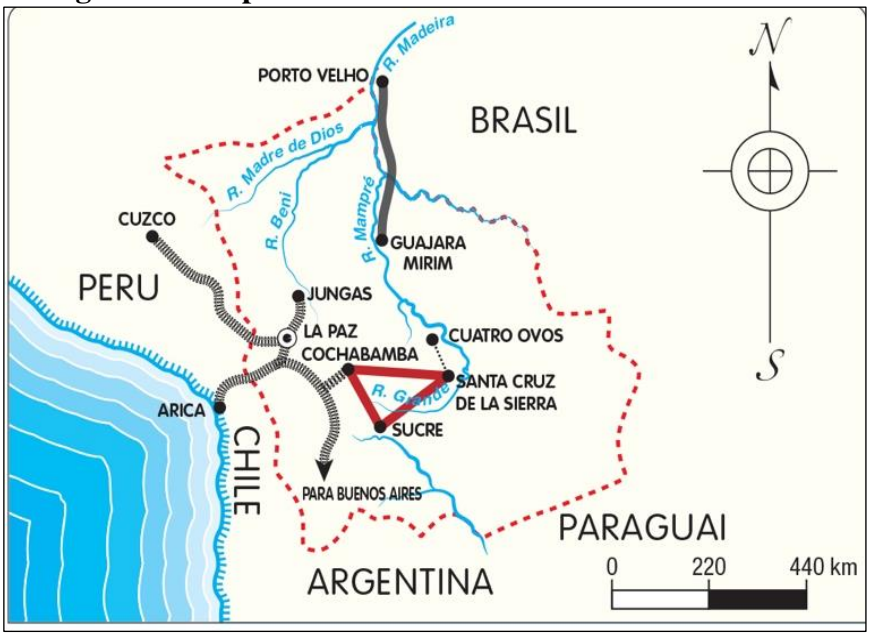
Partindo do Sul desde o Estreito de Magalhães em direção à Venezuela, a cordilheira acompanha a costa do Pacífico como um cinturão orogênico único até bifurcar-se em dois segmentos nos interiores continentais. Na Bolívia encontra seu ponto longitudinal mais largo influenciando as ocorrências humanas e econômicas e a leste desse maciço espesso, nos rebaixamentos dos altiplanos é que surge o *Heartland sul-americano* adaptado por Travassos a partir da ideia original de Mackinder, para interpretar as condições geopolíticas sul-americanas com ênfase naquilo que denominou a "força coordenadora do Brasil longitudinal":

> Examinadas, e consequentemente admitidas, certas manifestações geográficas da massa continental sul-

[6] A obra clássica de Mário Travassos, Projeção continental do Brasil foi escrita em 1931 com o título "Aspectos geográficos sul-americanos" e em 1935 rebatizada pela nova editora com o título a qual viria a ficar conhecida. No prefácio da primeira edição, Ronald de Carvalho a considerou como "o primeiro ensaio geopolítico do Brasil". A versão utilizada para esse estudo é de 1947.

americana, tão bem como do território brasileiro, manifestações que vimos pondo em foco, ressalta de modo indiscutível a importância de nossas comunicações longitudinais, quer do ponto de vista da unidade brasileira, quer como fecho da projeção coordenadora do Brasil do ponto de vista continental (TRAVASSOS, 1947, p. 159)[7].

Figura 1 – Mapa o *heartland* sul-americano de Travassos



Fonte: Adaptação própria. Baseada em: Travassos (1947). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.

Nota: Esquema das possibilidades de reação das comunicações da bacia amazônica sobre a política ferroviária platina. A partir da uma leitura estratégica da geografia física sul-americana e influenciado por Halford Mackinder, Travassos estabeleceu o *heartland* sul-americano nos altiplanos bolivianos entre Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra e Sucre.

[7] Oportuno lembrar que Travassos está escrevendo sua obra ainda no início dos anos trinta, portanto, uma perspectiva pré-esguiana.

Nota-se uma inseparabilidade entre a geografia física e o fato político na obra de Travassos, pioneiro na leitura geopolítica sul-americana. Em termos de leitura estratégica, uma teoria do Estado que abstraia o território não pode ter fundamento seguro (RATZEL, 1990b). Ratzel constatou tal assertiva ainda no final do século XIX e décadas mais tarde Santos (1996) registrou em suas teorias tal inseparabilidade entre natureza e sociedade, ou entre geografia física e a geografia humana naquilo que, utilizando-se de semântica própria, porém, eminentemente geográfica, denominou como "sistema de objetos e sistema de ações" (SANTOS, 1996). A compreensão do espaço geográfico somente se faz possível conciliando a interação entre esses dois elementos que requerem uma explicação conjunta. Sob essa concepção e em um estudo sobre defesa sul-americana implica considerar: a não ser de forma analítica e circunstancial, não se separa o natural do artificial, o natural do cultural, ou o natural do político.

> O espaço geográfico, um híbrido. Se o espaço é, como pretendemos, um resultado da inseparabilidade entre sistemas de objetos e sistemas de ações, devemos causticar [...] o equívoco epistemológico, herdado da modernidade, de pretender trabalhar a partir de conceitos puros. [...] Essa separação entre um 'poder científico representativo das coisas e um poder político, representativo dos sujeitos' é um dos pontos de partida do paradoxo moderno, 'com a separação total entre natureza e cultura'. [...] a realização concreta da história não separa o natural e o artificial, o natural e o político, devemos propor um outro modo de ver a realidade, oposto a esse trabalho secular de purificação, fundado em dois polos distintos. No mundo de hoje, é frequentemente impossível ao homem comum distinguir claramente as obras da natureza e as obras dos homens e indicar onde termina o puramente técnico e onde começa o social (SANTOS, 1996, p. 81).

Temos, portanto, três autores da Geografia de épocas distintas, com perspectivas metodológicas distintas que abordaram a inseparabilidade entre o quadro físico e o aspecto político em suas leituras geográficas[8]. Tomamos tal abordagem como base, a inseparabilidade, para que se situe a análise geopolítica da defesa sul-americana que considere esse ingrediente da configuração física do subcontinente.

A extensão latitudinal combinada com a riqueza hidrográfica e a amplitude geomorfológica, separado longitudinalmente por dois dos mais importantes oceanos compõem a conformação natural do ambiente sul-americano. Some-se a isso, a riqueza da biodiversidade de suas paisagens naturais e que tanta perspectiva oferece ao potencial ambiental regional. Ao grande suporte orogênico disposto no sentido meridional que é a Cordilheira dos Andes, soma-se o domínio tropical e as grandes bacias sul-americanas, interferindo em toda uma estratégia territorial.

A harmonia entre o clima equatorial e a bacia Amazônica compõem o habitat da maior floresta tropical do mundo, alvo de preocupações, cobiças e discussões com ênfase cada vez mais preocupantes sobre o irresponsável avanço do desmatamento observada nos últimos anos[9]. Importante trazer esses dados, pois, a

[8] No caso, Friedrich Ratzel, Mário Travassos e Milton Santos, nenhum deles bacharel em geografia, diga-se: Ratzel era graduado na área farmacêutica, Milton Santos, direito e Travassos militar de carreira.

[9] Em 2020, por exemplo, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) apontava uma destruição de 34% da floresta naquele ano: entre agosto de 2019 e agosto de 2020 houve um desmatamento de 9,2 mil km2 contra 6,8 mil km2 do período anterior (JORNAL DA USP, 2020). Já em 2023 o Instituto MapBiomas divulgava o Relatório do Desmatamento Anual do Brasil 2022 apontando que 90% do desmatamento no Brasil ocorria na Amazônia e no Cerrado. De 2022 para 2023 houve um incremento na destruição de 190.433 ha na Amazônia e 156.871 ha no Cerrado (MapBioma, RAD 2022, junho 2023). Em 2024, estudo publicado na revista Nature por dois pesquisadores brasileiros apontavam para a possibilidade do "não retorno" de 47% da floresta até o ano de 2050, ou seja, perderia a capacidade de reconstituição do bioma amazônico.

agenda ambiental tornou-se uma das pautas principais nas relações internacionais contemporâneas naquilo que configurou-se designar como "ordem ambiental internacional"; poder mundial e ambiente tornaram-se temas correlatos. A Amazônia é foco central na abordagem ambiental e estará presente em qualquer pauta de defesa sul-americana; dificilmente haverá uma agenda geopolítica nessa região sem o enfoque na agora denominada *agenda climática*. Logo, se requer também uma leitura fisiográfica da biogeografia sul-americana.

Figura 2 - Mapa da América do Sul



Fonte: Adaptação própria. Baseada em IBGE (2018). Arte e digitlização: Tito Lívio Barcellos Pereira.

O clima úmido do norte da América do Sul coincide sobremaneira com a área da maior bacia hidrográfica do planeta. A umidade da massa equatorial continental (mEc), quente e úmida, irriga grande parte da América do Sul contribuindo para os percursos dos chamados *rios voadores* que transportam umidade para o resto do subcontinente; esse sistema está sob severa ameaça; na verdade deixou de ser ameaça para tornar-se fato[10]. Qualquer política de defesa para a América do Sul necessita conhecer minimamente o ambiente amazônico.

Produto da combinação entre alta temperatura e chuvas abundantes, a Floresta Amazônica estende-se desde as encostas andinas no oeste até o Atlântico no leste e desde o limite norte da América do Sul ao Brasil central (COUTINHO, 2016). Não há uma delimitação exata nem consensual do que venha a ser a Amazônia que difere de Floresta Equatorial Amazônica, muitas vezes confundindo-se com outros dois conceitos: Região Norte e Amazônia Legal[11]. Deve ser esclarecido minimamente parte dessa diferenciação conceitual: para muitos, a Amazônia coincide com a área da Bacia Amazônica, para outros vai além disso. Eis a definição oficial dada pelo Ministério do Meio Ambiente do governo brasileiro:

[10] Como bem mostraram as deploráveis queimadas de 2020. O Relatório do MapBioma 2022 produzido a partir de imagens de satélites de alta resolução acusou mais de 69 mil alertas de desmatamento em todo território nacional e um total de desmatamento de mais de 1.655.782 ha. 66,8% desses alertas e 59% do desmatamento, na Amazônia (MAPBIOMA, 2022).

[11] Região Norte é uma das cinco macrorregiões estabelecidas pelo IBGE e que compreende as unidades federativas de Rondônia, Roraima, Amapá, Amazonas, Acre, Pará e Tocantins. Amazônia Legal é a área compreendida pelos estados da Região Norte mais o Mato Grosso e que foi instituída em 1953 para fins de planejamento territorial. Não se restringe ao ecossistema amazônico e sua criação decorreu da necessidade de promover o desenvolvimento regional. Convém ressaltar que essa região foi alterada diversas vezes em sua história para fins de planejamento, incorporando, inclusive, estado do Nordeste como foi o caso do Maranhão.

> A Amazônia é quase mítica: um verde e vasto mundo de águas e florestas, onde as copas de árvores imensas escondem o úmido nascimento, reprodução e morte de mais de um-terço das espécies que vivem sobre a Terra.
>
> Os números são igualmente monumentais. A Amazônia é o maior bioma do Brasil: num território de 4.196.943 de km2 (IBGE,2004), crescem 2.500 espécies de árvores (ou um terço de toda a madeira tropical do mundo) e 30 mil espécies de plantas (das 100 mil da América do Sul). A bacia amazônica é a maior bacia hidrográfica do mundo: cobre cerca de 6 milhões de km2 e tem 1.100 afluentes. Seu principal rio, o Amazonas, corta a região para desaguar no Oceano Atlântico, lançando ao mar cerca de 175 milhões de litros d'água a cada segundo (MMA, 2020).

Tal esclarecimento nos remete ao teor discutido anteriormente: ao se mencionar *região amazônica*, com certeza, muitos param para pensar onde se localiza precisamente essa região, apesar de uma ideia geral de localização nos arredores da porção setentrional da américa do Sul que vale para todos.

A hidrografia sul-americana é uma constante nas teses e estudos sobre a geopolítica do subcontinente. Provavelmente a área mais rica de todo o planeta em recursos hídricos (concorre por esse título com Rússia e Canadá, porém esses dois países, isso é devido às geleiras) as bacias hidrográficas orientam estratégias territoriais, especialmente de Brasil e Argentina: como indicou Travassos (1947), o Brasil apresenta-se privilegiado nesse quesito. As bacias Amazônica, do Prata, Orenoco e Madalena, configuram o quadrante hídrico principal, mas, indubitavelmente, as duas primeiras são foco de maior atenção.

Na introdução de sua obra, Travassos realiza um apanhado sobre o poder fluvial nas posturas estratégicas dos países analisando o desempenho dessa relação entre rio e estratégia em diversos países. Sobre o poder fluvial da América do Sul, destaca:

> Em face desses exemplos[12], respigados um pouco por toda parte, é insofismável a complexidade dos problemas políticos oriundos das vastas e múltiplas regiões hidrográficas da Sulamérica, revelados desde a colonização e mantidos em estado latente após a formação dos Estados sul-americanos. São tais as circunstâncias, apresentam tal gravidade, que há quem faça o prognóstico de profundas modificações, ainda, no mapa político da América do Sul, principalmente pelo fato de cada uma de suas grandes bacias encontrar-se sob a bandeira de mais de um Estado (TRAVASSOS, 1947, p. 17-18).

Mello (1997), outro estudioso brasileiro da geopolítica sul-americana, orientou parte de seus estudos a partir das linhas estratégicas das bacias hidrográficas (especialmente a Bacia do Prata) na esfera regional do subcontinente: sua dissertação de mestrado e sua tese de doutorado acompanham essa perspectiva:

> A Bacia do Rio da Prata, com uma área de 3 milhões de km2, é a segunda maior da América Latina, logo após a Bacia Amazônica, com seus 7 milhões de km2. Seus rios mais importantes são o Paraná, o Paraguai e o Uruguai, que nascem em solo brasileiro e convergem para o estuário platino, na fronteira uruguaio-argentina. O potencial hidrelétrico do

[12] Travassos refere-se às grandes bacias hidrográficas mundiais.

> sistema platino é estimado em 60 milhões de kw, dos quais mais da metade podem ser gerados pelo rio Paraná, com 4 mil quilômetros de extensão. Com uma população superior a 80 milhões de habitantes[13], a bacia do Prata possui um volume de riquezas que, se racionalmente exploradas, comportaria mais de 300 milhões de pessoas (MELLO, 1997, p. 143).

Concordando com Travassos sobre a vantagem brasileira quanto ao antagonismo geográfico das duas principais bacias hidrográficas sul-americanas, temos a Bacia Amazônica catalisada pelo maior rio do mundo e com a vantagem de correr no sentido dos paralelos. Dessa forma, o rio Amazonas está constantemente volumoso, pois seus afluentes da margem direita e esquerda alternam-se em relação às épocas de cheias e vazantes, já que provêm de hemisférios distintos: quando há seca ao norte do Equador, os afluentes meridionais estão volumosos e suprindo o rio principal, quando a estiagem domina o inverno tropical ao sul, inverte-se o fluxo ao norte que entra em época das cheias (SMA AMAZONAS, 2019). Correr paralelamente à linha do Equador é, portanto, uma grande vantagem ao rio Amazonas. A bacia do Prata que igualmente figura dentre as maiores do mundo tem no rio Paraná o seu eixo central e com afluentes importantíssimos que formam sub-bacias próprias, como são os casos do Paraguai e Uruguai. Localizada próxima aos centros políticos e econômicos da América do Sul, a bacia do Paraná é mais utilizada economicamente e disputada que a Amazônica, compreendendo fonte vital do parque energético da região, assim como, eixo hidroviário.

São considerações genéricas acerca da conformação territorial do ambiente físico sul-americano, porém úteis para subsidiar o contexto ambiental em que se desenvolve a geopolítica

[13] Há época em que o autor escrevia, na década de 1980.

da América do Sul e colher elementos para a regionalização ambiental sul-americana. Soa-nos estranho que, muitas vezes, análises regionais para fins estratégicos ignorem o ambiente natural como parâmetro a ser considerado como se esse não fosse parte do todo geopolítico, quando não impeditivo para se compreender a política de Estados desde tempos remotos, logo a própria geopolítica *per si*. Como afirma Theresinha de Castro:

> Enquanto a geopolítica é a ciência que examina o "Corpo do Estado" como ser dinâmico, para esse mesmo Corpo, porém, como organismo geográfico, se impõe a Fisiopolítica. Cabe a esta, no setor geográfico geral, observar a infraestrutura territorial, colocando-a em confronto com as influências que exerce no estado (CASTRO, 1994, p. 39).

Em essência, aquilo que Castro está chamando de *fisiopolítica* herdou dos mestres que lhe inspiraram, particularmente, Everardo Backheuser, esse por sua vez, discípulo de Rudolf Kjéllen; na prática, é a própria geografia física lida por meio de uma ênfase política. Isso fica claro no transcorrer de sua obra (1994; 2009). Em outro estudo, este publicado ainda quando professora da Escola Superior de Guerra, a geógrafa afirma ter a América do Sul uma *vocação geopolítica*. Em sua leitura, tal vocação seria em decorrência da disposição triangular do subcontinente com o vértice apontando ao sul e abraçado aos dois oceanos; pela vertente Pacífica, uma imensa solidão justificada pelo baixo comércio internacional da época, enquanto para o Atlântico, uma circulação intercontinental intensa (CASTRO, 1994). Sob essa condição, Castro defendia uma participação brasileira mais incisiva na questão antártica dada a disposição geográfica brasileira na América do Sul e a relativa distância no sentido meridional.

Configura-se dessa maneira uma apresentação geral da configuração territorial da América do Sul, nosso alvo empírico, circunscrita, portanto, do ponto de vista físico à placa sul-americana e permeada pelo ambiente descrito acima em que ocorreu a formação socioespacial e política do subcontinente desde tempos anteriores à colonização ibérica (e composta por essa). Legou o atual contingente demográfico de aproximadamente 420 milhões de habitantes, num híbrido indissociável entre o natural e o cultural, caracterizando-se por um cenário econômico e geopolítico que passaremos a detalhar nas páginas seguintes.

A AMÉRICA DO SUL COMO UNIDADE REGIONAL DE DEFESA: A TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

A América do Sul pode ser compreendida à luz de uma unidade regional de defesa, tal qual considerou o estudo abaixo:

> A América do Sul como unidade de análise [...] em detrimento de América Latina, usualmente mais empregada por entender-se que as distintas percepções de segurança não permitem considerar o continente como um todo, em termos de análise de segurança. Além disso, a América do Sul possui dinâmicas próprias que a caracterizam como uma sub-região de segurança (PAGLIARI, 2009, p. 47).

No histórico de alianças em iniciativas de defesa e segurança que compreendeu a América do Sul observa-se interesses assimétricos entre países do subcontinente e a grande potência do

norte, os Estados Unidos. Moniz Bandeira (2009) observa que os Estados Unidos sempre olharam para a América do Sul como um arco protetor para sua própria vulnerabilidade no Atlântico Sul, particularmente para o eixo entre o "saliente nordestino" brasileiro e a África Ocidental. Segundo o autor, esse papel empreendido pelo subcontinente deriva de sua função como fornecedor de matérias-primas e *commodities* que a região assumiu desde a Segunda Guerra Mundial e com o Brasil no papel de destaque devido à sua relevância geopolítica e imensidão territorial, dotado que era e é, em termos de recursos naturais[14]. A posição atlântica entre o "saliente nordestino" e a costa ocidental africana acentua essa importância. Some-se ainda o fato de o país possuir fronteiras com quase todos os vizinhos sul-americanos, além da imensidão atlântica que o coloca, sem dúvidas, em um papel diferenciado (MONIZ BANDEIRA, 2009).

Analisando a evolução do sistema de segurança americano, Castro (1994) é cética à veracidade da expressão *panamericanismo* uma vez que a suposta solidariedade que estaria por trás dessa expressão não condiz com a verdade quando se considera a atuação estadunidense, país que mais insistiu ao uso dessa expressão desde as primeiras conferências interamericanas do final do século XIX (CASTRO, 1994).

A autora entende que desde o princípio as intenções dos Estados Unidos para com a montagem de um sistema de defesa no continente americano obedeciam a uma premissa monroísta[15], seja com o afastamento dos russos ao adquirir o Alaska em 1867, seja com as inúmeras interferências na América Central e ao insistir para a constituição de uma organização de segurança americana que viria a se constituir em 1947 (o TIAR), o objetivo novamente era o

[14] No passado. Hoje o papel de maior comprador das commodities brasileiras é a China.

[15] Relativo ao presidente estadunidense, James Monroe, criador da Doutrina Monroe com o lema "A América para os americanos".

afastamento dos soviéticos. Entende, portanto que o TIAR é uma continuação da Doutrina Monroe. Nessa perspectiva, questões de segurança são globais e não apenas regionais. Com essa leitura geopolítica a autora entende que a defesa da América deveria ser baseada tanto na porção norte como no sul e não foi o que se viu a partir da criação da OTAN em 1949: "só uma cooperação efetiva dos Estados Unidos com o Canadá e a América Latina seria capaz de manter a segurança dos dois flancos" (CASTRO, 1994, p. 350)[16].

Uma perspectiva de análise regional que aponta para a relação assimétrica entre a região sul-americana e os Estados Unidos vem da Escola de Copenhague por meio da difundida Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) desenvolvida por Buzan e Waever (2003) que estabeleceram os preceitos teóricos dessa proposta, na essência, uma abordagem regional para a segurança internacional[17].

Os autores entendem que enquanto houve a vigência da Guerra Fria a análise de conjuntura em defesa e segurança internacional realizava-se pelas dimensões do poder mundial, enquanto que a partir do fim dessa era nos anos 1990, surge uma perspectiva de interpretação dos fatos situada entre a dimensão global e a nacional que é a perspectiva regional, interpretada por meio de "complexos regionais." Os autores chegaram a essa constatação após, previamente, identificar na história do sistema internacional três macros períodos na história dos complexos regionais:

[16] O TIAR será analisado em detalhes no capítulo seguinte.

[17] A Escola de Copenhague surge a partir de 1985 com a fundação do Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) que teve como objetivo fomentar estudos na área de segurança internacional. Barry Buzan e Ole Waever foram dois expoentes dessa escola.

1) o período anterior à Segunda Guerra que se desenvolveu de 1500 a 1945;
2) o período da Guerra Fria, de 1945 a 1989;
3) o pós-Guerra Fria, de 1989 aos tempos atuais (BUZAN; WAEVER, 2003)[18].

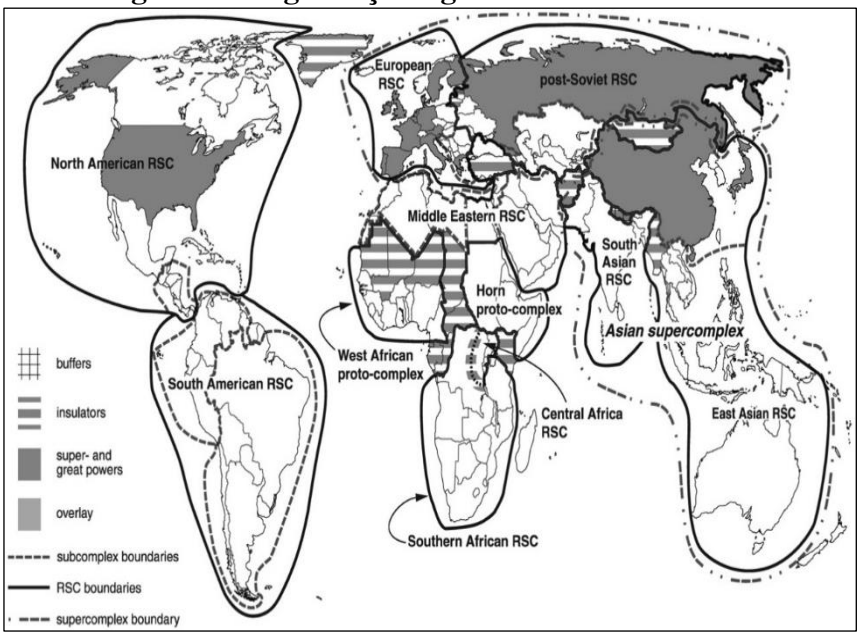
No bojo da explanação da nova teoria, Buzan e Waever demonstram a diferenciação entre segurança global e regional, entendendo essa última como intervalo entre o local e o global, o que fundamenta a teoria dos complexos regionais de segurança, dando-lhe suporte analítico (BUZAN; WAEVER, 2003). Para tanto, afirmam que as regiões,

> [...] devem ser compostas por conjuntos agrupados geograficamente de tais unidades e esses agrupamentos devem estar inserido em um sistema maior, que possua uma estrutura própria. As regiões têm um estatuto analítico e mesmo ontológico, mas não têm qualidade de ator (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 27).

A teoria parte do pressuposto que as questões de segurança internacional devem ser compreendidas à luz da regionalização do espaço mundial, mais propriamente de uma "segurança regional" inserida no sistema internacional do pós-Guerra Fria. Os autores entendem que o mundo do pós-Guerra Fria passou a ser lido a partir do estabelecimento de zonas de paz e zonas de conflito.

[18] Obviamente que considerando os "tempos atuais" ao ano de 2003.

Figura 3 – Segurança Regional Pós Guerra-Fria



Fonte: Buzan; Waever (2003). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.
Nota: Os complexos e subcomplexos regionais de segurança de Buzan e Waever do pós- Guerra Fria, dentre eles o Complexo Sul-Americano.

Buzan e Waever partem do pressuposto que as relações entre Estados vizinhos atualmente adentraram a uma interdependência de tal monta que a segurança a partir de então só pode ser interpretada a partir de uma escala regional entre o nacional e o global; a ameaça não é mais isolada ou a um único país. Desponta então a ideia de "complexos regionais." Afirmam que sua proposta pode ser lida como uma variante da escola construtivista impulsionada por Alexander Wendt, pois depende de padrões de amizade e inimizade das unidades políticas do sistema internacional, mas não rompem em absoluto com a perspectiva realista visto que a TCRS pode ser lida em sintonia com a perspectiva convencional da leitura do sistema

internacional a partir da hegemonia anárquica que o compõe (BUZAN; WAEVER, 2003)[19]. Trata-se de uma proposta com enfoque regional para a análise da estrutura de segurança internacional e apresenta-se como uma antítese à proposta de Samuel Huntington sobre choque civilizacional, uma vez que os complexos regionais de segurança constituem subsistemas com interação interna, enquanto Huntington entendia o mundo regionalizado e polarizado como fator excludente em grandes complexos de civilizações, oito para ser preciso.

Segundo eles, os Estados temem os mais ofensivos e desta feita há uma tendência de aliança regional entre vizinhos. Numa proposição didática e objetiva apresentam a definição de um CRS, reformulando a concepção original estabelecida em 1983 por Buzan:

> A definição original de um Complexo de Segurança (BUZAN, 1983: 106) foi: "um grupo de Estados cujas preocupações com segurança estão suficientemente próximas e interligadas que não podem razoavelmente ser consideradas separadas um do outro". Em nosso livro de 1998 (Buzan & Wæver 1998: 201), a definição de CRS foi reformulada para lançar o foco no Estado e no aspecto político-militar, reformulando a mesma concepção básica para a

[19] A relação entre Buzan-Waever e Alexander Wendt pode ser definida como uma espécie de mutualismo: os dois primeiros foram fortemente influenciados pelo segundo, mas Wendt mais tarde afirmou que sua teoria posteriormente seria afetada pela TCRS de Buzan e Waever (MEDEIROS FILHO, 2010). Devemos destacar também que o Construtivismo se converte em uma das principais escolas de pensamento das Relações Internacionais fora do eixo Realismo-Liberalismo. Sinteticamente, essa escola parte do pressuposto que no sistema internacional nada está posto *a priori*, nada está definido, mas, sim, os fatos políticos são passíveis de produção constante: somos protagonistas da construção dos fatos políticos e não meros expectadores. O mundo é socialmente construído. Os construtivistas insistem demasiadamente na tese da transformação das relações internacionais, na modificação do *status quo*, na modificação por parte dos "agentes" como forma de quebrar a hegemonia do realismo e liberalismo (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

> possibilidade de diferentes atores e vários setores de segurança: 'um conjunto de unidades cujos processos principais de securitização, dessecuritização ou ambos estão tão interligados que sua segurança e problemas não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 44).

Nessa definição objetiva, os atores sintetizam na expressão "estão tão interligados que sua segurança e problemas não podem ser resolvidos separadamente", a nova realidade regional (e dos Estados), a necessidade de pensar a defesa e segurança na escala regional e não mais local, uma robusta teoria que seria detalhada em extenso volume. Consideramos, portanto, que a proposta de Buzan e Waever torna-se indispensável para a leitura da defesa regional sul-americana, senão na plenitude, ao menos, grande parte dela. Exatamente por isso a teoria dos complexos regionais de segurança tem sido alvo de diversos estudos acadêmicos no Brasil.

Em pesquisa que se debruça notadamente sobre os trabalhos de Buzan e Waever, Cabral (2013) chama atenção para que a justificativa ao estabelecimento de um complexo regional dá-se pela observação ao longo da história das ameaças reais que provêm de áreas contíguas ao Estado, ou seja, de países vizinhos. Como o princípio elementar de um Estado é sua sobrevivência e a preservação de sua soberania, ele é por definição uma entidade egoísta; mesmo Estados que apresentem circunstancialmente relações amigáveis podem se rivalizar num determinado momento e irem à guerra (CABRAL, 2013). Surge daí a importância do estudo dos sistemas regionais do qual a TCRS é, provavelmente, a forma mais acabada. O estabelecimento e inferência de um complexo regional de segurança com seus "subsistemas" regionais e sua inserção na segurança internacional dão suporte à análise conjuntural e regional.

Para além da própria definição original estabelecida pelos formuladores da TCRS e como estudioso dessa teoria, Cabral (2013) oferece uma definição complementar de Complexo Regional de Segurança:

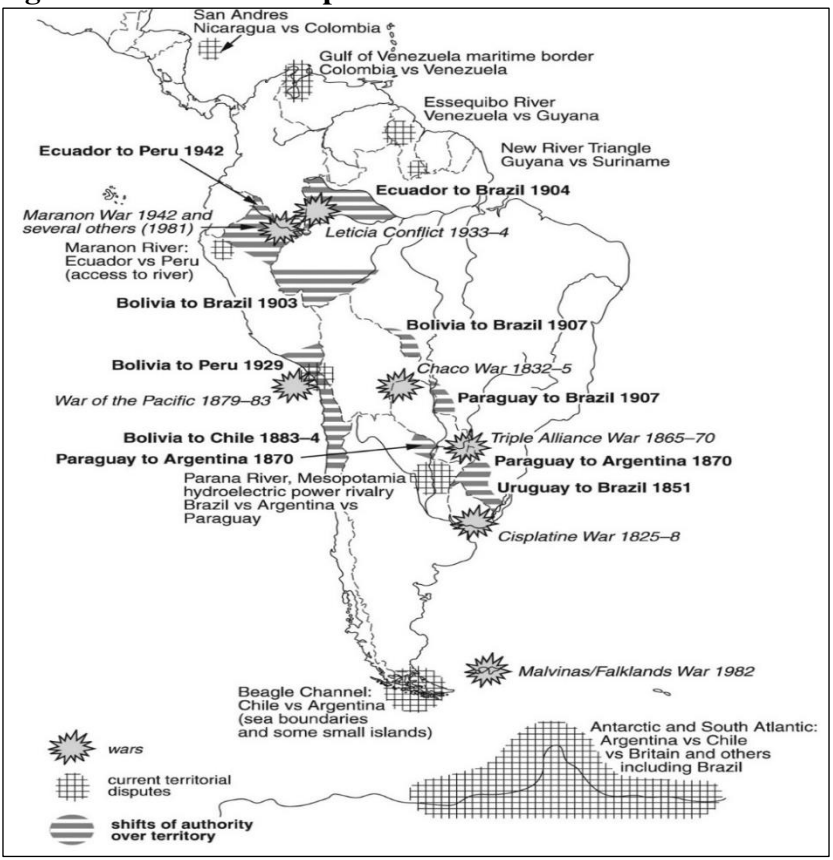
> Podemos definir Complexo Regional de Segurança como um conjunto de Estados permanentemente afetados por uma ou mais externalidades de segurança que emanam de uma área geográfica distinta. Nestes complexos, os membros são tão interrelacionados em termos de sua segurança que as ações de qualquer membro e as dinâmicas internas de segurança dentro de qualquer membro, têm grande impacto sobre os outros (CABRAL, 2013, p. 82).

Ao apresentar a configuração do CRS sul-americano, Buzan e Waever identificam fronteiras contestadas desde o processo de independência que formam o principal mote de insegurança interestatal da região, embora as principais guerras entre os Estados sul-americanos perdem em fatalidades para os conflitos civis. Citam os casos de *Lo Bogotazzo*, na Colômbia, o período repressivo do Chile, Argentina e Brasil, as atuações guerrilheiras do Sendero Luminoso e Tupac Amaru, no Peru e mais recentemente a atuação das guerrilhas colombianas. Excetuam o caso das Malvinas em 1982, uma guerra com maiores implicações.

Os autores entendem que o contexto regional de segurança sul-americano apresentou mudanças notáveis no período do pós-Guerra Fria, empurrando a região para maior cooperação no período. Interessante destacar que os autores estão escrevendo antes mesmo da constituição da Unasul e Conselho de Defesa Sul-Americano[20].

[20] A obra de Buzan e Weaver é de 2003.

Figura 4 - Guerras e disputas territoriais na América do Sul



Fonte: Buzan; Waever (2003). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.

Nota: No mapa, conflitos fronteiriços do período pós-colonial e guerras civis envolvendo guerrilhas no Peru e Colômbia.

Considere-se que após os atentados do 11 de Setembro em 2001 e com a guinada estadunidense em direção ao continente asiático, coincidindo com a política externa unilateral dos anos George W. Bush, priorizando o combate a grupos fundamentalistas como o Taleban, al Qaeda e posteriormente ao Estado Islâmico,

tornou menor a presença do vizinho do Norte na região, período em que coincidiu com maior estreitamento dos laços entre os Estados da região.

> Em um mundo onde esquemas de integração de importantes organizações regionais parecem invariavelmente fracassar fora da Europa, a América do Sul tornou-se um caso interessante. Um regime de segurança vem se fortalecendo há pelo menos vinte anos, e pergunta-se se pode aproximar agora de uma comunidade de segurança. Uma reorientação começa a ser direcionada para uma reestruturação das forças de defesa. Finalmente, o padrão de securitização caminha para reforçar a cooperação. O antigo pensamento geopolítico que criava cenários ameaçadores entre os Estados sul-americanos foram em grande parte abandonados [...] e nota-se uma necessidade de resistir aos EUA, ainda que de forma cooperativa. Exatamente porque as relações com os EUA são relativamente boas, faz-se necessário à região ser forte o suficiente para influenciá-lo [...] (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 338).

Ao finalizar sua análise do complexo de segurança regional sul-americano, os autores concluem o capítulo que trata do subcontinente com um enigmático "o que vai ser da América do Sul?" (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 339). Pergunta que, guardadas as devidas proporções, igualmente, orienta a maior parte das pesquisas acadêmicas sobre defesa e segurança no subcontinente, inclusive, a nossa.

Em leitura crítica sobre os trabalhos de Buzan e Waever, Fuccille e Resende (2013) reconhecem a importância da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), porém entendem que a

mesma no que diz respeito à América do Sul encontra-se defasada diante da dinâmica regional decorrida após a elaboração dos estudos dos autores abordados. De fato, intervenientes novos influíram na região e, inclusive, decorrido dez anos da própria análise crítica de Fuccille e Resende (2013), outros ingredientes continuam a compor o instável cenário geopolítico sul-americano nessa terceira década do século.

Igualmente, um dos reconhecidos estudos acadêmicos sobre esse campo é o de Pagliari (2009) para quem, apesar de significativos avanços, estabelecer uma política de segurança comum regional sempre apresentou intensos obstáculos:

> A baixa incidência de guerras interestatais na América do Sul não significa ausência de situações conflitivas, mas, sim, que os Estados da região tendem a resolver suas disputas por meio da diplomacia, embora exista a ameaça do uso da força, e alguns países tenham retomado um processo de aquisição de material bélico (PAGLIARI, 2009, p. 87).

Para embasar a afirmação acima a autora faz um resgate dos principais conflitos sul-americanos ao longo sobretudo do século XX com destaque para os conflitos entre Chile e Bolívia (1883) que deixaram o segundo sem saída para o mar, Guerra da Letícia (1932), entre Colômbia e Peru, os diversos conflitos entre Peru e Equador, com especial destaque para o de 1995, e, claro, a Guerra das Malvinas (1982) (PAGLIARI, 2009).

Em que pese a existência de tais conflitos, em linhas gerais e especialmente se comparado a outras regiões do planeta, a América do Sul é considerada como uma zona de paz, não conflitiva e desnuclearizada, fato já invocado por líderes regionais. Zona de paz

não implica em ausência de violência, pois apesar da baixa incidência de conflitos interestatais, transbordam problemas sociais e civis com hostilidades internos aos Estados, como violência urbana, guerrilhas intestinas, crime organizado, diversos tipos de tráfico internacional. As políticas de defesa e segurança regional encontram-se atualmente bastante vinculadas às novas ameaças não estatais, em especial, a questão do narcotráfico e comércio de ilícitos de crimes transnacionais. Circundam, em especial, a região amazônica sul-americana, mas também áreas de fronteiras. Contudo, ameaças tradicionais seguem apresentando foco de atenção.

Depreende-se das leituras dos analistas que adotam a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança que tal metodologia obedece a quatro níveis de escala quando é considerada a análise de relacionamento entre Estados. A escala doméstica que considera os acontecimentos interiores a cada estado; a escala regional que diz respeito a relação entre Estados dentro de uma mesma localidade regional, logo, países vizinhos; a escala inter-regional, quando Estados de uma mesma região se relacionam com aqueles de uma região próxima; escala global, quando um complexo regional não detém nenhuma potência global, mas se relacionam com outro complexo regional com a presença de uma potência (CABRAL, 2013).

Concluímos esta seção entendendo que a Teoria dos Complexos Regionais se configura como um dos suportes teóricos na análise regional sul-americana. À esta teoria, por exemplo, se soma a proposta de Deutsch sobre *comunidade de segurança*, outra importantíssima perspectiva de análise regional e abordada mais adiante. Feitas essas ponderações acerca do complexo regional sul-americano, passemos agora à uma breve explanação sobre os investimentos militares na região com o propósito de contextualização para em seguida arrolarmos sobre as organizações de defesa e segurança regional existentes.

DEFESA E DESPESA MILITAR NO MUNDO E NA AMÉRICA DO SUL

O olhar sobre os gastos militares é ingrediente importante para a política de defesa e segurança regional, pois, tal enfoque impacta na agenda internacional e regional. Referência importante nos estudos sobre o status quo da defesa mundial é o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), cuja publicação de 2023 apontava os dez países que mais despenderam investimentos militares em 2022: Estados Unidos, China, Rússia, Índia, Arábia Saudita, Reino Unido, Alemanha, França, Coreia do Sul e Japão. Observa-se a ausência de países da América do Sul. O primeiro país sul-americano a aparecer na lista é o Brasil, na décima sétima posição, seguido da Colômbia, vigésimo quarto (SIPRI, 2023)[21].

Ao longo da década de 2010 os gastos militares em todo o mundo apresentaram um constante ritmo de crescimento, correspondendo em 2019 ao montante de US$ 1,9 trilhão, 2,2% do PIB mundial. Segundo o SIPRI (2023), após oito anos consecutivos com o mundo conhecendo aumento global de gastos militares, foi em 2022 em que se atingiu o maior montante verificado até hoje pelo organismo: US$ 2,2 trilhões (SIPRI 2023). Estados Unidos e China representaram mais da metade desse investimento militar (SIPRI, 2023). Esse fato está relacionado à Guerra da Ucrânia que, dentre outras coisas, recolocou a Rússia entre os três países com maior investimento militar do globo, assim como a Ucrânia que subiu bastante no ranking.

[21] A publicação Fact Sheet do SIPRI em abril de 2023 corrige e atualiza o anuário de 2023, SIPRI YEARBOOK 2023: a*rmaments, disarmament and international security* com o qual vinhamos trabalhando. A atualização se deu no calor dos fatos decorridos da Guerra da Ucrânia. O órgão informa: "O banco de dados de gastos militares do SIPRI foi atualizado em 24 de abril de 2023 e esta versão substitui todas as versões anteriores da base de dados." Nota-se em relação à versão de 2022 que a Rússia pulou da quinta para a terceira posição e a Ucrânia subiu para a décima primeira posição.

Tabela 1 - Despesas militares por país (2022)

PAÍS	REGIÃO	GASTO (em bilhões US$)
Estados Unidos	América do Norte	877
China	Ásia oriental	292
Rússia	Ásia	86,4
Índia	Sul e sudeste asiático	81,4
Arábia Saudita	Oriente Médio	75
Reino Unido	Europa	68,5
Alemanha	Europa	55,8
França	Europa	53,6
Coreia do Sul	Ásia oriental	46,4
Japão	Ásia oriental	46

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: SIPRI (2021). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.

As grandes despesas militares ficam restritas a três zonas do planeta, América do Norte, Europa e Ásia, ficando, portanto, América do Sul, África e Oceania excluídas, embora a Austrália tenha aumentado sua participação global. São essas constatações estatísticas que em parte, levam autores a considerar a América do Sul uma zona de paz, de fato, uma região com investimentos militares bastante modestos e em queda. O relatório SIPRI informa que após apresentar em 2020 um ritmo levemente ascendente com investimentos da ordem de US$ 52 bilhões, em 2023 a América do Sul decaiu em seus investimentos acusando um total de US$ 46,1 bilhões, participação bastante discreta. O Brasil foi o país de maior relevância acusando um gasto de US$ 20,2 bilhões, seguido da Colômbia com US$ 9,9 bilhões e Chile, US$ 5,6 bilhões. (SIPRI,

2023)[22]. Apesar de na década anterior ter crescido quase 9%, segundo o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, em período recente (2014-2016) a região apresentou decréscimo no investimento militar: 2014, US$ 47,6 bilhões; 2015 US$ 40,4; 2016, US$ 36, 6 bilhões. (CEED, 2018). O quadro a seguir mostra as áreas do globo com maiores gastos militares e confirma a América do Sul como região discreta em investimentos militares se comparada às demais.

O continente americano responde por 41,5% dos gastos mundiais, mas sabemos que isso se deve à presença dos Estados Unidos que na América responde por aproximadamente 90% do total dos investimentos bélicos. Chama a atenção o gasto militar no Oriente Médio, pouco menos de 10% do gasto global e isso se deve sobretudo à Arábia Saudita, um dos maiores compradores de armas do mundo. A contraposição é o continente africano com gastos de menos de 2% do total mundial e que apresentou queda em 2023, tal qual a América do Sul.

No cenário global, o comércio internacional de armas segue num crescente. Nesse cenário, os maiores compradores de armas são, Índia, Arábia Saudita, Qatar, Austrália e China, enquanto os maiores fornecedores, Estados Unidos, Rússia, França, China e Alemanha, respondendo por 76% de todo o fornecimento internacional (SIPRI, 2023). Essa presença norte-americana e russa entre os maiores provedores de arma do mundo data desde 1950 initerruptamente.

A ausência da América do Sul tanto na lista dos maiores compradores como na de provedores de armamentos no mundo reafirma sua contida posição junto ao negócio internacional de armas. Tal fato não deixa de ser intrigante, pois, apesar de tratar-se

[22] Brasil e Colômbia apontaram queda no investimento em relação ao Relatório anterior: o Brasil caiu de US$ 26,6 bilhões para US$ 20,2 bilhões e a Colômbia de US$ 10 bilhões pata US$ 9,9 bilhões. Já o Chile apresentou um sutil aumento de US$ 5 bilhões para US$ 5,6 bilhões (SIPRI, 2022; 2023). Note-se que a queda do Brasil foi significativa.

de uma das regiões mais ricas em biodiversidade, potencial hídrico e diversos recursos naturais, logo, de suma importância geopolítica, não se converteu, se comparada a outras regiões do planeta, em zona de conflagração beligerante. Não aos moldes das regiões supracitadas.

Tabela 2 – Despesas militares por região (2022)

GASTOS MILITARES MUNDIAIS, 2022		
Região	**Gastos (US$ b.)**	**Mudança (%)**
África	39.4	–5.3
África do Norte	(19.1)	–3.2
África Subsariana	20.3	–7.3
Américas	961	0.3
América Central e Caribe	11.2	–6.2
América do Norte	904	0.7
América do Sul	46.1	–6.1
Ásia e Oceania	575	2.7
Ásia Central	1.4	–29
Leste Asiático	397	3.5
Oceania	35.3	0.5
Sul da Ásia	98.3	4
Sudeste asiático	43.1	–4.0
Europa	480	13
Europa Central e Oeste europeu	345	3.6
Leste europeu	135	58
Oriente Médio	(184)	3.2
Total Mundial	2240	3.7

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: SIPRI (2023). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.

Nota: ( ) = estimativa incerta. Valores gastos em (2022) US$. Todas as mudanças são em termos reais para o período de 2021-22.

Enquanto foi ativo, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED)[23] atuou como órgão sistematizador dos custos e investimentos militares na América do Sul e importante fonte de referência e balizamento dos gastos em defesa regional, visto que seus relatórios apresentavam uma criteriosa metodologia e padronização para aferição de tais gastos, contribuindo para uma boa compreensão do contexto da defesa e segurança regional. Em suma, era um registro oficial dos investimentos em defesa na região.

Tabela 3 – Principais exportadores e importadores de grandes armamentos (2018-2022)

	Exportador	Proporção Mundial (%)		Importador	Proporção Mundial (%)
1	EUA	40	1	Índia	11
2	Rússia	16	2	Arábia Saudita	9,6
3	França	11	3	Catar	6,4
4	China	5,2	4	Austrália	4,7
5	Alemanha	4,2	5	China	4,6
6	Itália	3,8	6	Egito	4,5
7	Reino Unido	3,2	7	Coreia do Sul	3,7
8	Espanha	2,6	8	Paquistão	3,7
9	Coreia do Sul	2,4	9	Japão	3,5
10	Israel	2,3	10	EUA	2,7

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: SIPRI (2023). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.

Os gastos militares dos Estados estão atrelados quase sempre aos respectivos ministérios ou secretarias de defesa e às próprias forças armadas de quaisquer países, logo aos setores públicos. No

[23] O CEED foi o braço estratégico do CDS, desativado em 2020 e analisado no capítulo seguinte.

limite, tais gastos se justificam, pois, se dedicam a defender o Estado de eventual ataque armado ou de *novas ameaças*, cabendo notar que esses gastos em defesa diferem daqueles investimentos destinados à segurança pública de um país.

A defesa militar perante uma eventual ameaça externa ao Estado é um assunto das Forças Armadas, enquanto a "segurança" está relacionada às questões internas do Estado para garantia da lei e da ordem, ou seja, uma questão de polícia (MEDEIROS FILHO 2018; CABRAL, 2013). Portanto, quando se fala de gastos em defesa isso não envolve órgãos policiais, forças de segurança interna e mesmo a guarda das fronteiras (CEED, 2018).

A análise e dimensionamento sobre gastos em defesa deve levar em consideração fatores específicos, como o poderio econômico de um país, percebido pelo tamanho real de seu PIB; considera-se o percentual do PIB nominal do país no gasto em defesa. Daí o fato de as maiores despesas militares do globo expresso nos quadros anteriores coincidirem quase que na totalidade com as maiores economias mundiais. Corroborando essa perspectiva, o Ministério da Defesa brasileira afirma em seu Livro Branco: "a comparação entre os dados dos orçamentos de Defesa de diferentes países é útil para se obter uma visão de ordem de grandeza e como são aplicados os recursos financeiros" (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020, p. 175)[24].

[24] A expressão "Livro Branco" diz respeito a um documento governamental. É uma iniciativa institucional de um governo ou de alguma organização internacional. Deriva da expressão em inglês "White Paper", utilizada no circuito internacional desde o início do século XX e que se tornou uma convenção. A origem do termo é no Reino Unido, após o término da Primeira Guerra Mundial quando deu-se o esfacelamento de vastos impérios, em especial o Império Otomano. Estabeleceu-se a partir dali a política de mandatos para o domínio de vastas áreas incorporadas pelas potências, em especial, os mandatos no Oriente Médio: mandato britânico para a Palestina, mandato britânico para a Mesopotâmia, mandato francês para o Líbano, etc. O Livro Branco emitido pelo Reino Unido para conter a migração judaica para a palestina em 1939 tornou a

Outro aspecto para aferir o poder de defesa de um Estado é o quanto desse gasto é atribuído ao peso do armamento em material bélico e ao investimento tecnológico em pesquisa e desenvolvimento se contrapondo ao percentual destinado a gasto com pessoal. No tocante ao Brasil, maior economia da América do Sul, o conjunto de dados apresentados a seguir e extraídos do "Livro Branco de defesa Nacional" (2020) responde a indagação[25]. Observa-se muito provavelmente um problema de ordem cultural para a discussão do assunto em questão: a alta demanda com gastos em pessoal. No caso brasileiro, do montante orçamentário de R$ 111 bilhões em 2019, 73% (R$ 81 bilhões) referiu-se a gasto com pessoal, segundo aponta a tabela do Ministério da Defesa a seguir. Conclui-se que tal demanda orçamentária compromete maiores investimentos no aparato técnico militar.

São breves informações acerca dos investimentos militares sul-americanos, como impactam a discussão sobre a defesa no subcontinente e visam subsidiar a temática da defesa nacional e regional e as organizações de cooperação em defesa americanas e sul-americanas que estudaremos no capítulo a seguir.

---

expressão mais popular. A última versão brasileira do Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) data de 2020. Quando da conclusão dessa pesquisa o plenário do Senado Federal aprovara o novo LBDN junto com a atualização do Plano Nacional de Defesa (PND) e enviara em junho de 2022 a nova versão para a Câmara dos Deputados.

[25] O Livro Branco da Defesa Nacional é uma satisfação pública do governo à sociedade relacionada às informações da Defesa nacional e é atualizado a cada quatro anos. Utilizamos a versão 2020. Enquanto essa tese se encontrava na fase de redação final, o Senado Federal aprovava a atualização do Livro Branco 2024 e enviava à Câmara dos Deputados para análise final, porém, ainda não publicada. Efetivamente a Lei Complementar 97/1999 estabelece três documentos estratégicos relacionados à defesa brasileira e que são atualizados, igualmente, de quatro em quatro anos: Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). Em 2022 as atualizações dos documentos foram enviadas para a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI). Em consulta na CCAI constatamos que os documentos supracitados foram enviados à Primeira Reunião de Trabalho Deliberativa em 02/05/2023. Tais documentos são importantes para a releitura do status de defesa brasileira e sul-americana que abordamos.

Tabela 4 – Orçamento da Defesa brasileira (2020)

ANO	UNIDADE				
	ADM. CENTRAL MD	MARINHA	EXÉRCITO	AERONÁUTICA	TOTAL
2010	2,63	26,42	41,16	23,57	**93,77**
2011	219	25,05	41,47	23,21	**91,92**
2012	2,85	25,47	40,12	22,92	**91,36**
2013	2,85	26,50	41,48	23,75	**94,29**
2014	2,19	26,53	42,30	24,40	**95,92**
2015	2,19	25,15	41,76	24,76	**93,86**
2016	2,06	23,66	40,49	22,83	**89,05**
2017	1,47	26,71	44,28	24,47	**96,93**
2018	1,82	30,69	46,31	25,76	**104,57**
2019	1,64	35,01	48,19	26,65	**111,49**

Nota: Despesa empenhada por comando militar (valores constantes – R$ bilhões).

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério da Defesa (BRASIL, 2021).

Tabela 5 – Orçamento da Defesa brasileira por natureza

ANO	UNIDADE				
	PESSOAL	CUSTEIO	INVESTIMENTOS	DÍVIDA	TOTAL
2010	70,00	11,11	12,25	0,41	**93,77**
2011	69,63	11,94	9,46	0,89	**91,92**
2012	67,12	11,46	11,58	1,21	**91,36**
2013	68,54	12,50	11,54	1,71	**94,29**
2014	69,90	13,73	10,11	2,41	**95,92**
2015	71,00	12,07	8,38	2,41	**93,86**
2016	68,26	11,89	7,18	1,72	**89,05**
2017	73,90	12,44	8,94	1,65	**96,93**
2018	77,69	13,04	11,97	1,89	**104,57**
2019	81,10	13,71	14,80	1,88	**111,49**

Nota: Despesa empenhada por grupo de natureza da despesa (valores constantes – R$ bilhões).

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério da Defesa (BRASIL, 2021).

CAPÍTULO 2

Organizações de Cooperação em Defesa na América: Potencial e Limites

ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA: POTENCIAL E LIMITES

O sistema interamericano se instituiu mais efetivamente na década de 1940 especialmente a partir da formação de três entidades com atuação na esfera da defesa e segurança: a Junta Interamericana de defesa (JID), 1942; o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), 1947; e a Organização dos Estados Americanos (OEA), 1948[26]. É nessa década que se verifica com maior vigor a montagem de uma cooperação em defesa na América sob a perspectiva de defesa hemisférica liderada pelos Estados Unidos (MOURA, 2012). Note-se que as três organizações que abordam a temática da defesa, são anteriores à criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN, em 1949.

Outros autores consideram como primeiro passo para esse fim o Congresso do Panamá, em 1826, ocorrida sob a liderança de Simon Bolívar (BRAGA; FIGUEIREDO, 2017). E há ainda uma terceira visão que considera como início efetivo desse processo o ano de 1889 que levou à criação da União Panamericana em 1910, já sob uma clara perspectiva monroísta[27].

[26] A expressão Sistema Interamericano passou a ser mais marcadamente difundida a partir da criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), particularmente com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Carta da OEA, em Bogotá, em 1948. Contudo, as origens de tal Sistema e que contribuiu para a construção futura de uma série de organizações americanas remontam ao ano de 1889 quando da Primeira Conferência Internacional Americana. A partir dos anos 1940 um conjunto de organização passa a solidificar esse Sistema. Spielman (2009), contudo, defende a tese de que as raízes da cooperação continental latino-americana e sul-americana devam ser encontradas ainda no ano de 1810 quando o escritor e ativista político chileno, Don Juan Egaña defendeu a tese de um plano de defesa para todo o continente.

[27] Relativo a James Monroe, ou seja, sob à lógica da hegemonia estadunidense guiada pela Doutrina Monroe.

A partir dos anos 1940 configurou-se um Sistema Interamericano de Defesa (SID), lido como um conjunto de organizações multilaterais e de cooperação regional pautada na defesa e segurança americana constituído principalmente por três organizações, JID, TIAR e OEA. Seguindo esse contexto, o capítulo abordará as formas de cooperação regional americana e sul-americana por meio de organizações de defesa para posteriormente apresentar um contraponto entre as perspectivas hemisférica e regional.

A JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA – JID

A Junta Interamericana de Defesa (JID) é composta pelos 35 países independentes da América e é considerada a mais antiga organização de defesa do mundo, mais propriamente, uma organização militar como a entidade se define em seus documentos (JID, 2006)[28]. Seu surgimento deu-se no ambiente da Segunda Guerra Mundial, com o propósito de combater a ameaça alemã. Os antecedentes da criação da JID podem ser identificados na Primeira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores no Panamá que ocorreu entre os dias 23 de setembro e 03 de outubro de 1939, portanto, logo após à invasão da Polônia pelos alemães e de onde se extraiu o documento a *Declaração do Panamá*. Por sua vez, esse encontro era uma continuidade de duas conferências que o antecederam: a Conferência Internacional de Consolidação da Paz, ocorrida em Buenos Aires em 1936 e a VIII Conferência

[28] Organizações de defesas pressupõem alianças de relevância militar, embora, não exclusivamente; uma organização de defesa pode não subscrever uma aliança militar configurando-se como entidade de consulta e viés político. Contudo, as expressões 'organização de defesa' e 'organização militar' são, comumente, tratadas como sinônimos na literatura do assunto. Em ambas está veladamente subentendido, no limite, a possibilidade de uso legítimo da força e a perspectiva da guerra.

Internacional Americana de Lima, em 1938. O ministro das relações exteriores do Brasil há época, Oswaldo Aranha, narra em seu relatório enviado ao presidente Getúlio Vargas as deliberações do referido encontro e que serviriam de base para a criação daquela que seria em breve a primeira organização de defesa hemisférica da América e do mundo e que denotam tão bem a preocupação da época:

> Quanto ao problema do mar continental pode dizer-se que em torno de tão ampla definição de princípios girou toda a atividade dos negociadores não faltando quem visse nesse ponto nevrálgico da reunião do Panamá a zona sensível e, por isso mesmo, perigosa em que se poria à prova a boa vontade dos Governos representados e consequentemente a própria estrutura moral do panamericanismo. Conseguimos que prevalecesse o critério brasileiro e, quando uma certa hesitação parecia ainda dominar o espírito da Conferência, tornamos público o voto do Brasil – documento que, pelo seu alcance, [...] traduziu com maior clareza e o mais elevado senso da dignidade internacional a posição das Américas em face do conflito europeu e da sua possível extensão aos mares americanos. Aos princípios expostos pelo Brasil veio filiar-se a chamada Declaração do Panamá, que estatuiu os limites marítimos da neutralidade americana (MRE, 1939, p. 09-10).

Ainda na Declaração do Panamá resgatavam-se discussões oriundas do *Tratado de Manutenção, Garantia e Restabelecimento da Paz*, firmado em Buenos Aires, em 1936 e que serviriam de inspiração para a criação não só da JID, mas, também ao TIAR em 1947:

> Art. I
>
> No caso de se achar ameaçada a paz das Repúblicas americanas e com o fim de coordenar os esforços para evitar a guerra, qualquer dos Governos das Repúblicas americanas ... consultará com os outros Governos das Repúblicas americanas que em tais casos se consultarão entre si para os efeitos de procurar e adotar fórmulas de cooperação pacífica.
>
> Art. II
>
> Caso surja uma guerra ou um estado virtual de guerra entre países americanos, os Governos das Repúblicas americanas, representados nesta Conferência, efetuarão sem demora as consultas mútuas necessárias com o fim de trocar ideias e de procurar, dentro das obrigações emanadas dos pactos já citados e das normas da moral internacional, um método de colaboração pacífica (MRE, 1939, p. 09-10).

A expressão "caso surja uma guerra" é indissociável ao período em que ocorria as conversações: era o ano de eclosão da Segunda Guerra Mundial. Durante a guerra a Alemanha invadiu a Holanda e a França e como esses países detinham colônias no continente americano, os governos temiam que a Alemanha, reivindicando direito sobre as colônias, estendesse a guerra até a América. A realização desses movimentos ocorridos no período 1936-1939 preparara o terreno para a criação da Junta Interamericana de Defesa em 1942 já em plena conflagração bélica mundial. Criada no auge do conflito, sua fundação ocorreu durante a realização da terceira reunião de consulta dos ministros das relações exteriores realizada em 28 de janeiro de 1942 no Rio de Janeiro, evento organizado pela União Panamericana e que mais tarde se transformaria na Organização dos Estados Americanos (OEA). Representantes de Brasil, Venezuela e Panamá foram os principais protagonistas desse primeiro momento que levou à

fundação da organização que nasceu com o claro propósito de compor-se como aliança militar na área de defesa. Inclusive, na Segunda Reunião de Consulta ocorrida em Havana em 1940 que originou o documento *Declaração XV Assistência Recíproca e Cooperação de Defesa das Nações Americanas* consta pela primeira vez o compromisso de que caso haja "um atentado de um Estado não americano contra a integridade ou a inviolabilidade do território [...] de um Estado americano, será considerado como um ato de agressão contra todos" (CONSEJO PERMANENTE OEA, 2000).

Portanto, o mote que levou a criação da JID foi a resistência ao nazismo e aos países do eixo (JID, 2006). Na constituição final da JID em 1942 ficou estabelecido que a nova organização seria composta como um "organismo militar permanente", com as repúblicas americanas se comprometendo com uma solidariedade armada uma com as outras, prontas para defender imediatamente o hemisfério ocidental (CONSEJO PERMANENTE OEA, 2000). Comprometeu-se, então, com uma colaboração militar envolvendo todos os governos americanos que se prestariam à defesa do hemisfério a oeste de Greenwich. Tal compromisso foi reforçado recentemente quando da posse dos novos líderes da JID para o biênio 2023-2025. Portanto, existe, sim, uma organização militar oficialmente constituída no continente americano e resguardada pela legalidade assumida por todos os governos do continente com tal comprometimento militar (com exceção do Canadá). Até onde poderia ir essa organização, parece estar intencionalmente incerta na esfera política. Mas nos documentos oficiais isso está subliminarmente posto: "defesa do hemisfério ocidental"[29].

[29] Obviamente que o conceito de hemisfério ocidental é geograficamente muito claro, mas a proposição oficial da JID guarda certa obscuridade com o termo, pois trata-se de organização americana, ou seja, continental. Revela-se aqui a obscuridade por vezes percebida no conceito de "defesa hemisférica".

COMPOSIÇÃO BUROCRÁTICA E MECANISMOS

Atualmente, ao menos oficialmente, a JID é o mecanismo de defesa e segurança hemisférica do continente, sendo a entidade consultiva para esse fim. Está sediada na "Casa do soldado" em Washington, mais propriamente Estados Unidos, o que insinua uma interpretação velada sobre o hegemonismo desse país nas organizações do Sistema Americano. Na Casa do soldado funciona quatro dos cinco órgãos principais da organização (JID, 2019).

De 1942 a 2006 funcionou como organização autônoma e a partir de 2006 passou a ser parte integrante da OEA. A mudança de missão é perceptível nesses dois momentos. De 1942 a 2006 a JID gozou de autonomia para sugerir medidas efetivas para a defesa do continente enquanto a partir de 2006 ao ser incorporada pela OEA tornou-se um órgão consultivo de assessoramento técnico para assuntos militares à essa última (JID, 2019). É salutar mencionar que durante a criação da OEA em 1948 nos encontros de Bogotá, cogitou-se incorporar à JID à nova e ampliada Organização, mas houve resistência dos próprios membros e o fato só veio a se efetivar em 2006. Nos dias atuais, a JID é um mecanismo regional de diálogo em segurança e defesa hemisférica atrelada à OEA. E a definição de seus princípios e propósitos, assim como a intersecção com a Organização e ao próprio conceito de Sistema Interamericano, estão dispostos em documento institucional elaborado pela Comissão de Segurança Hemisférica da OEA que advoga à necessidade permanente de uma organização com esse fim:

> A Junta Interamericana de Defesa faz parte do conjunto de instituições que compõem o Sistema Interamericano. Nesse sentido, a Junta Interamericana de Defesa mantém relação institucional com a Organização dos Estados

> Americanos, cujas características se busca identificar neste trabalho. Para tanto, apresenta o quadro geral do sistema de segurança coletiva na Organização da qual se origina a Junta Interamericana de Defesa, de acordo com as decisões dos diversos órgãos que intervieram em sua criação e as atribuições que lhe foram dadas; apresenta a estrutura e as atividades desenvolvidas pela Junta e identifica a situação da relação institucional da Organização com a Junta Interamericana de Defesa; também apresenta os aspectos mais importantes da reflexão realizada sobre essa relação na OEA e no marco do processo de renovação e fortalecimento de suas instituições (CONSEJO PERMANENTE OEA, 2000).

Desde que foi incorporada pela OEA em 2006, JID e OEA compartilham objetivos comuns guiados pela Carta da OEA e baseados "no princípio da supervisão civil das forças armadas no contexto da democracia representativa" (JID, 2006, p. 01). Portanto, desde a fusão instituiu-se o vínculo jurídico-institucional entre as duas organizações.

> A Junta Interamericana de Defesa tem como função principal prestar à OEA e seus Estados membros serviços de assessoria técnica, consultivo e educativo sobre temas relacionados a assuntos militares e de defesa hemisférica contribuindo ao cumprimento da Carta da OEA (JID, 2015, p. 30).

Em se tratando de um organismo multilateral, no Brasil o órgão responsável pela representação e atuação dos delegados brasileiros na organização é o Ministério da Defesa que mantém

representação junto à JID e por meio de documentos oficiais caracteriza a organização como:

> Um fórum internacional único e privilegiado, onde militares e civis, representantes dos países americanos, podem manter um diálogo de caráter permanente, estimulando a troca de informações e o entendimento entre as Forças Armadas dessas nações, favorecendo, assim, o exercício da cooperação regional para a paz e segurança no hemisfério (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 02).

Logo, os delegados nacionais da JID seguem as diretrizes traçadas pelos respectivos ministérios da defesa dos países americanos, configurando-se uma entidade com objetivos afins nos assuntos de defesa e segurança, sempre de acordo com os mecanismos de tomada de decisões balizados pela sua estrutura de funcionamento[30]. Se mostrou nos últimos anos uma entidade com natureza ideológica clara, advogando valores conservadores e pró-ocidente (mesmo porque oficialmente é sua função a defesa desse hemisfério), porém, muitas das vezes nota-se na leitura dos documentos um esforço pela condução técnica e neutralidade[31]. Verifica-se por vezes, contudo, ausência de consenso entre os países

[30] Dessa forma a orientação de cada representante é inerente ao governo de plantão naquele determinado momento. Exemplificamos com o caso brasileiro. Por ocasião da Declaração de Brasília, último importante documento da organização divulgado em encontro realizado no Brasil em 2022 e que ocorreu sob o governo de Jair Bolsonaro, o Ministro da Defesa brasileiro era Paulo Sérgio Nogueira e antes desse o general Braga Neto. Já com o governo eleito de Luís Inácio Lula da Silva que assumiu em 2023 o Ministro da Defesa era um civil, José Múcio Monteiro. Obviamente que as orientações nos dois casos para os encaminhamentos junto à JID são nitidamente distintas. O mesmo pode valer para outros países.

[31] Ocidente aqui visto como os valores que exalam a supremacia europeia e norte-americana.

que a compõe quando discute temas ideológicos mais sensíveis; observou-se algumas divergências ao longo de sua trajetória, mesmo quando incorporada pela OEA com a perda relativa de autonomia o que não foi bem recebido por todos os membros. Exemplo disso foi a falta de sintonia observada em importante conferência (2003) quando países membros manifestaram suas posições contrastantes sobre os caminhos da modernização da JID e que levaria ao novo status. Segundo Costa (2007), as divergências ficaram evidentes em relação a estruturação institucional da entidade que passaria por modificações, "particularmente daquele referente à criação do cargo de Diretor Geral" (COSTA, 2007, p. 27). Mendonça (2021) considera a atuação da JID imprescindível na contribuição ao militarismo de direita que se instituiu na América Latina a partir dos anos 1960 com a tradicional intervenção militar em regimes democráticos em nome do combate a um suposto "inimigo externo" comunista, tendo Cuba como referência[32]. A JID agiu em sintonia com o Pentágono em busca de uma doutrina continental contra os supostos "regimes subversivos" (MENDONÇA, 2021).

O último movimento importante da JID foi o encontro dos delegados ocorrido no Brasil em 2022 quando foi assinado o documento intitulado *Declaração de Brasília* que dentre tantos tópicos debatidos em seus 30 pontos, destaca-se o parágrafo quinto que traz a reafirmação do caráter da JID como organização que tem na defesa e segurança sua principal missão:

[32] Importante realçar que Cuba retornou à organização em 2009 a partir da resolução 2438 da OEA: "Em 3 de junho de 2009, os Ministros de Relações Exteriores das Américas adaptaram a Resolução AG/RES.2438 (XXXIX-O/09), que determina que a Resolução de 1962, a qual excluiu o Governo de Cuba de sua participação no sistema interamericano, cessa seu efeito na Organização dos Estados Americanos (OEA). A resolução de 2009 declara que a participação da República de Cuba na OEA será o resultado de um processo de diálogo iniciado na solicitação do Governo de Cuba, e de acordo com as práticas, propósitos e princípios da OEA" (OEA, 2009).

> Seu reconhecimento de que a dissuasão integrada fornece um construto para manter a paz e a estabilidade no Hemisfério Ocidental, priorizando a cooperação regional em todos os domínios de defesa e segurança e reduzindo barreiras ao compartilhamento de informações e capacidades, e será referido à Junta Interamericana de Defesa (JID) para estudos posteriores, conforme recomendações das respectivas Comissões de Trabalho (JID, 2022).

A estrutura sobre os mecanismos de funcionamento e tomada de decisões da JID é composta de três órgãos principais: a) O Conselho de Delegados; b) Secretaria; c) Colégio Interamericano de Defesa (CID). Todos os principais postos são ocupados por representantes militares eleitos pelos delegados dos países membros. Já os delegados são indicados pelos respectivos governos e podem ser militares ou civis. O Conselho de Delegados é o órgão representativo máximo e tem como atribuição elaborar políticas e estratégias da organização em sintonia com as diretrizes e resoluções da OEA; o mandato do presidente do Conselho é de um ano, renovado por mais um caso reeleito. A secretaria é o órgão administrativo e organizacional da JID e aplica as decisões tomadas junto ao Conselho, enquanto o Colégio Interamericano de Defesa, locado no Forte Lesley J. McNair, em Washington DC, que igualmente sedia a National Defense University (NDU), um colégio militar propriamente dito voltado a formar oficiais de alta patente que atende aos países membros da OEA, oferecendo cursos na área da defesa (JID, 2015).

O Colégio Interamericano de Defesa (CID) é a entidade educacional da JID com propósito de formação de oficiais, preparação de militares e civis de países membros da OEA para que assumam postos chaves nos respectivos governos nacionais na área da defesa e segurança (IADC, 2022). A estrutura da organização

conta com amplo arcabouço administrativo, gerencial e acadêmico, uma instância acadêmica buscando excelência nos estudos de defesa e segurança hemisférica compreendendo, inclusive, um programa de mestrado. Oferece ampla gama de artigos acadêmicos de defesa e segurança e organiza frequentes eventos nessa área. Destacamos a revista *Hemisfério*, publicação voltada para assuntos relacionados à defesa e segurança hemisférica e atrelada ao programa de mestrado da instituição. Nomes conhecidos constam da lista de ex-alunos, como Michele Bachelet e Lúcio Gutierrez, respectivamente, ex-presidentes chilena e equatoriano (IADC, 2022).

Por ocasião da celebração de seus 53 anos e reagindo à crítica pelo fato de a entidade estar localizada em território estadunidense e, mais que isso, dentro de um forte militar, embora junto à uma universidade, Francisco Acuña, contra-almirante peruano e chefe de estudos do CID no período 2012-2015, teceu o seguinte comentário em defesa da entidade, se esforçando em transparecer uma suposta neutralidade ideológica:

> Com essa trajetória de 53 anos de trabalho educativo, voltemos à pergunta: qual a validade do Colégio Interamericano de Defesa? Ao contrário do que alguns supõem – que o CID é um apêndice ou instrumento da política externa dos Estados Unidos ou que ainda vive pensando nos fantasmas da Guerra Fria – o rigor de sua conduta acadêmica ao longo do tempo demonstra uma capacidade manifesta de adaptação a um ambiente político sensível e mutável, à realidade histórica vigente, bem como às novas ameaças, preocupações e desafios reconhecidos pela maioria dos Chefes de Estado dos países do Hemisfério (ACUÑA, 2015, p. 15).

A JID foi concebida antes da Guerra Fria, mas tão logo essa se iniciou a entidade se inseriu no contexto da bipolaridade

ideológica, tornando-se uma clara fonte de combate ao comunismo, ou seja, tinha lado e é difícil considerá-la "neutra" como supõe Acuña. Tanto a JID como sua coirmã OEA não demonstraram tal neutralidade em episódios recentes que abateram a América do Sul quando o subcontinente foi tomando por uma onda de regimes conservadores à direita do espectro ideológico, como pôde ser percebido nas eleições bolivianas de 2019, por exemplo e tratada adiante. Logo, é inescapável que a organização tenha se configurado pelo modelamento ideológico que pautou toda a ordem internacional da segunda metade do século passado e mesmo quando incorporado pela OEA no pós-Guerra Fria. A asserção estadunidense, igualmente, segue sendo notável; nasceu como entidade abertamente antinazista para posteriormente, tornar-se subliminarmente anticomunista. A chamada "segurança hemisférica" do continente americano é inconcebível sem o peso e influência determinantes dos Estados Unidos em sua área de influência pelo simples motivo de ser a maior potência do mundo. Logo, qualquer análise sobre a JID não pode ser concebida sem esse referencial, tal qual, a OEA, sua organização tutora.

Na história da JID observam-se três distintos momentos, mas que se complementam:

- 1942 – 1945; período de fundação cujo teor dessa primeira fase foi marcado pelo contexto da Segunda Guerra Mundial;
- 1945 – 2001; período da Guerra Fria em que a organização funcionou sob o clima de confrontação ideológica entre Estados Unidos e União Soviética;
- 2001 – dias atuais; momento em que a JID recompõe sua estrutura (2006) e passa a atuar sob o contexto das chamadas "novas ameaças".

Apesar do propósito original da JID conceber-se como organização militar, sua atuação prática nesse *métier* se comparada a outras organizações regionais similares é ínfima. Um dos fatores que explica isso é a própria baixa propensão do continente americano aos litígios militares interestatais, particularmente a América do Sul. Outro aspecto a se considerar é a clara preferência da potência hegemônica americana por outras organizações como a OTAN ou mesmo o recente QUAD, pois a natureza estratégica dos conflitos internacionais que envolve essas organizações é bem mais acentuada. Ou mesmo tratados bilaterais com aliados mais estratégicos como Israel, Canadá e Japão; o Canadá, note-se, contemplado como aliado preferencial no âmbito da OTAN e membro da JID. A dimensão territorial da JID, igualmente, é algo a se considerar uma vez que a área que abarca é deveras extensa e a nítida assimetria de poder entre os Estados Unidos e demais países termina por ser decisivo nessas circunstâncias e nos encaminhamentos da entidade com sede em Washington. Apesar de ser mais antiga e apresentar estabilidade, nota-se pelos números de intervenções uma atuação bastante discreta na esfera geopolítica americana, embora seja bem atuante na esfera acadêmica por meio de seu prestigiado Colégio Interamericano de Defesa. Também é bastante atuante na área de contenção e ações nos desastres naturais e especialmente em trabalhos com desminagem em que sua atuação é constante, como o recente exercício realizado com esse fim na Colômbia em 2023.

No contexto da diversidade dos Estados americanos a JID buscou com algum êxito minimizar maiores embates ideológicos, por assim dizer, em meio a rancores oriundos da Guerra Fria e isso a possibilitou atuar em algumas frentes como o programa de desminagem humanitária que realizou em países da América Central, traumatizados por violentos conflitos dos anos 1980 e 1990. Foi somente sob a tutela da JID que soldados estadunidenses que

estavam à frente desse processo, puderam entrar para missões sobre esse ofício na Nicarágua (COSTA, 2007). Tais obstáculos estavam ligadas aos dissabores ideológicos decorrentes da Guerra Civil da Nicarágua de 1979[33].

A absorção da JID pela OEA ocorreu em meio a doutrina Bush (2002). Foi um momento em que se que reconfigurava a ordem internacional marcada pelo forte unilateralismo da política externa norte-americana no âmbito da "guerra ao terror". Era um momento de forte influência dos *neocons*, braço mais ofensivo do partido republicano. Os episódios do 11 de setembro de 2001 (já retratados anteriormente) impactaram drasticamente o sistema internacional no início do século XXI e consequentemente incidiram na JID, exatamente em um momento em que esta encontrava-se em transição, pois, em breve ocorreria a fusão com a OEA. Os atentados alteraram o eixo geopolítico do mundo e impactou a política norte-americana para a América Latina, claramente colocada numa posição de importância secundária quanto às prioridades dos Estados Unidos. O insucesso da ALCA (Área e Livre Comércio da Américas) que até então era uma das prioridades no âmbito econômico dos Estados Unidos para a região, igualmente contribuiu

[33] A Guerra Civil da Nicarágua nos anos 1970 opôs os sandinistas à ditadura de Anastácio Somoza. A expressão "sandinismo" deriva de Augusto César Sandino, líder guerrilheiro que se contrapôs à influência dos Estados Unidos no país nos anos 1920. Após vitória liderada por Sandino com o consequente afastamento dos Estados Unidos, ocorre breve democracia na Nicarágua, mas logo interrompida em 1936 quando o chefe da Guarda Nacional, Anastácio Somoza Garcia, procedeu um golpe de Estado, reaproximando o país da potência. A família Somoza governaria a Nicarágua pelas décadas seguintes por meio dos filhos do ditador, Luiz Somoza e Anastácio Somoza Debayle, esse último cairia em 1979 diante da Revolução Sandinista. Um clássico conflito entre direita-esquerda da Guerra Fria. Logo, o ingrediente ideológico que opõem setores da sociedade nicaraguense à grande potência data de mais de um século, daí as dificuldades mencionada no texto sobre o processo de desminagem. Lembrando que no presente momento o país segue vivendo séria crise política, ainda oriunda dessa fase de sua história com o atual presidente (2023), Daniel Ortega, ex-guerrilheiro sandinista, às voltas com uma série de acusações por perseguição aos opositores.

para o arrefecimento do interesse continental, em que pese a fala do então presidente estadunidense cujas palavras foram negadas pelos fatos:

> Estabelecemos coalizões flexíveis com países que compartilham de nossas prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile e Colômbia. Juntos iremos construir um hemisfério verdadeiramente democrático, onde nossa integração faça avançar a segurança, a prosperidade, a oportunidade e a esperança. Iremos trabalhar juntamente com as instituições regionais, tais como o processo da Cúpula das Américas, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Conferência Ministerial de Defesa das Américas, no sentido de beneficiar o hemisfério como um todo (BUSH, 2002, p. 89).

A JID sempre foi pragmática, assim como as atitudes dos países membros, mesmo aqueles com maiores pretensões regionais como Brasil e Argentina, sempre atuando no sentido de fazer valer seus interesses sem confrontações com a potência. No Brasil, por exemplo, essa foi a tradição do pensamento geopolítico nacional de linhagem militar, por exemplo, desde a formação da Escola Superior de Guerra em 1949 que, diga-se, forneceu muitos quadros à JID (e continua fazê-lo até hoje). Nota-se na história e na atuação dos membros da organização sintonia entre esses países e os Estados Unidos numa clara aceitação da assimetria evidente na suposta "visão compartilhada dos problemas de segurança e defesa" (Costa, 2007, p. 27). Segundo Costa (2007), o mesmo ocorre no tocante à América do Sul cuja integração, em sua visão, é mais viável caso os países sul-americanos confluam rumo a uma visão compartilhada dos problemas de defesa e segurança. Entende que tal empreitada deva ocorrer em sintonia aos interesses norte-americanos, e a JID é

o caminho apropriado para isso, logo, uma visão favorável ao reconhecimento da assimetria construída. O autor aventa que uma cooperação mais efetiva entre os vizinhos sul-americanos no âmbito militar seria prejudicial às relações com a JID e consequentemente com os Estados Unidos (COSTA, 2007). A última seção dessa obra já com um diapasão conclusivo tenta se contrapor à essa prerrogativa de Costa.

Em documento oficial o governo brasileiro durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva em seu segundo mandato reconhece a forte influência histórica dos Estados Unidos à frente da JID e tenta encaminhar uma postura mais assertiva no âmbito da organização e que caracterizou o país no início desse século:

> A Junta Interamericana de Defesa, por ter sido presidida por oficiais dos Estados Unidos da América (EUA), desde sua criação até o ano de 2006, ainda é percebida por muitos países como um organismo americano.[34] Os quase três anos sob a Presidência do Brasil têm contribuído para a dissociação dessa imagem. Assim, a RBJID tem percebido que, cada vez mais, as demais Delegações procuraram o apoio do Brasil para respaldar suas respectivas posições junto ao Conselho de Delegados.[35] Esse processo de transição, no qual a JID ainda se encontra envolvida, tem exigido que a Delegação Brasileira se mantenha

[34] Nota-se aqui, mesmo em se tratando de documento oficial, a usual confusão de conotação geográfica ao denotar a expressão *americano* como correspondente aos Estados Unidos, um erro não apenas geográfico, mas, igualmente, ideológico. Uma leitura correta leva ao não discernimento do documento. Isso porque, efetivamente, a JID é um organismo americano. Nessa tese, para se referir aos Estados Unidos usamos a expressão "estadunidense", com maior rigor conceitual ou, "norte-americano", menor rigor regional, porém aceitável. Quando usada, a expressão "americano" diz sempre respeito à América como continente. Literalmente, o documento está errado.

[35] RBJD – Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa.

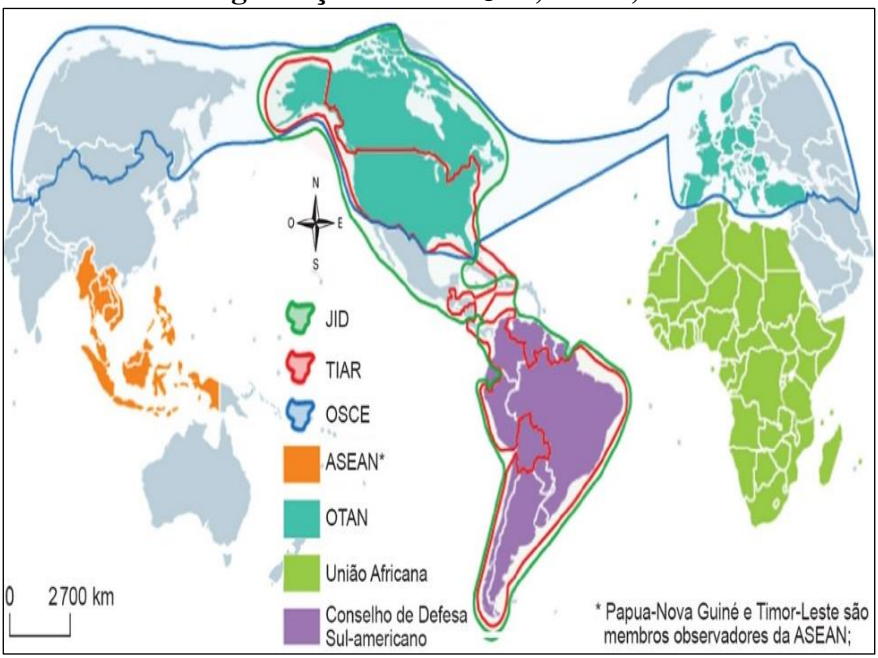
> conhecedora dos interesses de cada um dos países membros, bem como, se posicione sob as normas estatutárias, de modo a não comprometer o exercício da Presidência do Conselho de Delegados (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 03).

A JID tornou-se a expressão militar da Organização dos Estados Americanos (OEA) e assim está definido no estatuto do organismo (JID 2006). Contudo, desde sua formação em 1942 configurou-se como uma entidade mais teórica e menos prática no quesito "organização militar", ou seja, é efetivamente uma organização habilitada a estudar, assessorar e propor, mas não implementar resoluções de caráter militar na defesa continental e nem tampouco intervir militarmente. México e Uruguai tentaram por meio de seus delegados propor resoluções na *Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz de 1945* para a formação de um corpo militar permanente e atuante no continente com a criação de uma *Agência Militar Permanente* que seria representada por cada chefe de Estado Maior de cada nação, prevendo assim uma cooperação de defesa mais efetiva e atuante, mas sofreram objeção e derrota dos Estados Unidos que acenou com uma composição futura de tal empreitada e que não se efetivou (SPIELMAN, 2009).

Qualquer análise política da atuação dessa instância está indissociável daquilo que significou a OEA, particularmente no período do pós-guerra e toda confrontação ideológica pautada na contraposição da bipolaridade. Em que pese a JID ser reconhecidamente uma organização estruturada e supostamente "neutra", é inegável que deva ser compreendida à luz da hegemonia estadunidense. O fato de sua sede estar situada em Washington diz muito, sua pilastra de formação intelectual é o Colégio

Interamericano de Defesa, um centro formador de *policymaker* e oficiais de alta patente localizado dentro de um forte estadunidense.

Figura 5 – Principais Complexos Regionais de Segurança em 2016: JID, TIAR, CDS



Fonte: Lima *et al*. (2017). Digitalização: Carlos José Takachi.

Nota-se na trajetória da JID em seus oitenta anos de história que é uma organização militar (mesmo porque é assim que se autodefine institucionalmente), mas não há registros mais efetivos nesse quesito em seu histórico. Destaca-se por estudos e ações no âmbito americano, suprindo com arcabouço teórico e intelectual na esfera da defesa e segurança, mas obedecendo a uma visão parcial

sobre o que entende por isso. Lê-se a instituição sob forte influência de uma perspectiva monroísta.

O TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA – TIAR

Cinco anos após a Primeira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores do dia 28 de janeiro de 1942 no Rio de Janeiro que criou a JID, ocorreria na mesma cidade a Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no Continente, a Conferência do Rio de Janeiro, encontro similar e que levaria à criação de uma nova entidade para atuação na segurança americana, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, TIAR. Esse encaminhamento era continuidade das tratativas iniciadas em 1945 na Conferência de Chapultepec no México, quando foram lançadas as bases de uma nova organização de defesa. Assim, em 1947 com a presença de 250 delegados representando dezenove países, consolidava a criação do Tratado[36]:

> Em nome de seus Povos, os governos representados na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança, animados pelo desejo de consolidar e fortalecer suas relações de amizade e boa vizinhança e considerando:

[36] Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela. Fonte: INTER-AMERICAN TREATY OF RECIPROCAL ASSISTANCE (RIO TREATY). Rio de janeiro, brazil. Inter-american conference for the maintenance of continental peace and security. UN Registration: 12/20/48. N°324. Vol. 21. GENERAL SECRETARIAT, OAS. Treaty Series, N°s. 8 AND 61.

> Que a Resolução VIII da Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, reunida na Cidade do México, recomendou a celebração de um tratado destinado a prevenir e reprimir as ameaças e os atos de agressão contra qualquer dos países da América;
>
> Que as Altas Partes Contratantes reiteram sua vontade de permanecer unidas de um sistema interamericano compatível com os propósitos e princípios das Nações Unidas, e reafirmam a existência do acordo que celebram sobre os assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que sejam suscetíveis de ação regional (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, DECRETO 25689, TIAR, 1948)[37].

Sua aplicação é ativada por meio de um mecanismo denominado Reunião de Consulta no âmbito da OEA, que por sua vez aciona o Órgão de Consulta para eventual necessidade de, em situações de natureza emergente, aplicar o Tratado, "principal instrumento de ação solidária em caso de agressão" no continente americano (OEA, 2022b).

O contexto geopolítico quando da criação do TIAR era de uma virada de ordem internacional, mas na América trazia em si uma certa continuidade de uma evolução organizacional desde o início do século, um *know-how* que inspiraria a própria criação da ONU.

[37] Existem algumas publicações de caráter institucional sobre o documento constitutivo do TIAR. Utilizamos nesse trabalho três fontes institucionais que o reproduzem: o documento oficial presente no decreto 26.660 do Diário Oficial da União de 13 de outubro de 1948 assinado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra disponibilizada no site da Câmara dos Deputados em: <https://www2.camara.leg.br>; o documento em espanhol da OEA disponível em https://www.oas.org/juridico>; outra versão em inglês do Tratado presente em Department of International Law (Multilateral Treatis): Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance. Disponível em: <http://www.oas.org>.

Sobre isso e na condição de professora de geopolítica da Escola Superior de Guerra, Castro afirma:

> O sistema interamericano teria que tomar um posicionamento em face da nascente ONU, planejada em Washington, quatro meses antes, para substituir a Liga das Nações. Era o esforço do regionalismo para atenuar o internacionalismo, já que os Estados Unidos, o mentor da Doutrina de Monroe, teria, como superpotência, que se lançar também no complexo mundial. Era um regionalismo acordado pelos Estados Unidos, implantado em bases reacionárias em face da bipolaridade, ante a aparição da Rússia no papel da outra superpotência e ainda membro do Conselho Permanente da ONU. [...] Os Estados Unidos haviam praticamente voltado as costas para a América do Sul. O TIAR era assinado quando passara o grande perigo da Segunda Guerra Mundial, e assim, aos poucos, o eixo Leste-Oeste se sobrepunha ao Norte-Sul em decorrência da Guerra Fria, com o foco de interesses de Washington voltado para a Europa (CASTRO, 1994, p. 287-294).

O documento oficial do TIAR é objetivo e claro ao longo de seus 26 artigos em que, de fato, se estrutura como organização de segurança ao sistema interamericano que surgia, particularmente, o artigo terceiro. Enquanto a gênese da JID ocorreu sob o contexto político da Segunda Guerra Mundial e do fechamento de uma ordem internacional durante o epílogo da multipolaridade do imperialismo do século XIX, o TIAR surge sob uma nova orquestração mundial em gestação a partir do término da Segunda Guerra.

No dia 12 de março de 1947, em uma célebre fala no Congresso estadunidense, o presidente Harry Truman proclamava um duro discurso contra a União Soviética, anunciando que os

Estados Unidos estavam preparados para defender o ocidente contra a "ameaça socialista". As iniciativas da aflorante *Doutrina Truman* anunciavam ao mundo qual seria a posição dos Estados Unidos e o TIAR estava sendo fundado no mesmo ano, logo, não poderia ser dissociado da nova realidade global. Tamanho é o vínculo do TIAR com a Guerra Fria que o idealizador do Plano Marshall que subsidiou a reconstrução econômica europeia nos anos que se seguiram a Segunda Guerra foi o mesmo que chefiou a delegação estadunidense na Conferência de 1947, George Marshall. É nesse contexto que deve ser entendida a Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no Continente, em 1947 no Rio de Janeiro e que levou à criação do TIAR.

Porém, os dizeres fundadores do TIAR são mais pontuais e diretos no que diz respeito à defesa da América, especialmente em seu artigo terceiro:

> ARTIGO 3°
>
> As Altas Partes Contratantes concordam em que um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos e, em consequência, cada uma das ditas Partes Contratantes se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imanente de legítima defesa individual ou coletiva que é reconhecido pelo artigo 51 da Carta das nações Unidas (OEA, 1948).

O artigo segundo do documento atesta sobre a prerrogativa dos países membros do TIAR tomarem qualquer atitude antes mesmo de consultar o Conselho de segurança da ONU, sempre priorizando a resolução pacífica dos fatos, enquanto o artigo quinto é uma continuidade do artigo segundo e afirma que após a discussão

e decisão prevista no artigo segundo, encaminha-se para o Conselho a respectiva decisão. Já o artigo quarto torna clara a área de abrangência do pacto de defesa para uma eventual iniciativa, ou seja, o continente americano per si[38].

Nessa perspectiva de uma defesa comum e eventual ação armada o artigo sexto corrobora a clareza demonstrada no artigo

[38] A região a que se refere este Tratado é a compreendida dentro dos seguintes limites: começando no Polo Norte; daí diretamente para o sul, até um ponto a 74 graus de latitude norte e 10 graus de longitude oeste, daí por uma linha loxodrômica até um ponto a 47 graus e 30 minutos de latitude norte e 50 graus de longitude oeste; daí por uma linha loxodrômica até um ponto a 35 graus de latitude norte e 60 graus de longitude oeste, daí diretamente para o sul até o ponto a 20 graus de latitude norte; daí por uma linha loxodrômica até um ponto a 5 graus de latitude norte e 24 graus de longitude oeste; daí diretamente para o sul até o Polo Sul; daí diretamente para o norte até um ponto a 30 graus de latitude sul e 90 graus de longitude oeste; daí por uma linha loxodrômica até um ponto no Equador a 97 graus de longitude oeste; daí por uma linha loxodrômica até um ponto a 15 graus de latitude norte e 120 graus de longitude oeste; daí uma linha loxodrômica até ponto a 50 graus de latitude norte e 170 graus de longitude leste; daí diretamente para o norte até um ponto a 54 graus de latitude norte; daí por uma linha loxodrômica até um ponto a 65 graus e 30 minutos de latitude norte e 168 graus 58 minutos 5 segundos de longitude oeste; daí diretamente para o norte até o Polo Norte. (OEA, 1948). No original – La región a que se refiere este Tratado es la comprendida dentro de los siguientes límites: comenzando en elPolo Norte; desde allí directamente hacia el sur hasta un punto a 74 grados latitud norte, 10 grados longitudoeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 47 grados 30 minutos latitud norte, 50 gradoslongitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 35 grados latitud norte, 60 grados longitudoeste; desde allí directamente al sur hasta un punto a 20 grados latitud norte; desde allí por una linealoxodrómica hasta un punto a 5 grados latitud norte, 24 grados longitud oeste; desde allí directamente al surhasta el Polo Sur; desde allí directamente hacia el norte hasta un punto a 30 grados latitud sur, 90 gradoslongitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto en el Ecuador a 97 grados longitud oeste;desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 15 grados latitud norte, 120 grados longitud oeste; desdeallí por una línea loxodrómica hasta un punto a 50 grados latitud norte, 170 grados longitud este; desde allídirectamente hacia el norte hasta un punto a 54 grados latitud norte; desde allí por una línea loxodrómica hastaun punto a 65 grados 30 minutos latitud norte, 168 grados 58 minutos 5 segundos longitud oeste; desde allídirectamente hacia el norte hasta el Polo Norte. Nota: Loxodrômica é derivado de loxodromia, relativo aos meridianos; apesar da área abrangida, convém anotar que o Canadá jamais pertenceu ao TIAR.

terceiro que indica para que, de fato, estaria sendo criada aquela organização naquele momento da história, o pós-guerra:

> Se a inviolabilidade ou integridade do território ou a soberania ou independência política de qualquer Estado Americano for atingida por uma agressão que não seja um ataque armado, ou por um conflito extracontinental ou intra continental, ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América, o Órgão de Consulta reunir-se-á imediatamente a fim de acordar medidas que, em caso de agressão devam ser tomadas em auxilio do agredido, ou, em qualquer caso, convenha tomar para a defesa comum e para a manutenção da paz e da segurança no Continente (OEA, 1948).

No artigo sétimo estava previsto no documento o esforço no sentido de conter eventuais crises entre dois ou mais países membros da organização:

> Em caso de conflito entre dois ou mais Estados Americanos, sem prejuízo do direito de legítima defesa, de conformidade com o Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, as Altas Partes Contratantes reunidas em consulta instarão com os Estados em litígio para que suspendam as hostilidades e restaurem o *statu quo ante bellum*, e tomarão, além disso, todas as outras medidas necessárias para se restabelecer ou manter a paz e a segurança interamericanas, e para que o conflito seja resolvido por meios pacíficos. A recusa da ação pacificadora será levada em conta na determinação do agressor e na aplicação imediata, das medidas que se acordarem na reunião de consulta (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, Decreto 25689, TIAR, 1948).

Naquele contexto em que surgiu o TIAR os países latino-americanos e os Estados Unidos que ascendiam à condição de superpotência global não estavam em sintonia quanto aos propósitos e objetivos. Os representantes dos países latino-americanos nas reuniões, especialmente, México e Brasil, pretendiam uma organização militar que pudesse responder pela segurança coletiva americana, enquanto os Estados Unidos tinham pretensões distintas; o TIAR nunca foi propriamente uma organização militar. Sobre isso, Spielman (2009) ressalta:

> Assim, fica evidente a divergência de interesses entre a potência mundial emergente – EUA – e os demais países latino-americanos. Enquanto os estadunidenses se preparavam para tomar parte no cenário mundial como uma das principais potências e membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, os países latino-americanos ficavam apreensivos com a posição dominante dos Estados Unidos, e das outras grandes potências que faziam parte do Conselho de Segurança, como membros permanentes e sobre a influência dessas potências nos assuntos continentais ... A assimetria de poderes entre os Estados Unidos e os países latino-americanos, evidente desde o final da Segunda Guerra Mundial, fazia com que enquanto a potência principal favorecesse ações de força para atingir seus objetivos, os demais países por meio de acordos e tratados tentariam restringir esse poder, para neutralizar essa influência (SPIELMAN, 2009: 109).

Moura (2012) é enfático em vincular a criação do TIAR aos interesses estadunidenses no hemisfério. Segundo ele, o conceito de defesa hemisférica estava indissociavelmente atrelado à pretensão da grande potência em uma política de "boa vizinhança" para a América

Latina e Caribe. A estratégia dos Estados Unidos circunscrevia a defesa do continente como parte integrante da defesa nacional dos Estados Unidos tornando claro quem seriam os responsáveis pela defesa territorial do continente; os demais países americanos dariam contribuições sob a lógica de sua estratégia: a preocupação estadunidense já era a União Soviética (MOURA, 2012).

O contexto da Guerra Fria e a imediata iniciativa estadunidense em se contrapor à ameaça comunista e potencializada após o anúncio da Doutrina Truman, são ingredientes importantes para o discernimento das condições iniciais do TIAR. Constituir um sistema interamericano de defesa era o principal objetivo tratado na conferência que na prática, deu continuidade às discussões ocorridas anteriormente nos encontros de Chapultepec, onde foi desenhando o TIAR (LOURENÇO, 2015). O desenho estratégico estadunidense para o mundo e para o emergente sistema interamericano que se apresentava se daria sob essa ótica, como ademais, praticamente tudo que se passava no cenário internacional. Embora os Estados Unidos montassem sua perspectiva geopolítica a partir da contenção e combate ao comunismo, era evidente que seu adversário socialista se encontrava, sempre, em situação de inferioridade em todos os aspectos, mesmo naquele em que muitos afirmavam (ou pensavam ser verdade) de que a União Soviética estaria circunstancialmente à frente: o militar. Apesar do contexto apocalíptico da Guerra Fria, a verdade é que durante o período 1945-1991, efetivamente, não existiu perigo iminente de uma grande guerra mundial (HOBSBAWM, 2000). Nem tampouco, ao contrário do que frequentemente se afirma, a União Soviética esteve em busca de uma expansão como afirma o historiador:

> As duas superpotências aceitavam a divisão desigual do mundo, faziam todo o esforço para resolver disputas de demarcação sem um choque aberto entre

> suas Forças Armadas que pudesse levar a uma guerra e, ao contrário da ideologia e da retórica da Guerra Fria, trabalhavam com base na suposição de que a coexistência pacífica entre elas era possível a longo prazo. Na verdade, na hora da decisão, ambas confiavam na moderação uma da outra, mesmo nos momentos em que se achavam oficialmente à beira da guerra (HOBSBAWM, 2000, p. 225).

Hobsbawm chega mesmo a ironizar com a expressão "paz fria" para designar o período e demonstrar o que efetivamente se passava no plano internacional. Em que pese o tenso contexto geopolítico mundial designado como "equilíbrio pelo terror", o que levou à constituição do TIAR em 1947 foi a busca de uma doutrina de segurança focada na questão regional e baseada na contenção do comunismo e até, por assim dizer, a política de uma boa vizinhança latino-americana. Estava se estabelecendo nesse período um sistema interamericano de defesa liderado a partir de Washington, cujas bases já haviam sido lançadas em 1942. Por imposição dos Estados Unidos o TIAR atrelou-se às discussões constituintes da ONU por meio da Conferência de São Francisco e a Carta da ONU que datam do mesmo período, embora os demais membros da União Pan-americana discordassem desse caminho (SPIELMAN, 2009). Especialmente o Brasil que nas primeiras reuniões atuou como contraponto à potência, como por exemplo na defesa da inclusão argentina a qual os Estados Unidos não viam com bons olhos por não ter se declarado em guerra contra a Alemanha nazista.

Alguns autores relacionam a criação da organização à uma nova fase da Doutrina Monroe, entendendo, portanto, a iniciativa como uma outra etapa do imperialismo estadunidense ao repetir a histórica intenção de afastar qualquer possibilidade de risco em sua área de influência (CARGNELUTTI, 1993; CARVALHO, 2000). Tal qual a Doutrina de 1823 fora o mais importante conjunto de

pensamentos da política isolacionista estadunidense, os Estados Unidos reorganizavam agora o sistema interamericano de defesa sob sua chancela e calcada em seus objetivos; demonstravam mais interesse em criar um aparelhamento antissoviético que uma organização de segurança de fato. Os demais países do continente americano deveriam se restringir a colaborar e manter o diapasão ideológico anticomunista o que explica a expulsão de Cuba em 1962[39]. A mensagem velada e com clara aceitação da maior parte das elites políticas latino-americanas estava posta na conformação do TIAR e o fantasma do comunismo cumpriu importante papel na composição do sistema. O poderio norte-americano consolidava-se de forma inconteste perante o mundo e à América Latina. O TIAR era parte desse projeto.

De acordo com Spielman (2009), igualmente mencionando o explícito artigo terceiro, em essência, o TIAR foi uma proposta de segurança e isso foi tornado claro na declaração que estabeleceu uma estrutura para a defesa comum do continente incluindo a força militar desde que justificado por uma ameaça externa. Para ele, a essência da constituição de defesa do sistema interamericano se conformou durante o período do pós-guerra por meio de quatro balizas institucionais: a JID (1942), o TIAR (1947), a OEA (1948) e o Pacto de Bogotá (1948)[40], em que os elementos fundamentais do sistema hemisférico ocidental foram produzidos. Em linha similar à de Spielman, Cargnelutti (1993) corrobora a formação de um Sistema Interamericano de Defesa pautado, igualmente, nessas três organizações. Cargnelutti entende o Sistema Interamericano de Defesa distribuído em três dimensões: um caráter político atribuído

[39] Cuba foi expulsa da OEA, mas não do TIAR o que lhe confere uma situação sui-generis de "membro não ativo".

[40] Oriundo da mesma Conferência na capital colombiana que criaria a OEA em 1948 e que resultou no Tratado de Soluções Pacíficas.

à OEA, um jurídico atribuído ao TIAR e outro militar atribuído à JID (CARGNELUTTI, 1993).

Em síntese, o TIAR é um acordo de reciprocidade americana na esfera da defesa e segurança, constituído oficialmente e regido principalmente por seu artigo terceiro que reza que um ataque contra um dos membros será considerado ataque a todos os Estados americanos. Do ponto de vista operacional está atrelado à OEA que concentra sua funcionalidade. Contudo, e muito importante, faz-se necessário frisar que os fatos falaram por si ao longo de mais de setenta anos de existência, transformado o teor altamente institucional do Tratado em pura retórica e sua efetividade extremamente limitada; mostrou-se ineficaz. A próxima sessão tratara de exemplificar com fatos tal assertiva.

TIAR: CRISES E DESDOBRAMENTOS

Indiscutivelmente, o momento mais significativo do TIAR remonta à Guerra das Malvinas, em 1982, quando o Tratado foi colocado a prova. O TIAR fora concebido como um tratado de ação coletiva de defesa hemisférica no caso de uma ruptura da paz e risco de agressão a um de seus membros como deixa claro o artigo 3°. Porém, foi o artigo 8°, igualmente claro, o qual a Argentina invocou durante seu antagonismo com a Grã-Bretanha:

> Para os efeitos deste Tratado, as medidas que o órgão de consulta acordar, compreenderão uma ou mais das seguintes: a retirada dos chefes de missão; a ruptura de relações diplomáticas; a ruptura de relações consulares; a interrupção parcial ou total das relações econômicas ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, telefônicas,

> radiotelefônicas ou radiotelegráficas, e o emprego de forças armadas (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, DECRETO 25689, TIAR, 1948).

No entanto, à luz do direito internacional o país agressor fora a Argentina ao invadir um território o qual ela travava antigo litígio, e não a Grã-Bretanha. De fato, uma leitura mais atenta às cláusulas do TIAR torna evidente a inconsistência da invocação do país platino. Os dirigentes argentinos, ou fizeram leitura equivocada do documento, ou realizaram grosseiro cálculo político ao tomar a iniciativa de ir à guerra contra os britânicos, a "senhora dos mares" ao olhar mais para a crise interna de seu autoritário regime militar e apostando ineptamente que uma guerra os auxiliaria.

Antes, no entanto, daquele abril de 1982 em que eclodiria a mais séria guerra da América do Sul que se tinha notícia em décadas, uma série de iniciativas no âmbito da ONU e da OEA tentavam encaminhar uma solução pacífica para os reclamos da Argentina destacando-se as resoluções 2.065 (1965) e 3.160 (1973) da Assembleia Geral da ONU, assim como fora objeto de discussão durante a XX Reunião de Consulta do TIAR (1982), ocorrida exatamente a pedido da Argentina diante da tensão que antecedia à guerra (TRINDADE, 1983). Essas iniciativas de organismos internacionais não foram suficientes para se evitar o confronto que transformaria a região sul-americana em palco de sangrento conflito que fora resultado, na verdade, de uma confrontação política que se estendia há mais de um século.

A disputa pelas Malvinas (Falklands) remonta à época da colonização quando os impérios britânico e espanhol disputavam as ilhas se alternando na presença no arquipélago. Quando da independência da Argentina (1816) era a Espanha quem estava com o domínio das ilhas, mas se retirou após a emancipação platina. Em 1829 a Argentina reivindicou o domínio sobre as ilhas, mas que não

foi aceito pelos britânicos que a reocuparam em 1833 para nunca mais se retirarem (MERCOSUL, 2022). Os rancores argentinos datam desse período e a situação permanece sub judice até os dias atuais. A retomada das discussões se daria após a criação da ONU em 1945. Durante a Conferência de criação do TIAR a Argentina protestou com a seguinte declaração que desejava ver reconhecida:

> A Delegação Argentina declara que dentro das águas adjacentes ao continente sul-americano, na extensão de costas correspondente à República Argentina, na zona chamada de segurança, não reconhece a existência de colônia ou possessões de países europeus e conclui que especialmente reserva e mantém intactos os legítimos títulos e direitos da República Argentina às Ilhas Malvinas, Ilhas Geórgias do Sul, Ilhas Sanduíche e terras que se incluem no setor antártico argentino sobre o qual a República exerce correspondente soberania (CASTRO, 1994, p. 290).

Em artigo publicado na revista norte-americana Foreign Affairs no ano da guerra, Freedman (1982) tocava em um ponto importante para embasar a justificativa britânica em manter o estratégico controle das ilhas: a posição da população local.

> Tal como acontece com praticamente todos os resíduos do seu Império, a Grã-Bretanha segurava suas colônias contra um melhor julgamento por conta da forte preferência do colonizado pelo domínio britânico [...]. Os ilhéus sempre demonstraram uma antipatia pela Argentina. O princípio da autodeterminação poderia, portanto, ser interpretado como regra a qualquer transferência de soberania. A

> Argentina, por sua vez, argumentou que os ilhéus não eram necessariamente os melhores juízes de seus próprios interesses (FREEDMAN, 1982).

O que não aparece de forma clara no artigo de Freedman é que "os ilhéus" somavam cerca de duas mil pessoas em 1981 (segundo reportagens da época), descendentes da colonização britânica, os *kelpers*, e mesmo assim essa população estava em franca emigração devido à falta de oportunidades profissionais[41].

Outra interpretação possível, porém, não excludente, para aquele contexto de 1982 e a não invocação das cláusulas regimentais do Tratado, foi o posicionamento do então presidente Ronald Reagan em priorizar a OTAN em detrimento do TIAR o que para muitos foi visto como a "pá de cal" no tratado americano: os Estados Unidos não só não se mantiveram neutros como deram apoio logístico a um país inimigo – no caso a Grã-Bretanha – contra um membro do Tratado. Tal conduta deveu-se exatamente pela cláusula da OTAN que obriga os países membros a render apoio em caso de guerra quando um deles for atacado, cláusula similar ao artigo terceiro do TIAR; mas a leitura foi de que o Reino Unido nunca atacou a Argentina e, sim, o contrário.

Outro país que se posicionou de forma contrária à Argentina foi o Chile. Temeroso sobre o precedente argentino de invadir um território sobre o qual mantinha litígio, dirigentes chilenos pensaram imediatamente no que a Argentina poderia fazer caso fosse vitoriosa na questão das Malvinas em relação ao Canal de Beagle, estratégico ponto meridional sul-americano e que alimentava forte contencioso com o vizinho; não hesitou em dar apoio aos britânicos. Já o governo

[41] De acordo com o Anuário Worldmeter em 1980 a população das Ilhas Falklands (Malvinas) era de 2.240 habitantes. Fonte: Worldmeter. *Population of the Falklands Islands 2023 and historical.* Disponível em: <https://www.worldometers.info>. Acesso: 18/10/2023.

brasileiro, nesse episódio assumiu postura equilibrada ao criticar o posicionamento norte-americano e, se não rendeu apoio imediato ao vizinho sul-americano, atuou efetivamente como moderador na busca para uma resolução do conflito (MONIZ BANDEIRA, 2012). Tal posição brasileira foi apreciada pelo *establishment* argentino e seria determinante para o início de uma nova relação com o vizinho platino a partir de então; dentre outras coisas, após o fiasco da guerra aos argentinos, lançava-se ali as sementes daquilo que futuramente viria a se constituir no Mercosul (FLORÊNCIO, 2015).

Outro episódio que merece ser lembrado em relação ao TIAR ocorreria em 2001 quando dos atentados do 11 de Setembro nos Estados Unidos. Diante dos ataques de uma força externa (e desconhecida) o governo brasileiro sob presidência de Fernando Henrique Cardoso, durante a vigência da XXXIV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos (OEA) para servir de Órgão de Consulta ao TIAR, invocou o Tratado para que fosse acionado em nome da defesa hemisférica. Celso Lafer, então ministro brasileiro das Relações Exteriores, assim discursou:

> Com amplo respaldo dos demais Estados-partes, meu país, o Brasil, tomou a iniciativa de invocar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca porque a excepcional gravidade dos ataques, e a discussão de seus desdobramentos, justificam o recurso ao nosso mecanismo hemisférico de segurança coletiva. [...] No plano regional, o TIAR nos dá o marco jurídico adequado para a discussão franca e a definição de linhas de ação comuns. Não para uma guerra imposta – o próprio Tratado estipula que nenhum Estado será obrigado a usar suas forças armadas sem seu consentimento – , mas para permitir que cada um de nossos países, dentro de sua capacidade e dos meios de que dispõe, encontre a melhor maneira de

> contribuir para o esforço comum na luta contra o terrorismo [...] Ao renovar ao povo e ao governo dos Estados Unidos da América nossa irrestrita solidariedade nesta hora de provação, o Brasil está convencido de que as deliberações deste órgão de consulta contribuirão para nortear, com sabedoria e prudência, os esforços concertados de nossos países para livrar as Américas da ameaça do terrorismo e, assim, aproximar-nos dos objetivos comuns da segurança e da paz no hemisfério (LAFER, 2001, s. p.).

Não foi uma iniciativa efetivamente de defesa militar, mesmo porque como atacar esse inimigo invisível dos atentados do 11 de setembro, mas, sim, de efeito político, jurídico e diplomático, mais no sentido de prestar solidariedade a um membro do TIAR, cuja iniciativa contou com apoio de 22 dos 34 membros da organização há época (LESSA; MEIRA, 2001). O artigo terceiro estava sendo invocado, mas, na prática, não houve maiores implicações. As maiores e principais repercussões do 11 de Setembro rumaram para ares bem distantes do continente americano, junto ao Afeganistão e depois Iraque.

E o mais recente caso de um raro momento de evocação do TIAR deu-se na crise da Venezuela (2019), sob um contexto de forte perturbação ideológica que abateu o subcontinente em que a lucidez política foi bastante atormentada. Nesse episódio, Campos e Lima (2020) advogam que a entidade fugiu aos preceitos legais ao intervir na questão venezuelana, uma vez que fora criada para garantir a prática da "legítima defesa coletiva dos Estados Americanos contra intervenções externas ao continente. A nova interpretação dada ao TIAR se afasta da lógica de defesa" (CAMPOS; LIMA, 2020, p. 475). Consubstanciava-se um paradoxo: em que pese o complexo dilema interno venezuelano, o TIAR fora criado em nome da solidariedade americana para refutar eventual agressão exterior e

estava sendo cogitado uma intervenção contra um próprio país da organização.

Configurou-se certa dubiedade de interpretação, pois a iniciativa tomada pelo TIAR sobre a Venezuela abriu um precedente inédito, pois prestou-se à uma interpretação muito subjetiva e enviesada, não prevista nos diversos parágrafos do documento. O Tiar está prioritariamente circunscrito a um sistema de defesa internacional que envolve a ONU, por meio do artigo 2° e à segurança global coletiva. Logo, cogitar o uso da força no país andino sem que houvesse uma clara ameaça armada contra os países membros da América pôs em xeque a legitimidade da instituição (CAMPOS; LIMA, 2020).

Em reunião do Conselho Permanente da organização no dia 11 de setembro de 2019 foi ativado o órgão de consulta do TIAR por doze membros. Doze dias depois, representantes dos países membros se reuniram e aprovaram uma resolução que reconhecia a crise humanitária venezuelana como fonte de instabilidade e ameaça à segurança no continente. O TIAR na prática é parte de um sistema mais amplo sob o âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e que concentra os documentos e resoluções da entidade, ou seja, discussões e encaminhamentos do TIAR ocorrem no âmbito operacional e institucional da OEA. E para justificar suas resoluções por meio de seu Conselho Permanente a OEA argumentava sobre o desrespeito aos direitos humanos que estaria em curso na Venezuela, assim como uma suposta ocorrência de crimes transnacionais e relações com o terrorismo[42].

[42] A OEA tem uma ampla agenda de atuação, mas fica evidente na leitura de seus documentos que o "carro chefe" daquilo que se instituiu como Sistema Interamericano tem na temática e garantia dos direitos humanos a atuação principal.

> LEVANDO EM CONTA que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos reconhece que toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral, e que ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, nem a detenção ilegal ou arbitrária;
>
> LEVANDO EM CONTA que a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) publicou um relatório sobre a situação dos direitos humanos na República Bolivariana da Venezuela, em 4 de julho de 2019, em cumprimento ao mandato constante da Resolução 39/1 de 3 de outubro de 2018 do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, o qual confirmou, mediante documentação minuciosa, a perpetração de graves violações de direitos humanos na Venezuela;
>
> RESOLVE:
>
> 1. Condenar firmemente as graves e sistemáticas violações dos direitos humanos na Venezuela, como a prática de tortura, de detenções ilegais e arbitrárias, de execuções extrajudiciais, de desaparecimentos forçados, e a negação dos direitos e necessidades mais básicos, especialmente aqueles relacionados à saúde, alimentação e educação;
> 2. Exigir a realização de uma investigação independente, completa e fidedigna, que permita levar à justiça os autores materiais e intelectuais das violações de direitos humanos (OEA, CONSELHO PERMANENTE, 2019).

E em sua trigésima reunião a OEA anunciava a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos países membros do TIAR que resolvia:

> Identificar ou designar pessoas e entidades associadas ao regime de Nicolás Maduro envolvidas em atividades ilícitas de lavagem de ativos, tráfico de drogas e terrorismo e seu financiamento, e vinculadas a redes de criminalidade organizada transnacional, a fim de utilizar todas as medidas disponíveis para investigar, processar, capturar, extraditar e punir os responsáveis e dispor o congelamento de seus ativos localizados nos territórios dos Estados Partes do TIAR, de acordo com ordenamentos jurídicos nacionais (OEA, 2019, p. 02).

É possível aqui traçar um paralelo com o caso iraquiano, levado a cabo pela premeditada confusão entre terrorismo e autoritarismo. São conceitos distintos. No caso do Iraque, o regime de Saddam Hussein foi derrubado no contexto da guerra ao terror relacionada aos eventos do pós-11 de setembro quando o líder iraquiano foi taxado de "terrorista". Saddam Hussein foi um tirano, não um terrorista e, guardadas as devidas e polêmicas proporções, o mesmo se aplica ao presidente venezuelano: não é um terrorista, embora possa ser questionada sua premissa democrática.

Verificou-se situação inusual e o questionamento da imparcialidade do Tratado levantada por Campos e Lima (2020) ficara mais evidente quando o político venezuelano Juán Guaidó se autointitulou "presidente" da República Bolivariana da Venezuela e solicitou intervenção do TIAR na crise do país. Ocorre que a Venezuela já havia denunciado o Tratado em 2013. Causa estranheza o encaminhamento, pois o pedido fora aceito no âmbito da OEA; seria inusitado que a única intervenção militar na história do TIAR fosse dada contra um país americano e não em prol da defesa deste. Contudo, a iniciativa não prosperou.

E por último no tocante à questão da Venezuela grafamos que tal investida da OEA em questões internas de um país americano

contradiz aquilo que está dado em seus próprios documentos. A própria entidade reconhece as iniciativas anteriores que precederam sua criação como uma linha de continuidade da construção do sistema Interamericano[43]. Ao resgatarmos dois desses documentos, a Quinta Conferência Internacional Americana, ocorrida em Santiago, no Chile em 1923 em que fora adotado o Tratado de Gondra ou, dez anos mais tarde quando da *Sétima Conferência Internacional Americana* ocorrida em Montevidéu, Uruguai, quando se adotou a *Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados*, ocasião em que se afirmou sobre o "princípio de que nenhum Estado tem o direito de intervir em assuntos internos ou externos de outro" (OEA, 2022a).

Ao longo de sua história o TIAR foi evocado pouco mais de vinte vezes. Sem dúvida, a mais importante dessas evocações foi durante a Guerra das Malvinas de 1982. Ali foi abalada a representatividade do Tratado, tornando flagrante que o mesmo foi implementado e utilizado com um único propósito: defender os valores do ocidente capitalista contra uma suposta ameaça soviética, pois na única vez em que foi efetivamente, necessária sua invocação, os Estados Unidos alegaram fidelidade maior à outra organização. Sobre tal escolha, Moniz Bandeira (2012), afirma:

> A invasão das ilhas Malvinas/Falklands criou sérios embaraços para a administração do presidente Ronald Reagan. Os Estados Unidos nunca haviam reconhecido a soberania nem argentina nem britânica e o *inner-sircle* de Washington estava dividido quanto à atitude a tomar diante da aventura do general Leopoldo Galtieri. O próprio presidente Ronald Reagan referiu-se em suas memórias à "[...] sua

[43] A OEA fora criada em 1948, mas a própria entidade se arvora como a mais antiga entidade regional do mundo lançando como data de construção do sistema Interamericano o ano de 1889. Isso será tratado na próxima seção.

> decisão de alinhar-se com a Grã-Bretanha" [...]. Não obstante, após o fracasso dos seus bons-ofícios, visando a solucionar pacificamente o conflito, o presidente Reagan, não teve alternativa senão respaldar abertamente a Grã-Bretanha, fornecendo todo o suporte logístico à força-tarefa enviada pela *premier* Margareth Thatcher, para recuperar as Malvinas/Falklands. Os compromissos dos Estados Unidos com a OTAN eram mais fortes e importantes que o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 08)[44].

Como visto, o TIAR configura-se como um tratado multilateral no que concerne à defesa e segurança hemisférica estabelecendo uma zona geográfica de segurança por todo o continente americano e igualmente uma aliança defensiva frente a agressões de terceiros (CARGNELUTTI, 1993). Em 2023 era composto por Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Peru e Uruguai denunciaram, mas reingressaram ao Tratado. No caso do Uruguai, um retorno após um ano da denúncia, um claro retrato da instabilidade e troca de poder no país após uma era de governos progressistas e à esquerda (José Mojica e Tabaré Vásquez) por um governo mais conservador e à direita (Lacalle Pou). O caso da Venezuela é emblemático, pois o país denunciou o tratado em 2013, logo após a morte de Hugo Chávez (na verdade, foi o ex-presidente quem iniciou o processo, mas veio a falecer antes da conclusão) e durante os distúrbios políticos no país em 2019, o parlamento venezuelano requisitou um instrumento de retificação reingressando ao mecanismo; a situação

[44] Nota: "inner-sircle", círculo mais próximo, íntimo.

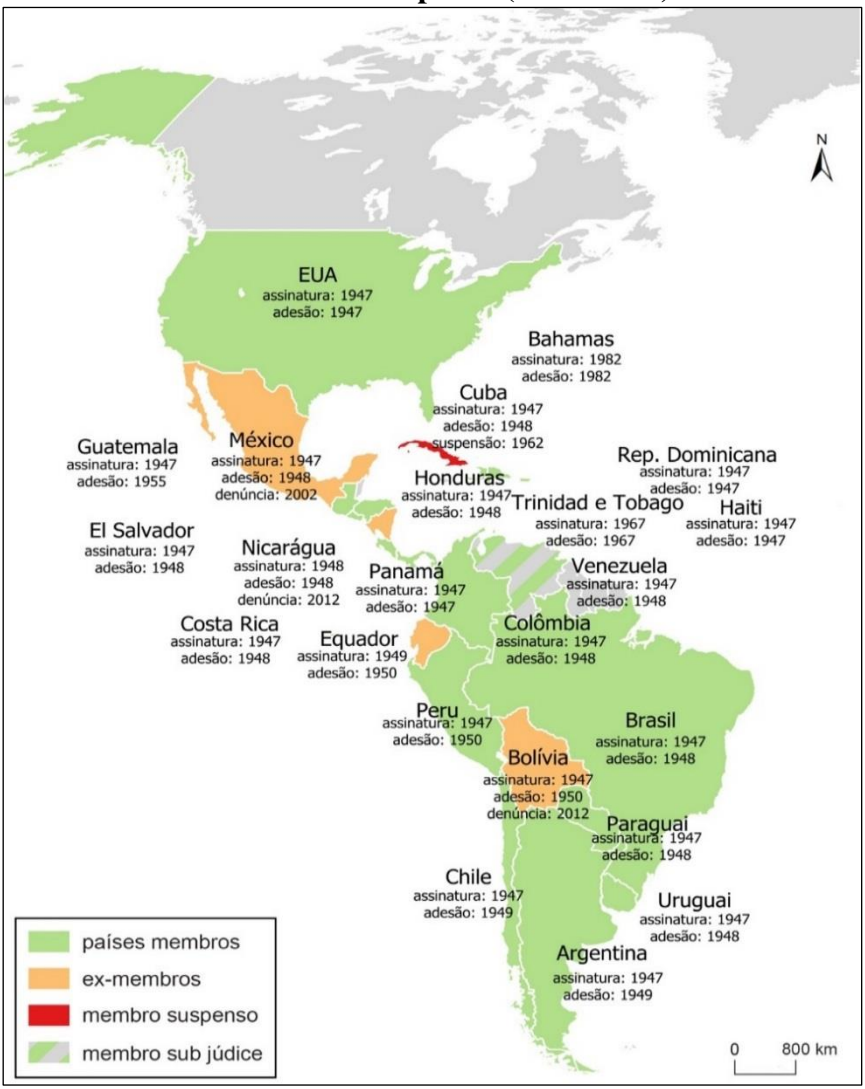
venezuelana está *sub judice*, pois, o governo de Nicolas Maduro, assim como as forças armadas oficiais do país, rechaçam o Tratado. Cuba, por sua vez, não participa das reuniões do Tratado, mas nunca apresentou denúncia; em tese, é membro.

O TIAR foi criado anteriormente ao mais atuante organismo militar do mundo, a OTAN que data de 1949. Porém, enquanto a OTAN firmou-se efetivamente como organização de defesa pragmática e atuante, o TIAR conviveu com retóricas e baixa efetividade, demonstrando ao longo de sua história, incertezas, hesitações e, acima de tudo, rancores diplomáticos ou, nos dizeres do ex-oficial da marinha brasileira, Mário César Flores, "o TIAR é uma entidade imprecisa que não conseguiu chegar a uma interpretação consensual sob o conceito de "agressão" (FLORES, 1981). Já Fuccille (2018) entende que a organização está marcada pela obsolescência e esvaziamento, enquanto aguarda-se uma reforma profunda da organização ou mesmo uma alternativa que o substitua (FUCCILLE, 2018). Um dos entrevistados em nossa pesquisa vai na mesma direção e relaciona o mesmo descrédito à OEA:

> Em nosso subcontinente sul-americano, depois da invocação do TIAR pela Argentina na guerra das Malvinas, sem resultado concreto, houve um grande descrédito do papel da OEA como organização no continente americano" (ENTREVISTADO 1, 2023).

Parece não responder mais às novas exigências do século XXI e em especial à realidade regional e se configura a necessidade de se pensar um outro caminho sobre defesa e segurança americana (SPIELMAN, 2009).

Figura 6 – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (02/09/1947)



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: OAS (1948). Arte e digitalização: Tito Lívio Barcellos Pereira.

A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA

A Organização dos Estados Americanos, OEA, é a maior e principal organização continental da América para tomadas de decisões sobre os países e fatos políticos do continente. Por meio de mecanismos institucionais e agindo em sintonia com a ONU, o segundo artigo da Carta da OEA informa que seus principais objetivos, são:

a) Garantir a paz e a segurança continentais;

b) Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção;

c) Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros;

d) Organizar a ação solidária destes em caso de agressão;

e) Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados membros;

f) Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural;

g) Erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério, e;

h) Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados membros (OEA, 1993).

A OEA congrega atualmente as duas organizações estudadas anteriormente, JID e TIAR e se autointitula a mais antiga organização regional do mundo, cuja origem está atrelada à Primeira Conferência Internacional Americana de 1889, quando considera o início da construção de um Sistema Interamericano, igualmente, "o mais antigo sistema institucional do mundo", embora sua fundação se dera em 1948 (OAS, 2001).

É considerada um órgão multilateral que contempla a defesa hemisférica e participa efetivamente na diplomacia regional, porém, não é uma organização exclusivamente dedicada à defesa e segurança. Tal qual o artigo terceiro do TIAR, o também artigo terceiro da Carta da OEA em seu item "h" faz a mesma referência quanto a eventual agressividade contra algum país americano: "a agressão a um Estado americano constitui uma agressão a todos os demais Estados americanos" (OEA, 2022b). Congrega divisões internas, pois, ao abranger todos os países da América, abarca governos de matizes ideológicas distintas e movidos por conjunturas que se alteram ao longo dos anos, embora, uma delas persista: a hegemonia estadunidense. A OEA se define como uma organização baseada em quatro pilares básicos: democracia, direitos humanos, segurança, desenvolvimento (OEA, 2022b). Sua sede localiza-se em Washington D.C., Estados Unidos[45].

O mecanismo de funcionamento da OEA é conduzido por três órgãos principais constituídos por delegados e diplomatas: a) *Assembleia Geral*, principal órgão deliberativo e que encaminha as resoluções reunindo-se anualmente; b) *Conselho Permanente* que trata das questões burocráticas; c) *Secretaria Geral*, órgão executor das medidas deliberadas pelos dois outros órgãos. Desde 1994 a OEA organiza a Cúpula das Américas, ocasião em que todos os

[45] Quando da redação desse texto era reeleito para Secretaria Geral para chefiar a organização hemisférica no período 2020-2025, o, o ex-chanceler uruguaio, Luís Almagro.

chefes de estados da América têm oportunidade de se encontrar para discutir os mais importantes aspectos do continente (OEA, 2022b)[46].

Atualmente composta por 35 Estados membros, Cuba incluída[47], a OEA foi fundada em 1948 na Conferência de Bogotá[48]. Ao se arvorar na condição de mais antiga organização regional do mundo a OEA não está considerando sua data de fundação, mas, sim, os antecedentes que levaram à criação da entidade, a Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., na transição entre os anos 1889 e 1890 substituindo a União-Pan americana[49]. Grosso modo conhecemos uma trilogia institucional que configurou o Sistema Interamericano iniciada com a União Internacional das Repúblicas Americanas (1890), seguida da União Pan-americana (1910) e finalmente a OEA (1948). Resgatando documentos institucionais sobre a criação dessas organizações americanas, assim como observando o período, percebe-se que muito daquilo que viria a ser discutido e

[46] Não há uma periodicidade regular, porém, normalmente, ocorre de quatro em quatro anos. Durante a cúpula de 2018 ocorrida em Lima, Peru foi a primeira vez que uma Cúpula das Américas se realizou sem a presença de um presidente dos Estados Unidos: Donald Trump não compareceu.

[47] Cuba foi reincorporada à OEA em 2009 por meio da Resolução AG/RES 2438(XXXIX/09). Havia sido excluída por meio da Resolução VI de 31 de janeiro de 1962 que passou a ficar sem efeito em 2009.

[48] Todos os países independentes da América fazem parte da OEA. Os membros fundadores, são 21: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela. Posteriormente ingressaram: Barbados, Trinidad e Tobago, Jamaica, Granada, Suriname, Dominica, Santa Lucia, Antígua-Barbados, San Vicente, Bahamas, Canadá, Belize, Guiana, Santa Kitts-Nevis. Fonte: OEA, 2020.

[49] A prerrogativa da OEA nos parece correta, pois efetivamente ela é o ponto final de uma linha evolutiva que começara ainda no século XIX. Outro fator: os acontecimentos delineadores da progressão do Sistema Americano são anteriores à própria ONU e Liga das Nações e em grande parte serviram de referência para a construção das Nações Unidas em 1945.

encaminhado na criação da própria Organização das Nações Unidas (ONU), já havia sido aventado na América, como a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, dentre outras. (OEA, 2020). Em grande parte, foram as experiências de uma integração americana iniciada em 1889 que inspiraram e ajudaram a alicerçar a redação da Carta de San Francisco em 1945. Desta feita interpretamos a institucionalização da OEA como um produto amalgamado à própria ONU.

A reunião que criou a OEA em 1948 foi a mesma que encaminhou o Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas, conhecido como o Pacto de Bogotá e que instituiu as formas de resoluções sobre possíveis desentendimentos e controvérsias entre os Estados americanos com a finalidade de se evitar guerras. Não havendo solução, todos os signatários desse Tratado reconhecem que o conflito deva ser encaminhado à Corte Internacional de Haia para seu desenlace. Isso significa que há efetivamente uma instância de ação e resolução de conflitos americanos nas relações entre os Estados do continente (OEA, 2022a).

A OEA nasce e se desenvolve no contexto da Guerra Fria e sob esse prisma deve ser entendida. Já o pós-guerra Fria implicou em um redirecionamento da organização. Embora nos últimos anos os dirigentes da OEA tenham tentado desvincular a imagem da OEA dos Estados Unidos, o legado e o peso da potência na organização são evidentes, especialmente, quando se considera os episódios que levaram à expulsão de Cuba em 1962 por esse país ter aderido ao regime socialista, o que, no entendimento da OEA, era incompatível com o caráter da organização. Destacamos que a expulsão do país caribenho não foi consensual com a abstenção de seis países[50].

Vimos na seção anterior, a que tratou do TIAR, que boa parte da perda do prestígio da organização se deu após a Guerra das

[50] Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México.

Malvinas em 1982, quando os Estados Unidos, maior potência entre os membros da OEA e também do mundo, optaram por fornecer apoio a um país membro de outra aliança militar em detrimento daquela que guarda o Sistema Interamericano. Treze anos após essa guerra, em 1995, por meio da resolução CP/RES. 655 (1041/95) da OEA, o Reino Unido foi admitido como membro observador permanente da OEA e, igualmente, passou a participar das discussões sobre a questão das Ilhas Malvinas no âmbito da organização. O Reino Unido é acompanhado por outros 69 observadores internacionais, todos permanentes. Contar com observadores internacionais em organizações desse perfil é comum, contudo, é perceptível que a presença britânica nesse caso é devido aos desdobramentos do episódio de 1982, o que não deixa de causar forte constrangimento à Argentina que reiteradamente pede nos encontros da OEA uma solução para esse litígio territorial.

A Argentina não esconde seus rancores diplomáticos e históricos em relação à essa questão nos blocos regionais sul-americanos, demanda das mais antigas e de difícil resolução. Veja-se por exemplo sua manifestação no âmbito do Mercosul:

> Hoje completam-se 189 anos da ocupação ilegal das Ilhas Malvinas. Em 3 de janeiro de 1833, as Ilhas Malvinas foram ilegalmente ocupadas por forças britânicas que desalojaram as autoridades argentinas lá estabelecidas legitimamente. [...] A existência da disputa de soberania entre a República Argentina e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte foi reconhecida pela Assembleia Geral das Nações Unidas, mediante a Resolução 2065 (XX) adotada em 1965. Essa resolução, adotada sem nenhum voto contrário, e no âmbito do objetivo de pôr fim ao colonialismo em todas suas formas e manifestações, consagra o chamado da comunidade internacional a proceder sem demora as negociações bilaterais entre

> o Reino Unido e a Argentina que permitam encontrar uma solução pacífica à disputa de soberania, levando em conta os interesses dos habitantes das Ilhas. A negativa britânica em cumprir com a obrigação de retomar as negociações pela soberania está agravada pela contínua introdução de atos unilaterais por parte do Reino Unido. A recuperação do exercício efetivo da soberania sobre as Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul, Sandwich do Sul e os espaços marítimos circundantes, conforme o direito internacional e respeitando o modo de vida de seus habitantes, é um objetivo permanente e irrenunciável do povo argentino, tal como se encontra plasmado na Constituição Nacional e constitui uma política de Estado (MERCOSUR, 2022).

Argumenta-se na Organização que o Reino Unido fora admitido com o propósito de contribuir para um encaminhamento propositivo sobre a questão das litigiosas Ilhas. Vinte e cinco anos após esse gesto, na Assembleia Geral da OEA realizada em outubro de 2020 em Washington D.C., a temática das Malvinas foi novamente colocada em pauta quando foi externada a seguinte resolução:

> LEVANDO EM CONTA que, apesar de tais vínculos e valores comuns, ainda não foi possível retomar as negociações destinadas a solucionar a disputa de soberania entre os dois países sobre as Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul e os espaços marítimos circundantes, no contexto das Resoluções 2065 (XX), 3160 (XXVIII), 31/49, 37/9, 38/12, 39/6, 40/21, 41/40, 42/19 e 43/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, das decisões adotadas por esse órgão sobre o mesmo tema, originadas no Comitê Especial

> de Descolonização, e das reiteradas resoluções e declarações aprovadas nesta Assembleia Geral; e
>
> TENDO ESCUTADO a exposição do Chefe da Delegação da República Argentina,
>
> EXPRESSA sua satisfação pela reafirmação da vontade do Governo argentino de continuar a explorar todas as vias possíveis para a solução pacífica da controvérsia e por sua atitude construtiva em favor dos habitantes das Ilhas Malvinas.
>
> REAFIRMA a necessidade de que os Governos da República Argentina e do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte retomem, o mais breve possível, as negociações sobre a disputa de soberania, a fim de encontrar uma solução pacífica para essa prolongada controvérsia.
>
> DECIDE continuar a examinar a Questão das Ilhas Malvinas nos próximos períodos de sessões da Assembleia Geral, até sua solução definitiva (OEA, 2020).

Na ocasião da celebração dos cinquenta anos de constituição da OEA Santos (1998) tecia severas críticas sobre a atuação da instituição e toca na polêmica questão:

> É forçoso constatar que a herança histórica da OEA tornou tangíveis os limites de suas virtudes. A posição norte-americana durante a Guerra das Malvinas, dando as costas ao hemisfério e aos compromissos do TIAR para alinhar-se à OTAN, foi um episódio edificante para aqueles que não havia ainda se indagado sobre o imobilismo da OEA por ocasião do golpe de Estado na Guatemala, em 1954, ou da invasão à República Dominicana, em 1965 etc. (SANTOS, 1998, p. 160).

Santos (1998), critica a hegemonia dos Estados Unidos na OEA e assevera que a organização não pode ser encarada exclusivamente como ponta de lança dos interesses estadunidenses na região. Mais que simplesmente criticar ou atacar a OEA é preciso encontrar meios para redirecioná-las, uma vez que há antecedentes de resistência ao *monroísmo* observado na organização.

Atualmente, como se sabe, uma solução sobre o contencioso das Ilhas Malvinas segue longe de uma solução. Outro fato da história contemporânea que colocou a OEA no centro do debate político sul-americano foram as eleições bolivianas de 2019. Os fatos dela decorrente colocaram em evidência celeumas acerca do papel de neutralidade da organização como fórum mediador de resoluções. Observadores da OEA afirmaram haver claras evidências de fraude que levaram à vitória de Evo Morales. Em seu site oficial a Organização afirmou categoricamente: "houve manipulação e graves irregularidades que impossibilitaram a validação dos resultados ... pelas autoridades bolivianas" (OEA, 2019). Por meio de um relatório com 96 páginas e outras 500 páginas de anexo a entidade denunciava as eleições bolivianas (OEA, 2019b). Tais denúncias seriam contestadas mais tarde por um próprio braço da organização, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), pela Alta Comissária das Nações Unidas, Michelle Bachelet e por analistas independentes que colocava o presidente da entidade, Luis Almagro, sob suspeita. Mencione-se outro aspecto questionável: um dos apoiadores mais severos na condução de Almagro no questionamento das eleições bolivianas foi Juan Guaidó, autodeclarado presidente venezuelano que com apoio dos demais governos de direita da América do Sul e de Donald Trump dos Estados Unidos, sustentaram o encaminhamento do presidente da OEA.

Após a vitória, Morales foi deposto em seguida e exilou-se na Argentina, sendo substituído por um governo de legitimidade

questionável, liderado por Jeanine Añes. No ano seguinte com o Relatório da OEA sendo duramente criticado e com novas eleições no país o partido de Morales, o MAS (Movimento ao Socialismo), sagrou-se vitorioso com ampla margem de votos.

Questionando a isenção da OEA no imbróglio boliviano e insinuando que a organização contribuiu para uma orquestração jurídica com intenções suspeitas por meio do *lawfare*[51], Ramina (2022), estudiosa do direito internacional, é categórica ao afirmar que o que houve na Bolívia foi uma tentativa de golpe, cujas razões seriam de ordem geopolítica e geoeconômica; a autora utiliza as riquezas minerais bolivianas para justificar sua tese:

> A Bolívia é rica em lítio, elemento metálico processado a partir do zinco concentrado, e usado na indústria de tecnologia. As duas maiores fontes de lítio estão no Canadá e na Bolívia, sendo que os depósitos do Canadá têm o potencial de produzir 38,5 toneladas por ano, enquanto as minas da Bolívia são capazes de produzir 80 toneladas anualmente. Ademais, a Bolívia apostou na estratégia de industrialização do lítio no país, tendo como fundamento a vantagem comparativa de possuir as maiores reservas dessa matéria-prima no mundo (RAMINA, 2022, p. 262).

De acordo com a plataforma digital Open Democracy, sediada em Londres o comportamento equivocado nas eleições

[51] Para além da tradução literal (guerra jurídica) o termo vem sendo utilizado para designar manobras jurídicas com intenções políticas. A autora afirma em seu artigo que a América Latina tem sido um importante laboratório para aplicação do *lawfare*. Para uma discussão aprofundada do conceito ver: RAMINA, Larisa e SOUZA, Lucas Silva (org). Lawfare. *Aspectos conceituais e desdobramentos da guerra jurídica no Brasil e na América Latina*. Curitiba, Ithala, 2022.

bolivianas que fora conduzida por uma agenda de "extrema direita" fez o presidente da OEA cair em descrédito, inclusive por governos tidos como de direita.

> Numerosos estudos acadêmicos realizados pelo Center for Economic and Policy Research e por acadêmicos do Massachusetts Institute of Technology (MIT), da University of Pennsylvania e da Tulane University – finalmente publicados no The Washington Post e The New York Times, respectivamente – demonstram que as principais declarações da OEA sobre as eleições bolivianas de 2019 são infundadas (OPEN DEMOCRACY, 2021)

Nesse episódio, movimentos internos à própria OEA, juntamente com os governos de Bolívia, Argentina e México se contrapondo ao presidente da entidade e alguns de seus apoiadores à frente do comando, como Brasil, Chile e Estados Unidos de Donald Trump há época, denotam que a entidade não é plenamente una do ponto de vista ideológico e não está isenta das perturbações políticas que abalam o subcontinente e o próprio continente. Em tese, entendemos como aspecto positivo tal contexto de convivência na pluralidade, desde que não se fira a institucionalidade, como parece ter havido no caso boliviano. Apesar dos acontecimentos na Bolívia, em 2020 Almagro foi reeleito para um segundo mandato na entidade até 2025.

Dentre os propósitos da organização o tema "paz e segurança" aparece em primeiro plano; é o primeiro item mencionado dentre seus oito objetivos no artigo 2 da Carta da OEA que informa como princípio: *garantir a paz e segurança continentais*. Apesar de basear-se muito na esfera política e comercial, o ponto motivador essencial de sua criação em 1948 foi a

segurança continental. Trata-se efetivamente de um mecanismo mais amplo e que contempla também discussões políticas, jurídicas, sociais, defesa e segurança e forte ênfase nos direitos humanos. A OEA é essencialmente uma organização hemisférica (ou mais propriamente, continental).

CAPÍTULO 3

O Debate Sobre a Defesa Sul Americana: Desafios e Possibilidades

O DEBATE SOBRE A DEFESA SUL AMERICANA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

A criação da União de Nações Sul-Americanas, Unasul, e em seguida do Conselho de Defesa Sul-Americano na primeira década do século XXI trouxeram novas perspectivas para o debate sobre integração regional sul-americana e, igualmente, sobre a cooperação em defesa. Constituiu-se intenso debate e as opiniões acerca do tema não são consensuais, mas sim, marcadas por um rico e forte pluralismo intelectual que o capítulo se esforça por abordar.

Na primeira seção do capítulo discutimos o processo de criação e desenvolvimento da Unasul, desde uma perceptível empolgação quando da sua criação à inegável frustração trazida no início do governo de Jair Bolsonaro.

A segunda seção aborda o Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul em que a temática sobre defesa e segurança sul-americana foi intensamente discutida no meio acadêmico e na agenda política do país durante o breve período de sua existência.

Em que pese o ostracismo em que se verificou sobre o Prosul, a terceira seção do capítulo discorre sobre a curta vigência dessa organização e a quarta e última seção do capítulo discute a possibilidade da criação de uma unidade de defesa exclusivamente sul-americana.

A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS – UNASUL

A União de Nações Sul-americanas, Unasul, é uma organização de integração regional criada em 2008 e que entrou em

vigência em março de 2011 sendo originalmente composta por todos os países sul-americanos. Foi a proposta mais fundamentada no sentido de uma integração regional do subcontinente para além do viés estritamente econômico, incorporando outros intervenientes, dentre eles, a questão da defesa. De cunho político, sua existência foi caracterizada por três momentos: gênese, de 2008 a 2011; institucionalização, de 2011 a 2014; estagnação e desintegração, de 2014 a 2018 (LUIGI, 2017). Tal recorte está ligado à instabilidade política vivenciada pela América do Sul no período descrito. Atualizando tal recorte, vislumbrava-se nos anos 2020, um possível ressurgimento da organização, como será tratado adiante. Derivado da Unasul, sete meses mais tarde surgiria sua vertente na área de defesa, o Conselho de Defesa Sul-americano, CDS, discutido na seção seguinte[52].

Em seu Tratado Constitutivo a Unasul se define como:

> Um espaço de integração e união nas áreas cultural, social, econômica e política entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vista a eliminar a desigualdade socioeconômica, promover a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e da independência dos Estados (UNASUR, 2008).

[52] Um forte clima de otimismo pairou sobre a criação da Unasul e do CDS e isso repercutiu imediatamente no círculo acadêmico brasileiro, com inúmeros artigos publicados, teses e dissertações sobre ambos. Para esse trabalho levantamos dezenas de teses e dissertações defendidas nas universidades brasileiras, a grande maioria caracterizada por uma compreensível euforia. No entanto, muitas das constatações e previsões não se confirmaram diante de distúrbios políticos verificados na América do Sul e que não eram imaginados naquela primeira década do século. Tais distúrbios serão abordados em seguida.

O item "S" do artigo 3 do Tratado (objetivos específicos) faz referência a uma política de cooperação na área da defesa: "intercâmbio de informação e experiências em matéria de defesa" (UNASUR, 2008). Para o Ministério da Defesa do Brasil, a Unasul:

> é uma união intergovernamental que integra as duas uniões aduaneiras existentes na região: o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina de Nações (CAN), como parte de um contínuo processo de integração sul-americana (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

O contexto inicial da Unasul envolve especialmente dois governos: Fernando Henrique Cardoso (governo FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (governo Lula) que, paradoxalmente, antagonizaram a cena política nacional por anos. Para Antunes (2020), em que pese o processo de integração sul-americana datar de período anterior, ainda no governo Itamar Franco, são com as cúpulas organizadas durante o Governo FHC (2000 e 2002) que o processo de integração regional se acentuou, tornando mais evidente a demanda por uma integração institucionalizada que levaria à constituição da Unasul, inicialmente, CASA, Comunidade Sul-americana de Nações, ideia que fora abraçado pelo sucessor, Luís Inácio Lula da Silva (ANTUNES, 2020).

Na mesma linha, Luigi (2017) apresenta uma reconstituição histórica do bloco regional, afirmando que a criação e atuação da entidade deve ser vista como decorrente de quatro governos consecutivos: Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e

Dilma Rousseff (2011-2016)[53]. Para o autor, naquele período do início do século XX convivíamos com uma nova lógica de inserção internacional do Brasil e consubstanciava-se a consolidação de uma integração regional na América do Sul (LUIGI, 2017). Já Moraes (2021) entende que a Unasul foi uma organização que apresentava traços promissores visando instituir uma ampla integração regional com todos os países da América do Sul que assinaram sua criação. Destaca que o Brasil desempenhou papel preponderante abrindo um precedente para consolidar sua liderança regional no subcontinente. Nota-se, contudo, nas partes conclusivas de sua obra, nítida frustação com o desfecho do processo e, mais ainda, com o atual estágio da organização (isso no ano de 2021). Utilizando sempre um tempo verbal no futuro do pretérito do indicativo, discorre seu texto inserido na tônica que tanto caracteriza esse recurso da gramática, ou seja, algo que *poderia ter sido*, mas não se confirmou[54].

> Seria tecido um espaço bioceânico orgânico, estrategicamente ajustado à emergência da Bacia do Pacífico como novo eixo global. Seria também projetada a influência da américa do Sul, em seu conjunto, como ator global relevante na conformação da governança mundial. [...] Esse horizonte [...] naufragou de forma cataclísmica em um grande desastre geopolítico que abateu o Brasil ... o projeto regional foi inviabilizado (MORAES, 2021, p. 156).

Com tom otimista em relação à organização sul-americana em seu estudo, Paiva (2016) entende que o contexto de formação de

[53] De fato, no que diz respeito ao Brasil, desde o governo Temer (2016-2018) iniciou-se o distanciamento da Unasul que culminou com a denúncia do Tratado no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

[54] Em que pese o tempo verbal utilizado, ressaltamos que, apesar de enfraquecida, a Unasul nunca desapareceu na totalidade.

blocos que caracterizou o início do século XXI justificava o esforço pela construção da Unasul e que poderia fortalecer a região num contexto de profundas assimetrias regionais. Desta feita, os países líderes da região, em especial Brasil e Argentina deveriam engendrar esforços no sentido da construção da entidade política e econômica que viria a se compor. O autor também tece considerações importantes a respeito da diferenciação entre a OEA e a Unasul, organizações com características distintas segundo ele, a primeira apresentando na estrutura um modelo representativo em suas instâncias deliberativas, enquanto a Unasul propõe o modelo democrático de participação cidadã em suas formas de representação (PAIVA, 2016).

No governo Itamar Franco o preâmbulo de uma sonhada integração sul-americana para além das tratativas do Mercosul se deu com a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana, a ALCSA, em 1993, projeto que não vingou, mas lançou nuances para uma integração intrarregional; naquele ano, Celso Amorim estava à frente do Itamaraty. No governo seguinte de Fernando Henrique Cardoso e sob a orquestração dos ministros Luiz Felipe Lamprea e Celso Lafer a "sul-americanidade" foi reforçada com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, 1994[55], que abria novos precedentes em busca de uma integração mais efetiva no cone sul da América. Foi no Consenso de Guayaquil, 2002, que se aprovou um documento sobre integração na área política e declarou-se a América do Sul como uma "zona de paz e cooperação", assim como encaminhou-se a promoção de uma integração na área da infraestrutura regional (FARIAS, 2011).

[55] O protocolo de Ouro Preto foi na prática o seguimento ao Tratado de Assunção (1991) que instituiu o Mercosul. Assinado na cidade mineira pelos presidentes da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai.

Em trabalho mais recente e com diapasão distinto dos autores anteriores, Vitte (2022) aponta os problemas estruturais existentes na Unasul que gradativamente a levou à uma certa "debilidade institucional com pouca representatividade internacional" (VITTE, 2022, p. 23). A autora anota ainda certa falta de unidade quanto às visões sobre as questões a serem enfrentadas pela Unasul no que se referia ao sistema internacional ao qual a organização fazia parte.

Foram os antecedentes de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso que oportunizou ao governo Lula encaminhar algo mais efetivo e pragmático em termos de cooperação regional na esfera da defesa e segurança e com intensa atuação do ministro da defesa Nelson Jobim que costurou alianças necessárias para a conformação da Unasul. No segundo ano do governo Lula surgia a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), produto da iniciativa conjunta com governos anteriores. Em 2008, a CASA seria renomeada como União das Nações Sul-americanas, Unasul, e que congregava todos os 12 países do subcontinente. Houve reticência por parte da Colômbia, país com longo histórico de embate entre conservadores e liberais e com ausência de partidos de esquerda em seu contexto político até então[56]. Nos demais países sul-americanos, historicamente, sempre houve alguma presença progressista com a existência de partidos socialistas e comunistas.

A Unasul propunha-se desta forma, a se conformar com uma inovadora identidade regional sul-americana para além do âmbito econômico do Mercosul, um "bloco unificado de concertação política e diplomática" (PAGLIARI, 2010, p. 15). Assim, em Brasília, no dia 23 de maio de 2008 consolidava-se essa importante etapa da integração sul-americana com a consolidação do Tratado Constitutivo:

[56] Como se tornou público nos círculos externos aos estudiosos, o presidente colombiano Gustavo Petros, eleito em 2022, foi o primeiro presidente de esquerda da história do país.

> **Artigo 1**
>
> Os Estados Partes do presente Tratado decidem constituir a União de Nações Sul-americanas (Unasul) como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional (UNASUR, 2008).

A operacionalização funcional e os mecanismos de decisão obedeceriam a seguinte estrutura:

> Os órgãos da Unasul são: a) O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de governo; b) O Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; c) O Conselho de Delegadas e Delegados; d) A Secretaria Geral (UNASUR, 2008).

Um aspecto importante e que cumpre lembrar nesse período em que surge a organização e que foi determinante para o que viria em breve é apontado por Vitte (2022) ao observar que apesar de estar surgindo uma organização regional, o que se viu foi uma ênfase na "unânime defesa da autonomia nacional em detrimento da Unasul" (VITTE, 2022, p. 33), ou seja, a prioridade nacional seria preponderante em detrimento ao conjunto multiestatal o que, segundo a autora, produziu obstáculos que levaram ao imobilismo: "identidade regional é importante porque permite o desenvolvimento de identidades mais amplas do que a identidade nacional" (VITTE, 2022, p. 34). Abdicar mesmo que parcialmente da ênfase da autonomia nacional é inerente à construção de uma organização regional em busca da integração, como advoga Yan Richard (2014), o que não se verificou no caso em tela.

Nesse sentido é o caso da pesquisa de Antunes (2020) que entende que assim como o Brasil liderou o processo promissor de integração regional, sua crise interna também foi responsável pelo enfraquecimento e ocaso da organização. Segundo ele, ao envolver todos os países sul-americanos a partir de um governo de centro-esquerda que buscava uma inserção internacional mais atuante, a derrocada brasileira desse mesmo governo e sua substituição por outro com viés oposto impôs uma reorientação na política externa brasileira, retirando a Unasul de sua prioridade e, mais que isso, eliminando-a. A tese central do autor insere a seguinte lógica para chegar ao cerne da questão: essa dependência da liderança de um ou dois *players* como se notou, demonstrou a frágil institucionalização da Unasul; aí reside a explicação do esvaziamento da organização (ANTUNES, 2020).

Corroboramos essa perspectiva do autor não para explicar propriamente a derrocada da Unasul, mas a baixa efetividade histórica da atuação das organizações de defesa sul-americana e/ou latino-americana: a prevalência de políticas de governo na região, o que não se verifica em outras partes do mundo quando políticas de Estado preponderam à frente das organizações. Long (2022), igualmente, vai por esse caminho ao relacionar as idas e vindas da organização aos governos que perpassam pela região. Porém menciona que no caso da Unasul, com exceção do governo de Jair Bolsonaro, todos os demais que o antecederam se caracterizaram de alguma forma em promover a integração sul-americana.

Convém realçar para melhor subsidiar a compreensão dos mecanismos de tomada da decisão da Unasul que até o esfacelamento no período recente (2019-2022) era cumprida sua composição funcional: reuniões, decisões, encaminhamentos, cumprimentos de mandatos em suas instâncias acatariam essa estrutura oficial da Organização que visava, enquanto funcionou de forma mais efetiva, uma perspectiva compartilhada das ações.

Segundo os documentos da entidade, buscava-se dessa maneira construir uma identidade dentro de um espaço regional politicamente integrado na busca de uma unidade sólida assim como o fortalecimento do multilateralismo (UNASUR, 2008).

Quadro 1 – UNASUL: Mecanismos de tomada de decisão

OPERACIONALIDADE DA UNASUL	
CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO	Estabelecer os alinhamentos políticos, planos de ação, programas e projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação. Convocar reuniões ministeriais setoriais e criar conselhos de nível ministerial. Decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores. Adotar os alinhamentos políticos para as relações com terceiros.
CONSELHO DE MINISTRAS E MINISTROS DE RELAÇÕES EXTERIORES	Coordenar posições sobre questões centrais da integração sul-americana. Desenvolver o diálogo político e o acordo sobre questões de interesse regional e internacional. Propor projetos de decisões e preparar reuniões do Conselho de Chefes de Estado. Acompanhar e avaliar o processo de integração como um todo. Aprovar o programa anual de atividades e o orçamento operacional anual da Unasul. Aprovar o financiamento de iniciativas comuns. Implementar diretrizes políticas no relacionamento com terceiros. Aprovar resoluções e regulamentos de caráter institucional. Criar Grupos de Trabalho no âmbito das prioridades definidas pelo Conselho de Chefes de Estado.
CONSELHO DE DELEGADAS E DELEGADOS	Implementar mediante a adoção das disposições pertinentes, as decisões do Conselho de Chefes de Estado e as resoluções do Conselho de Ministros das Relações Exteriores, com o apoio da Presidência Pro-Tempore e da Secretária-geral. Preparar as reuniões do Conselho de Ministros das Relações Exteriores e preparar projetos de decisões, resoluções e regulamentos para sua apreciação. Acompanhar o diálogo político e a consulta sobre questões de interesse regional e internacional. Promover espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americano. Propor ao Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros o projeto de orçamento operacional anual ordinário para sua apreciação e aprovação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Long e Suñe (2022). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.

Para além desse mecanismo de tomada de decisões exposto, a Unasul conta ainda com doze Conselhos setoriais de ações específicas.

Quadro 2 – Estrutura Institucional da UNASUL

OS CONSELHOS DA UNASUL
Conselho Energético Sul-americano
Conselho de Defesa Sul-americano
Conselho de Saúde Sul-americano
Conselho de Desenvolvimento Social Sul-americano
Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento
Conselho Sul-americano sobre o Problema das Drogas
Conselho Sul-americano de Economia e Finanças
Conselho Eleitoral da Unasul
Conselho Sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação da Unasul
Conselho Sul-americano de Cultura
Conselho Sul-americano de Educação
Conselho Sul-americano em Matéria de Segurança, Cidadania, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Long e Suñe (2022). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.

Simões (2019), analisa o declínio da Unasul e credita à guinada da política externa do governo Michel Temer o início do fim da organização. Em sua visão o presidente processou uma indicação "sem fundamento" ao entregar a pasta das Relações Exteriores a José Serra, segundo ela, "tradicional político do PSDB, partido tradicional da direita, uma indicação sem precedentes e fundamento"

(SIMÕES, 2019, p. 09)[57]. Na visão da autora, ao querer se contrapor ao governo anterior de Dilma Rousseff a política externa brasileira conduzida a partir dali por membros do tradicional adversário do Partido dos Trabalhadores, voltou-se exclusivamente para uma pauta comercial e econômica e afastou-se da pauta política que melhor caracterizava a Unasul.

Some-se a isso, lembra a autora, a ascensão na maior parte dos países sul-americanos de regimes conservadores e à direita do espectro político no período, destacando Iván Duque na Colômbia, Mario Benitez, no Paraguai, Pedro Kucynski no Peru, Sebastian Piñera no Chile, Mauricio Macri na Argentina, agravaram o cenário para os defensores da Unasul (SIMÕES, 2019). Essa leitura da autora converge com a de Mijares e Nolte (2021) quando esses afirmam que "a polarização ideológica eclipsou os vínculos e compromissos regionais" (MIJARES; NOLTE, 2021, p. 101-102). De fato, essa nova linhagem de dirigentes tinha perspectiva diametralmente oposta àquela que substituía, tanto é que uma das primeiras iniciativas dos governantes que também compunham o Mercosul foi a suspensão da Venezuela de Nicolás Maduro que acabara de ingressar ao bloco. Sobre essa crise sul-americana e antes mesmo do colapso maior da Unasul, Llenderrozas (2015) já afirmava sobre as dificuldades que tem o processo de integração regional do subcontinente em avançar. Previa o seguinte cenário:

> As tendências globais, as dinâmicas hemisféricas e as condições políticas internas estão afetando o funcionamento e a trajetória da UNASUL [...] Como

[57] Há controvérsias nessa afirmação da autora, pois o PSDB não é um "partido tradicional da direita" em que pese ter se convertido à adoção de práticas neoliberais e se aliado, nesse caso, sim, a partidos da tradicional direita. A julgar pelo próprio nome do partido, alguns de seus quadros e origem, não seria bem um autêntico representante da direita brasileira. É apenas uma ressalva e que não encerra, obviamente, essa discussão.

> consequência deste conjunto de fatores e pelas características do processo regional, afirma-se que a UNASUL não tem capacidade para projetar uma visão estratégica comum ou uma ação externa concertada e o seu papel como estabilizador ou mediador político enfraquecerá (LLENDERROZAS, 2015, p. 196).

Caminhando para um declínio inconteste, em 2022, dos 12 países membros originais fundadores da Unasul apenas cinco não apresentaram denúncia ou suspensão e se mantinham partícipes da organização: Bolívia, Guiana, Suriname Uruguai, Venezuela. Sua sede em Quito, Equador, fora fechada em 2018 a pedido do presidente Lenin Moreno que pediu a devolução do prédio público.

Contudo, fruto da frequente instabilidade que parece selar o destino dos países da região, recente mudança política sul-americana ocorrida entre os anos de 2022-2023 trazendo novamente regimes majoritariamente progressistas na região, outros ares pareciam soprar em direção ao bloco regional: Brasil e Argentina anunciavam o retorno ao bloco[58]. Em nota oficial de 07 de abril de 2023 o governo brasileiro declarava oficialmente:

> Em um momento de retomada de suas principais alianças internacionais, o Brasil voltará a fazer parte da União de Nações Sul-americanas (UNASUL). O decreto n° 11.475, assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva [...] promulga o Tratado Constitutivo da Unasul, passa a valer em 06 de maio de 2023 e coloca o país de volta no grupo criado

[58] Antes, portanto, da eleição do direitista Javier Milei.

> durante o segundo governo do presidente Lula (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2023, s. p.)[59].

Tal posicionamento fora confirmado no Diário Oficial da União em 06 de abril de 2023 por meio do decreto n° 11.475:

> O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e
>
> Considerando que a República Federativa do Brasil firmou o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, em Brasília, em 23 de maio de 2008; Considerando que o Congresso Nacional aprovou o Tratado por meio do Decreto Legislativo nº 159, de 13 de julho de 2011; e Considerando que o Governo brasileiro depositou, junto aos Estados-Membros da União de Nações Sul-Americanas, em 6 de abril de 2023, o instrumento de ratificação ao Tratado, e que este entrará em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo, em 6 de maio de 2023; D E C R E T A:
>
> Art. 1º Fica promulgado o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008, anexo a este Decreto.
>
> Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional atos que possam resultar em revisão do Tratado e ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do inciso I do caput art. 49 da Constituição.

[59] Contudo, as eleições argentinas daquele mesmo ano poderiam comprometer tal perspectiva otimista caso o candidato da extrema-direita Javier Milei saísse vencedor.

> Art. 3º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional os tratados e acordos que criem outras instituições e organizações vinculadas à União de Nações Sul-Americanas, nos termos do disposto no art. 13 do Tratado.
>
> Art. 4º Este Decreto entra em vigor em 6 de maio de 2023.
>
> Brasília, 6 de abril de 2023; 202º da Independência e 135º da República (DIÁRIO OFICIAL, 2023, p. 04).

Em seguida, no dia 11 de abril o Brasil reapresentava sua Carta de Ratificação do Tratado Constitutivo à Unasul. No entanto, tal retorno de Brasil e Argentina, os dois países de maior peso econômico e demográfico da América do Sul, parecia confirmar aquilo que essa pesquisa gradualmente constatava: a fragilidade institucional da América do Sul com idas e vindas dos países às organizações criadas. Tal afirmação deve-se a constatação de que um processo de integração ou cooperação regional não deve ficar submetido aos humores e dissabores de governos de ocasião e sim tornar-se política de Estado, independente da alternância de poder. Prova disso é que a eventual retomada da Unasul parecia estar ligada àquilo que aconteceria nas eleições argentinas em outubro de 2023 e que confirmou a vitória da extrema direita, pondo um fim na recém retomada descrita. A Unasul entrou no contexto da polarização política que tomou conta do subcontinente: partidos, políticos e governos progressistas ou de esquerda olham com simpatia para a Unasul, enquanto aqueles mais conservadores ou de direita, o contrário. É uma prerrogativa de integração equivocada e demonstra falta de amadurecimento político e institucional. Isso não ocorre institucionalmente em outras partes do mundo como Europa, América do Norte ou mesmo Ásia, não com essa frequência. As

organizações estão além dessa dicotomia direita-esquerda.[60] Nesse sentido, entendemos que a Unasul e outras organizações latino-americanos deveriam se espelhar nessa estabilidade europeia. Se isso acontecer algum dia, provavelmente, irá colher melhores frutos quanto ao sucesso da cooperação regional, algo esperado e desejado para a região.

Após anunciar o retorno à Unasul, o governo brasileiro organizou a Reunião de Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul, o *Consenso de Brasília*, em maio de 2023 que reuniu os doze países sul-americanos onde a reativação da Unasul foi discutida, mas não acordada.[61] Apesar da expressão "Consenso de Brasília" não foi isso que se verificou e na redação da Declaração final do encontro foi vetada menção à Unasul. Especialmente a posição de Chile e Uruguai jogam desalento às pretensões de um possível retorno da Unasul, ao menos por ora. O presidente uruguaio foi categórico:

> Chega de instituições, basta de instituições. Vamos ao tema da Unasul, vamos colocar o nome das coisas. Quando assumimos o governo, saímos da Unasul. Em seguida chegou o convite para ingressar no Prosul [bloco de direita lançado em 2019], e dissemos não. Ou então não deixamos de ser clubes ideológicos que têm vida apenas enquanto há coincidência de ideologias (FOLHA DE SÃO PAULO, 2023, s. p.).

Para Mijares e Nolte (2021) que buscam explicar a desintegração da Unasul por meio de um ecletismo analítico, ou seja,

[60] O Brexit é uma rara exceção. O Reino Unido foi o primeiro país a deixar a União Europeia em mais de sessenta anos.

[61] Estiveram presentes 11 chefes de Estado. O Peru foi representado pelo chefe do Conselho de Ministros devido à forte crise política naquele país.

enfatizando um pluralismo integrativo da entidade que não se verificou, a entidade fracassou. Trata-se de um empenho intelectual dos autores que a despeito de uma análise posterior aos acontecimentos recentes da organização, entendem que, por maiores que sejam os esforços, dar conta da explicação de tal declínio é tarefa hercúlea e improvável de ser capturada em toda sua plenitude diante da complexidade do enfraquecimento da entidade e na perspectiva de uma "história do regionalismo latino-americano caracterizado por uma resiliência das organizações regionais" (MIJARES; NOLTE, 2021, p. 84). E com análise tanto em retrospectiva como em perspectiva, os autores tecem comentários pouco otimistas para a reconstrução de uma organização regional sul-americana:

> A região americana baseada em uma identidade comum e valores compartilhados tornou-se ilusória. Mesmo antes da criação da organização, a América do Sul era uma região fraturada por identidades sobrepostas. [...] A polarização ideológica eclipsou os vínculos e compromissos regionais. [...] Além disso, a crise venezuelana, inicialmente confinada como um problema sul-americano para o qual os governos sul-americanos buscavam uma solução, tornou-se um problema internacional que ultrapassa a região. [...] A análise da desintegração da Unasul revela desafios estruturais e fatores de estresse para o regionalismo sul-americano. [...] Futuras mudanças de governo podem dar novo impulso ao regionalismo sul-americano, e algumas experiências como a Unasul (como a cooperação em conselhos setoriais) podem ser usadas como blocos de construção. No entanto, como mostra nossa análise, reconstruir uma forte organização regional sul-americana não será fácil (MIJARES; NOLTE, 2021, p. 101 - 102).

Claro está a perspectiva pessimista dos autores e não há como negar os desencontros da integração regional sul-americana. Porém,

qual comportamento devem observar estudiosos do assunto na análise crítica dos fatos políticos e que discordam de uma simples aceitação da ideia de "destino", de encaminhamentos equivocados do regionalismo sul-americano? Corroborar os fatos, se adaptar, propor caminhos? O analista não deve ignorar os sinais dados dos encaminhamentos equivocados, mas pode buscar propostas para insistir em um regionalismo prospectivo, diferente dos obedecidos até então, sem desconsiderar o alerta dado pelos autores: "não será tarefa fácil." Um erro constatado e que deve ser buscado em eventuais propostas futuras parece estar claro: as organizações regionais sul-americanas não podem estar sujeitas a humores de governos de ocasião, ou seja, a entidade regional deve agir como entidade supragovernamental. Nesse sentido, deve ter como referência outras experiências de cooperação regional que não se restringem a partidos ou governos que estão circunstancialmente no poder. Nenhuma entidade regional deveria estar sujeita à uma perspectiva ideológica circunstancial.

Como dito por Mijares e Nolte (2021), "futuras mudanças de governo podem dar novo impulso" às organizações, porém, o futuro próximo da Unasul é uma incógnita que produz certa inquietação nos estudiosos do tema devido a frequentes mudanças no contexto político da América do Sul. Em contexto não muito diferente dessa incerteza está o Conselho de Defesa Sul-americano vinculado à Unasul e tema da próxima sessão.

O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL – CDS

O Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) surgiu no esteio da Unasul como sua vertente em defesa e segurança. Durante a 13ª sessão ordinária do Parlamento do Mercosul, realizada em

Montevidéu, Uruguai, um dos principais artífices de sua criação, o ministro da defesa, Nelson Jobim tornava claro seu objetivo: "composto pelos ministros da defesa de todos os países do subcontinente e teria como principal objetivo ser um espaço para discutir e identificar fatores de risco à região" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008). Tornando claro que o Conselho deveria atuar em fina sintonia com a Organização das Nações Unidas[62], o então Ministro da Defesa não escondia uma preocupação de caráter estratégico que perpassava a nova organização, particularmente com as reservas naturais sul-americanas:

> A região tem as maiores reservas mundiais de água potável, é grande fornecedora de alimentos e está se transformando em polo produtor de energia. A integração dos esforços de defesa pode diminuir os custos do reaparelhamento e da modernização das forças armadas nacionais e aumentar sua eficiência, graças à maior facilidade de deslocamento de tropas e de equipamentos dentro da região (JOBIM, 2008, s. p.).

Quatro anos mais tarde, Celso Amorim, outra voz com participação decisiva nesse momento de construção da nova organização, reafirmava a preocupação inicial tecendo discurso no mesmo diapasão:

[62] Atuar em sintonia com as Nações Unidas significa, entre outras demandas, corroborar com o artigo 52 da Carta das Nações Unidas que reza: "Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas" (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 12).

> Nosso objetivo maior é criar uma zona de paz e cooperação. [...] Essa criação da zona de paz e segurança, em que o conflito armado é praticamente banido do processo de mudança da região, é algo extremamente importante. Este é o ponto principal. Outro elemento [...] de certa maneira, [...] à defesa dos nossos recursos naturais. De quem estamos defendendo os nossos recursos naturais? [...] O que nós temos que desenvolver é a capacidade dissuasória para que, na eventualidade, que não podemos excluir, de um conflito entre terceiros países, a nossa região venha a ser objeto de algum tipo de cobiça internacional e, portanto, de algum gesto de agressão (AMORIM, 2012).

Os discursos oficiais tornavam claro que a nova entidade que surgia era uma iniciativa brasileira, embora a Venezuela também tenha se posicionado ativamente no mesmo sentido, mas com interpretação diferente. Muitos foram os trabalhos acadêmicos e as respectivas publicações sobre o CDS que se multiplicaram no Brasil e América do Sul ao longo da segunda década do século presente e que vociferavam a necessidade de sua existência. Convergiram na compreensão de que o Brasil ocupou papel proativo e de liderança na criação da nova entidade cooperativa de defesa na região. É o caso da pesquisa de Abdul-Hak (2013) que entende que a constituição do CDS delimita um ponto de inflexão daquilo que se verificou até o período da Guerra Fria, ou seja, cooperação militar hemisférica atrelada aos Estados Unidos, (ABDUL-HAK, 2013), visão partilhada por outros estudiosos como é Comini (2015) que destaca em seu trabalho uma visão crítica à percepção equivocada de governos de que teria havido fácil consenso em torno da criação do CDS: apresenta as divergências de interpretação entre Brasil, Colômbia e Venezuela, daquilo que deveria ser efetivamente a nova instância de defesa e segurança sul-americana (COMINI, 2015).

De fato, conforme Comini (2015), por ocasião das discussões a respeito da criação da organização regional de defesa sul-americana, o Brasil entendia que essa futura entidade não deveria aparentar uma organização com fins militares tal qual representava a OTAN, mas, sim, uma instância de diálogos e resoluções em termos de defesa para problemas nos quais envolvessem os países sul-americanos. Já a Venezuela há época comandada por Hugo Chávez se opôs ao Brasil e propunha uma organização pragmaticamente ofensiva, um "bloco geopolítico de poder" para fazer frente às pretensões norte-americanas que na época tensionavam a região como o restabelecimento da IV Frota do Atlântico ou o Plano Colômbia de 1999 instituído no país homônimo. Convém lembrar que há época a região estava tensionada por questões militares envolvendo alguns vizinhos, especificamente, Venezuela, Colômbia e Equador. A proposta venezuelana seria derrotada. Tínhamos, portanto, na gênese do CDS duas propostas em confronto: um fórum de diálogo proposto pelo Brasil versus a proposta da criação de uma aliança de segurança coletiva, ideia liderada pela Venezuela (COMINI, 2015).

Portanto, a criação do Conselho de Defesa da América do Sul em 2008 foi uma iniciativa do governo Lula com alguns de seus auxiliares protagonistas como Nelson Jobim, Celso Amorim e mesmo antes desses, Luís Gushiken, idealizador de uma perspectiva estratégica que antecedeu ao CDS no âmbito do Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), atrelada à Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (SECOM) da qual era o chefe da pasta. Foi nessa esfera que foi criado o projeto *Brasil Três Tempos* que antecedeu alguns ditames do futuro CDS. Nos dizeres dos documentos:

> O Brasil 3 Tempos tem por finalidade: definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo que

> possam levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado brasileiros acerca de valores, caminhos e soluções para a conquista desses objetivos estratégicos; e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica dos objetivos nacionais de longo prazo. (...). A *dimensão global* trata da posição do Brasil e sua participação nos processos internacionais. Devem ser considerados os fatores geopolíticos, a conjuntura mundial e a atual estatura político-estratégica do Brasil, como base para a projeção internacional do país, conduzindo-o, cada vez mais, para o centro do processo decisório internacional (NAE, 2004, p. 05-20).

É nesse contexto de busca de uma definição estratégica e "projeção internacional do país" citado nos documentos durante o governo Lula que devemos, em princípio, conceber o preâmbulo do CDS. Abdul-Hak (2013) afirma que o Conselho trazia imbuída em sua concepção uma identidade sul-americana de defesa baseada em valores e princípios comuns. Essa identidade também seria baseada nas características e situações específicas das diversas vertentes geográficas sul-americanas.

Embora pensado como instância estratégica, durante sua breve existência foi um órgão de consulta como de fato pretendia o Brasil e como demonstra seus documentos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017). Dessa forma, em 11 de dezembro de 2008, em Santiago, Chile, os chefes de Estados e de governo sul-americanos criavam a organização:

> Considerando a necessidade da Unasul de contar com um órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa, resolvem:

> Cria-se o Conselho de Defesa Sul-Americano como instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa em harmonia com as disposições do Tratado Constitutivo da Unasul em seus artigos 3° letra S, 5° e 6° (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017, p. 66)[63].

Em seus documentos o CDS aponta para três propósitos principais: a) estabelecer uma zona de paz no cone sul da América; b) construir uma identidade sul-americana em termos de defesa; c) consolidar uma cooperação regional em termos de defesa por meio do consenso (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017). Como um dos doze conselhos da Unasul, esteve inserido nos mecanismos de operação da organização a qual pertence.

O contexto político da época favorecia a possibilidade da criação de um órgão nesses termos e que poderia levar a uma inédita organização não monroísta no cenário geopolítico regional; a perspectiva de realimentar a indústria de defesa nacional era, igualmente, debatida para prover um mercado de armamento em potencial existente na porção sul do continente (ABDUL-HAK, 2013; PADULA, 2022). Eram os ingredientes necessários ao encaminhamento de uma instância com caráter de consulta de defesa. Convém lembrar que em 2008 ocorrera importante incidente bélico que para muitos potencializou a criação do CDS: a Colômbia atacara um agrupamento das FARC em território equatoriano levando a uma crise diplomática e motivando, então, a discussão para a criação de uma entidade de defesa nos moldes daquilo que viria a se constituir o CDS.

[63] Os países membros do CDS: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, ou seja, todos os países sul-americanos. Além do CDS, a Unasul contava ainda com outros onze Conselhos.

Essa crise no quadrante andino da América do Sul tornou-se uma janela de oportunidade para a construção de uma unidade regional de defesa e encaminhar uma nova arquitetura de segurança regional. Long e Suñe (2022) afirmam que a razão desse florescimento residia na percepção sul-americana de que os Estados Unidos eram o motivo do tensionamento e instabilidade regional já que a potência era inábil para assumir o papel de mediadora imparcial, pois defendia interesses na Colômbia (Plano Colômbia) e o Brasil soube aproveitar a oportunidade (LONG; SUÑE, 2022).

Battaligno (2009) tem interpretação similar a Long e Suñe ao analisar o cenário na época de constituição do CDS. Entende que a ressignificação da conjuntura no âmbito da defesa sul-americana motivou os Estados da região a rumarem para o CDS. Cita uma maior investida dos Estados Unidos na região como o Plano Colômbia (1999), a reativação da Quarta Frota (2008) que deixaram os países sul-americanos apreensivos. Essa perspectiva traçada por Battaglino converge com o discurso do então ministro das relações exteriores do Brasil, Celso Amorim, como mencionado anteriormente. O autor enumera três funções principais que o CDS deveria cumprir: 1) atuar como gerenciador de crise entre os Estados da região num momento de incremento das tensões regionais; 2) encaminhar a construção de um pensamento regional de defesa; 3) fortalecer o desenvolvimento de uma indústria regional bélica que minimizasse a distância tecnológica entre os países sul-americanos e o mundo desenvolvido (BATTAGLINO, 2009). Para o autor, o CDS viria a ser o novo regente no âmbito institucional que poderia viabilizar a confluência dos interesses regionais assim como mediar as dificuldades emergentes. Igualmente a nova organização seria o mecanismo para a superação das tradicionais capacidades militares no campo tecnológico por meio de uma cooperação mútua e de fornecimento de informações no campo da defesa e contribuindo para a melhoria da percepção de ameaça interestatal; a interação

entre funcionários de alto nível e do corpo diplomático permitiriam a perspectiva otimista, afirma Battaglino (2009).

Já em sua pesquisa sobre a leitura do pensamento militar brasileiro e sul-americano em relação à perspectiva de uma cooperação regional sul-americana, Medeiros (2010), pesquisador acadêmico e militar, advoga que não há unanimidade sobre a percepção de ameaça no pensamento militar sul-americano.

> Há uma grande variação de percepções militares sobre ameaças à segurança dos Estados sul-americanos. Com diferentes graus de intensidade, as principais ameaças se referem aos seguintes fenômenos: "ameaças clássicas, "ameaças internas", ameaças transnacionais" e ameaças extrarregionais. Dificilmente há caso em que a preocupação dos militares se refere a apenas um dos tipos acima sugeridos. Geralmente, ocorre uma combinação de percepções de ameaças em que o estabelecimento de graus de prioridade torna-se tarefa árdua (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 181).

Entrevistas que realizamos com oficiais brasileiros durante a pesquisa corroboram o pensamento de Medeiros; é comum os envolvidos apontarem mais de uma ameaça, mas há uma forte convergência: entendem ser as reservas naturais brasileiras, motivo de preocupação destacada. Medeiros constata haver forte resistência do pensamento militar sul-americano a políticas de integração regional quando o quesito é defesa, uma vez que os militares são "autores de suas políticas" cuja formação obstrui o compartilhamento de políticas de segurança entre vizinhos,

dificultando, portanto, o processo de cooperação regional.[64] Confirma sua tese com a ideia de que cooperação regional pressupõe "sinceridade e confiabilidade" entre vizinhos, enquanto a perspectiva militar trabalha com o caráter dissuasório nas políticas de defesa e dissuasão que "repousa na desconfiança e temor ao potencial adversário" (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 16). Nessa perspectiva, o pensamento militar lê o vizinho regional mais com uma perspectiva hobbesiana realista que cooperativa liberal: "o vizinho continua a ser uma ameaça latente e constitui fator negativo para o processo de integração regional" (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 16). São conclusões de sua pesquisa que pressupõe a América do Sul como região de estabilidade externa e instabilidade interna.

Com a criação do CDS houve a proposição de uma alternativa à concertação geopolítica sul-americana, destoando da histórica tradição de alinhamento quase incondicional aos Estados Unidos e encaminhando-se agora para uma proposta regional mais autônoma e assertiva. Tal opção deve ser lida no contexto que acompanhou toda a primeira década do presente século na América do Sul em que majoritariamente, à exceção da Colômbia, os países foram tomados por regimes ditos progressistas, de esquerda ou centro-esquerda, movimento esse que ficou conhecido pela alcunha *onda rosa*, fenômeno que não deixou de ser surpreendente devido ao domínio histórico no subcontinente da tradição conservadora e oligárquica, quando não regimes ditatoriais ou, no máximo, "governos conservadores formados democraticamente" (SILVA, 2019, p. 17).

Com o movimento antípoda que se seguiu a partir da metade da segunda década do século, rumou-se a política integracionista sul-americana para outros ares. Contudo, como dissemos anteriormente,

[64] Embora o autor tenha notado em seus questionários menor resistência quando os militares são mais jovens.

há de se frisar que uma organização de cooperação em qualquer ponto do planeta não deveria se pautar por orientações ideológicas, mas por orientações pragmáticas ou, parafraseando Morgenthau, o interesse político não deve ser nem de direita, nem de esquerda, mas objetivo. Nos soa equivocado se desfazer de algum conhecimento adquirido como foi o caso do que se verificou com o CDS, em nome de preconceito ideológico, pois foi efetivamente isso que se verificou quando da recente guinada conservadora sul-americana na metade dessa segunda década do século.

Diferentemente do que se passou durante vigência do TIAR, o CDS apresentou um período de relativo afastamento dos Estados Unidos e sua inconteste liderança no sistema interamericano. Sobre isso, Santos, Rodrigues e Leite (2019) afirmam que o Conselho se configurou na "primeira experiência de integração em matéria de defesa na região com foco na construção de uma identidade nas formulações e práticas das políticas de defesa na América do Sul" (SANTOS, RODRIGUES, LEITE, 2019, p. 01). Na mesma linha Pagliari (2014) entende que "a proposição para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da Unasul, é um avanço positivo para a concertação sul-americana na área de segurança (PAGLIARI, 2010, p. 16) e igualmente convergindo nesse sentido, Fuccille (2014) teceu considerações promissoras sobre a entidade sul-americana: "o Conselho de defesa Sul-Americano tem aparecido como um importante espaço de concertação onde [...] importantes avanços têm sido registrados [...] na temática de segurança e defesa (FUCCILLE, 2014, p. 123). São impressões de estudiosos do tema que escreviam concomitantemente ao desenrolar da organização e dos fatos. Um dos "importantes avanços" citados acima referia-se a retomada da indústria de defesa nacional.

Analisando sob a perspectiva argentina, Comini (2015) corrobora a tese já aventada que durante a idealização do CDS foram dois os protagonistas principais, Brasil e Venezuela, enquanto a

Argentina adotou em um primeiro momento uma postura reticente em relação à nova entidade que surgia, para depois adotar apoio ao projeto (COMINI, 2015).[65] O autor entende que a estratégia de defesa perpetrada pelo governo Lula da Silva com inegável pretensão de maior asserção geopolítica, passava pela existência de um Conselho de Defesa Sul Americano, já que o Brasil identificava a região como um espaço com possibilidades de desenvolvimento industrial, particularmente quanto à indústria da defesa: enxergava probabilidade de cooperação nessa área com os vizinhos, mecanismos para encaminhar essa lógica e simultaneamente estimular a confiança regional como meio de solucionar eventuais conflitos (COMINI, 2015). O autor lembra ainda que o CDS foi organizado em 2008, mas remonta a iniciativas anteriores brasileiras como o *Projeto Brasil em Três Tempos* (2004) e o próprio *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC) de 2007. O governo brasileiro evidenciava com essas e outras iniciativas a busca de maior inserção internacional concomitantemente a um ideário regional de maior estreitamento entre os países sul-americanos.

Para além das divergências iniciais com a Venezuela já retratadas, também a participação inicial da Colômbia apresentou problemas. Sob vigência do presidente Álvaro Uribe o governo colombiano emitiu a seguinte nota: "Colômbia não pode ser parte do Conselho de Segurança Conjunta da América do Sul, dadas às ameaças de terrorismo e as derivações conhecidas". Tal justificativa, especialmente por meio das expressões "às ameaças de terrorismo conhecidas" está claramente ligada às condições políticas internas de um país em guerra civil, principalmente contra as FARC (mas também outros grupos), além da questão do narcotráfico desde os anos 1970.O então presidente colombiano, desconfiava de uma América do Sul mais propensa à esquerda tendo como principais

[65] Como já havia ocorrido com a própria criação da UNASUL.

inimigos internos guerrilhas marxistas e maoístas. No entanto, o governo brasileiro deixava claro nas reuniões que não pretendia deixar a Colômbia à margem da nova organização. Após intensas negociações conduzidas por Nelson Jobim, assim como a submissão à aceitação da imposição colombiana à algumas cláusulas, especialmente a que versava diretamente sobre "grupos violentos", o país ingressou ao grupo (PAGLIARI, 2010). Dessa maneira, todos os países sul-americanos passaram a fazer parte do Conselho.

De acordo com Villa e Bragatti (2015) por ocasião da consolidação do CDS havia três projetos de política externa sul-americana que orientavam os respectivos países membros. Um primeiro grupo de países com o Brasil à frente era formado pelos membros do Mercosul que apostavam em uma postura autônoma, porém sem distanciamento dos Estados Unidos. Um segundo grupo era composto por Colômbia e Chile e direcionavam suas prioridades para uma agenda fortemente positiva em relação à potência e o outro grupo, composto pela linha bolivariana sul-americana (Venezuela, Bolívia e Equador) com uma proposta distante e mais arraigada ideologicamente, que propunha maior afastamento dos Estados Unidos.

Para operacionalizar as atividades do CDS após a fase de construção da nova organização de defesa, foi instituída uma instância máxima, o Conselho de Ministros de Defesa que se reunia anualmente para elaboração de um plano de ação e outras deliberações. Já a instância executiva era formada pelos vice-ministros de Estado, igualmente se reunindo semestralmente (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017). Houve aumento da importância da "modalidade multilateral" que exerciam as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs) no período que sucedeu a Guerra Fria, daí a importância do Conselho (SAINT PIERRE; PALÁCIOS, 2012).

Seguindo o modelo europeu de integração, a presidência do CDS era rotativa, sempre coincidentemente ao país que, igualmente, exercia a presidência da também rotativa Unasul. Desde sua fundação as atividades do CDS estiveram amparadas em quatro eixos temáticos: a) Política e defesa; b) cooperação militar e operações de paz; c) Indústria e tecnologia em defesa; d) Formação e capacitação (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Dentre outros aspectos, tais iniciativas tinham o propósito de promover, igualmente, uma indústria militar e estabelecer uma perspectiva conjunta de defesa e estreitamento das articulações estratégicas para a região (PAGLIARI, 2010). A proposta do CDS apontava para uma perspectiva autônoma de integração regional na área militar, embora em seus dez anos de funcionamento sempre tornou claro que se tratava de um foro de discussão e consultivo e não de efetiva ação militar: conforme apontado anteriormente, nesse sentido, prevaleceu a prerrogativa brasileira em detrimento da venezuelana[66].

Assim como o CDS esteve circunscrito ao âmbito da Unasul, igualmente, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), circunscrevia-se ao CDS, um núcleo de produção intelectual com intensa produção de estudos sobre defesa na América do Sul[67]. Criado em 2009, um ano após a criação do CDS, o CEED foi uma iniciativa dos Ministros de Defesa da Unasul e concebido para "gerar um pensamento estratégico no nível regional" sul-americano (CEED, 2010). Com sede em Buenos Aires, Argentina, era uma instância de foro permanente e de acordo com seu estatuto tinha entre

[66] Reza o artigo 1 do Tratado Constitutivo do CDS sobre sua natureza: "Cria-se o Conselho de Defesa Sul-Americano como instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa" (CDS, 2008, p. 66).

[67] Relatórios e anuários com dados estatísticos detalhados e planos estratégicos. O último "Estudo Prospectivo América do Sul 2025" fora publicado em 2018.

seus objetivos a produção de um pensamento estratégico em âmbito regional, a construção de uma identidade regional, assim como uma perspectiva integrada e compartilhada na defesa sul-americana. Tais perspectivas com demonstração de autonomia regional e proposta de maior altivez não condizia com o perfil de novos governos que ascenderam na América do Sul a partir da segunda década dos anos 2010. O declínio da Unasul e do CDS não pode ser visto dissociado de tal realidade[68].

A imagem a seguir retrata esquemática e historicamente a evolução da cooperação regional em defesa sul-americana a partir da JID em 1942 ao CDS em 2008.

Um fator relevante a considerar foi a percepção de que uma importante razão para a existência da entidade residia no fato de que nenhum país sul-americano detinha plenas condições de, individualmente, garantir sua segurança, fosse tradicional, fosse multidimensional e dessa forma uma iniciativa coletiva seria apropriada (ROCHA, 2018). E convergindo com a tese de Pagliari (2009) sobre a existência de uma identidade sul-americana, Rocha (2018), igualmente entende que o CDS consolidaria tal perspectiva de engendrar uma identidade política à identidade geográfica, segundo ele, já consolidada na região (ROCHA, 2018). Assim, o pragmatismo orientou os países da Unasul a encaminhar uma entidade que coletivamente supriria tal deficiência promovendo uma cooperação estatal, particularmente àquela relacionada às novas ameaças.

[68] O uso do tempo verbal no pretérito justifica-se, pois, apesar de oficialmente não extinta, o acesso à informação da entidade foi encerrado. Oferecia aos pesquisadores um vasto e rico acervo com estudos e relatórios na área de defesa e segurança na América do Sul. Lastimamos, sobremaneira, saber do encerramento das atividades e a retirada do portal do ar, visto que era uma de nossas fontes de pesquisa. O fechamento do CEED dá uma dimensão do golpe que sofreram Unasul e CDS e seu ocaso diante da nova realidade política sul-americana. Inequivocamente impôs-se um desmoronamento de uma breve ordem regional.

Figura 7 – Evolução da Cooperação em Defesa Regional – Antecedentes da criação do Conselho de Defesa da UNASUL



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Lima *et al*. (2017). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.

Figura 8 – Organizações de Defesa Regional – Cronologia das políticas de defesa nos planos internacional, regional e doméstico



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Long e Suñe (2022). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.

Em um balanço sobre os dez anos de existência do CDS, Fuccille (2018) defende o protagonismo adquirido pela temática da defesa e segurança nos últimos anos, exaltando as iniciativas de cooperação em segurança regional ocorridas na América do Sul (FUCCILLE, 2018). Em sua visão, a passagem de um sistema desconexo de segurança coletiva para um mais assertivo em segurança cooperativa foi um ganho, levando a um sistema mais dinâmico. Porém, o autor, igualmente, lamenta os descaminhos sobre o difuso e incerto encaminhamento dos dirigentes sul-americanos, demarcando sombrias perspectivas sobre a cooperação regional contemporânea da América do Sul (FUCCILLE, 2018).

Tal qual a discussão sobre o declínio e estagnação da Unasul, a mesma perspectiva foi lançada ao CDS. Como discutido, o Conselho foi uma iniciativa inédita na região com a prerrogativa de uma agenda estratégica própria (PADULA, 2022). Hoje encontra-se inerte. O que se constata é que uma possível retomada de suas atribuições ou recriação de algo similar parece estar circunscrita ao horizonte dos humores políticos que rondam a América do Sul que esteve submetida nos últimos anos a um claro embate ideológico entre direita e esquerda e que refletiu sobre as organizações regionais: Unasul, CDS, Mercosul. Tal contenda não está de toda superada e o futuro é incerto. Não deveria ser, mas, parece estar claro que projetos de cooperação em defesa regional, estão submetidos a esse contexto e por ora, o CDS segue desativado devido ao que se processou contra a Unasul, alvo de uma conjuração política. Como exposto na seção anterior, ao menos uma discussão foi encaminhada recentemente (2023) em relação à política integracionista sul-americana, mas não houve consenso e nem grande receptividade em relação à retomada da Unasul. Esse debate está em curso na América do Sul.

O FÓRUM PARA O PROGRESSO NA AMÉRICA DO SUL – PROSUL

O Fórum para o Progresso na América do Sul, Prosul, foi o último capítulo nesse percurso de organizações relacionadas ao sistema interamericano de defesa. Configurou-se uma entidade efêmera, uma iniciativa intempestiva diante da precipitada depreciação ao qual foi destinada à Unasul, já que se tinha, no mínimo, algum acúmulo de conhecimento e experiências na organização que foram totalmente menosprezadas. Contudo, faz-se necessária a abordagem de sua breve existência para uma contextualização geral do tema relacionado à orquestração regional sul-americana em defesa e segurança.

O Prosul despontou no contexto de redirecionamento ideológico que irrompeu na América do Sul na segunda metade dos anos 2010. Nesse contexto, no dia 15 de abril de 2019 o governo brasileiro denunciava a Unasul:

> O governo brasileiro denunciou, no dia de hoje, o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), formalizando sua saída da organização. A decisão foi comunicada oficialmente ao governo do Equador, país depositário do acordo, e surtirá efeitos transcorridos seis meses a contar da data de hoje (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019)[69].

Tal iniciativa viera no esteio do anúncio da Declaração de Santiago pouco antes, em 22 de março de 2019 que criou o Prosul,

[69] Deve ser considerado que tal decisão foi tomada por um governo recém-eleito, com pouco mais de três meses de existência.

cercado de incertezas e controversas. Naquele contexto de derrocada dos regimes progressistas sul-americanos e ascensão de uma onda conservadora ocorria uma apressada desconstrução da Unasul e CDS[70].

No curto período entre março e abril de 2019 o governo brasileiro anunciou duas medidas transformadoras da integração: em 22 de março anunciou a adesão ao Prosul e em 15 de abril do mesmo ano, portanto, menos de um mês, denunciou o tratado constitutivo da Unasul.

Inicialmente, o emergente Prosul fora caracterizado como um espaço regional de coordenação e cooperação, um novo bloco anunciado com a proposta de uma "integração mais efetiva", mais flexível e mais enxuta ao que se tinha até então, ou seja, a Unasul. Contudo, na prática a leitura da Declaração de Santiago revelava que se acrescentava muito pouco ao que havia até então. Participaram do ato de fundação os chefes de Estado da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. Ficaram de fora, Bolívia, Suriname, Uruguai e Venezuela[71]. O documento trazia afirmações frívolas e redundantes que pouco acrescentavam ao que já se tinha em experiências regionais até então. No que diz respeito às questões de defesa e segurança, igualmente, as afirmações são repetitivas:

[70] No caso brasileiro, o afastamento da Unasul começou ainda no governo Temer e se consolidou no governo de Jair Bolsonaro com a cartilha doutrinária imputada pelo raciocínio ideológico de Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores. Todas as implicações dessa postura adotada na política externa brasileira nesse período e que ainda estão por ser compreendidas no todo, possivelmente, serão alvo de profundos estudos acadêmicos no Brasil em anos vindouros.

[71] O Suriname ingressou posteriormente à organização em 2022.

> Reafirmamos que o processo de construção de espaço de coordenação, cooperação e integração regional deve respeitar a integridade territorial dos Estados, o direito e a segurança internacionais, além de estar comprometido com a preservação da América do Sul como zona de paz (MRE, 2019).

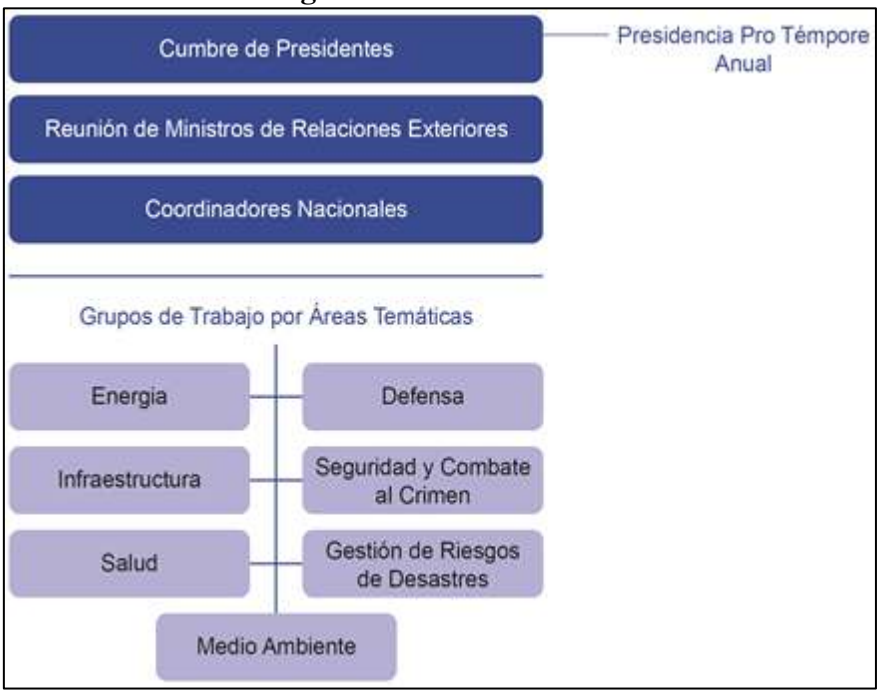
Em relação ao que se tinha produzido até então em termos de integração pouco somava, embora o documento reconhecesse o que se tinha produzido anteriormente:

> Reconhecemos as contribuições de processos anteriores de integração sul-americana assim como a necessidade de preservar o seu acervo, no marco de novo espaço de integração mais eficiente, pragmático e de estrutura simples [...] em direção a uma região mais integrada (MRE, 2019).

O Prosul, após um início marcado pelo marasmo apresentou na 74ª Assembleia Geral da ONU em setembro de 2019 uma Reunião de Ministros de relações Exteriores dos países membros em que se desenhou a pretensa estrutura da entidade com a provisão dos primeiros contornos. Como produto desses "primeiros contornos", em 2022 a organização divulgou seu "Marco Institucional" enfocando as prioridades em sete temáticas principais, representadas na imagem a seguir[72].

[72] A área temática Meio ambiente fora acrescentada às outras seis já criadas desde a Declaração de Santiago de 2019.

Figura 9 – Estrutura do Prosul



Fonte: PROSUR (2022). Disponível em: <https://foroprosur.org>.

Logo após o evento de 2019 houve troca de comando na Bolívia e Uruguai que culminaram em troca de modelos de governo de esquerda por de direita e em seguida passaram a ser considerados países convidado e observador, respectivamente. A Venezuela permaneceu excluída e a alegação para isso é o artigo constitutivo 5 que reza "a plena vigência da democracia" como requisito essencial a qual os países fundadores entenderam não se observar naquele país. O documento não apresentava muitas inovações, apresentando algumas redundâncias. Desta feita, em 2020 afirmávamos ainda sob a influência da recente fundação do órgão:

> O embrionário Prosul é uma incógnita e não causará nenhuma surpresa ser abortado em meio a sua construção. Nos parece mais um organismo conjuntural que estrutural. No entanto, ao afirmarmos tal assertiva corre-se sempre risco, pois quando o objeto de análise é contemporâneo à análise, afirmações em perspectiva são mais arriscadas que em retrospectiva (SILVA, 2020, p. 32)[73].

Posteriormente, Carlos Ominami Pascual, diretor do Foro Permanente de Política Exterior e ex-ministro da economia e senador chileno, afirmaria algo similar[74]:

> O Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul) buscou substituir à União das Nações Sul-Americanas (Unasul) de maneira mais conservadora. Não obstante, o resultado é muito pouco significativo. E a falta de coordenação e de ambição de integraçãoé mais latente no contexto da pandemia da Covid-19 (PASCUAL, 2021, p. 157).

Um ano após sua constituição, o Prosul confirmava sua missão sobre o que os membros fundadores entendiam como o diferencial em relação à Unasul:

---

[73] Em trabalho apresentado no XII ENAMPEG (Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia): A Geografia brasileira na ciência-mundo. Produção, circulação e apropriação do conhecimento. São Paulo, 2019.

[74] Sediada no Chile o Foro se define como: "uma extensa experiência governamental, parlamentar, acadêmica, em organismos multilaterais e representativos do Chile, entre outros, e que juntos refletem um amplo espectro de pensamento progressista." No original – "una extensa experiencia gubernamental, parlamentaria, académica, en órganos multilaterales y de representación de Chile, entre otras, y que em conjunto reflejan un espectro amplio del pensamiento progresista".

> Promover, renovar e fortalecer a integração de todos os países da América do Sul para contribuir para seu crescimento, progresso e desenvolvimento. Por meio de uma estrutura flexível e leve, com regras de funcionamento claras e de benefício mútuo, sem excessiva burocracia, se reforçara a prática de construção de consensos nos temas centrais da agenda internacional e se promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais (PROSUR, 2020, p. 06).

A Declaração de Santiago traz em seu documento os principais pressupostos do Prosul que apresenta o "propósito de renovar e fortalecer o processo de integração das nações da América do Sul" (MRE CHILE, 2019, p. 01). O elemento comum em relação à Unasul e ao CDS é considerar a "América do Sul como zona de paz". O documento insiste na expressão "estrutura flexível" e torna claro por meio da expressão, "não custosa", que investimentos seriam contidos, ao contrário da proposta do CDS da Unasul que apostava na retomada da indústria de base por meio dos investimentos em defesa (aposta que não se confirmou, diga-se), em que pese o Prosul antagonizar com a Unasul e não com seu CDS. O documento esclarece ainda que a nova organização priorizaria seis temas principais: integração em infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção a desastres naturais (MRE, 2019)[75].

Em 2022 ocorreram dois encontros da organização, o primeiro na cidade de Cartagena das Índias, Colômbia quando da Terceira Cúpula Presidencial do Prosul, e o segundo em Luque, Paraguai, que teve como tema central do evento a segurança regional

[75] Acrescido posteriormente pelo tema do Meio ambiente.

sul-americana, já sem a presença chilena que se retirou do Fórum em seguida à eleição de Gabriel Boric. Desse segundo encontro se extraiu o documento "Declaração do Prosul sobre Segurança Regional" que enfatiza a preocupação central no combate ao crime organizado transnacional e confirma a assertiva de Pascual (2021), para quem a nova organização se comportava com puro revanchismo em relação à Unasul. No documento se lê:

> Reafirmamos nosso compromisso com a consolidação da paz ..., assim como a luta contra o crime organizado transnacional e seus delitos conexos. Reconhecemos que a segurança é um conceito de alcance multidimensional e inclui tanto as ameaças tradicionais como as novas, bem como preocupações e desafios de segurança dos países da região, incluindo o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para fins criminais. Reconhecemos a necessidade de articular linhas de ação conjuntas no âmbito de foros especializados internacionais, multilaterais e sub-regionais, para garantir maior acesso à cooperação internacional, a fim de fortalecer os serviços de segurança de nossos países (PROSUR, 2022b).

Se no período da vigência do CDS Brasil e Venezuela por meio de Luís Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez foram os protagonistas principais, com o advento do Prosul esse novo protagonismo coube a Sebastian Piñera e Iván Duque Márques, respectivamente, presidentes de Chile e Colômbia, ambos governos pró-Washington e efetivamente os criadores do bloco.[76] Apesar do intento direitista, Piñera foi surpreendido por intensas manifestações

[76] Ambos governos de direita que seria substituídos posteriormente por governos de esquerda, respectivamente com as vitórias de Gabriel Boric e Gustavo Petro.

populares chilenas entre os anos de 2019 e 2020, as maiores da história do país que, dentre outras coisas, levou a novas eleições constituintes, deixando o mandatário em situação delicadíssima com índice de rejeição de 93% (PASCUAL, 2021). O capítulo final desse enredo foi a eleição em dezembro de 2021 de Gabriel Boric, e uma das primeiras iniciativas foi retirar o país do Prosul. A Colômbia, igualmente, assistiu a subida ao poder pela primeira vez em sua história de um presidente de esquerda, Gustavo Petro, eleito em 2022. Ou seja, o alicerce da construção do recém Prosul parecia já abalado.

O período do breve funcionamento do Prosul coincidiu com o advento da maior pandemia dos últimos cem anos e o desempenho da suposta integração não foi nada satisfatória. Nos dizeres de Pascual (2021):

> No campo sanitário, cada país se valeu de seus próprios meios. Não consta registro de nenhuma cooperação relevante entre os países. No caso particular do acesso às vacinas, todas as informações disponíveis mostram que são os países individualmente e com bastante dificuldades que estão buscando garantir o acesso de suas populações. [...] Não há indícios de ações comuns para comprar insumos médicos. No âmbito do financiamento internacional, cada país tem buscado também resolver unilateralmente suas necessidades de créditos e não se tem notícias de progressos significativos em outras áreas anunciadas pelos presidentes, como o livre trânsito de bens, abertura de fronteiras e o intercâmbio de conhecimentos epidemiológicos (PASCUAL, 2021, p. 161).

Ao final de sua gestão à frente da primeira Presidência Pro Tempore (PPT) em dezembro de 2020, Sebastián Piñera entendeu ter ocorrido avanços na organização:

> Após quase dois anos desde a constituição do Prosul, temos alcançado avanços significativos junto aos demais países democráticos da região para avançar na consolidação deste espaço de integração. Os grupos de trabalho em matéria de Defesa, Infraestrutura, segurança, Energia, Saúde e Gestão de desastres, contribuíram com aporte relevante, inclusivo e sustentável na América do Sul (PROSUR, 2020, p. 04).

Já a segunda gestão de Ivan Duque (2021-2022) à frente da PPT enfatizou a questão da pandemia, migrações, mudanças climáticas e energia limpa. No desfecho de sua gestão, assinalou:

> Colômbia entrega um PROSUR fortalecido, mais dinâmico e preparado para continuar aprofundando o diálogo presidencial, ministerial e setorial, mas também, para continuar coordenando ações para reativação econômica (PROSUR, 2022a, p. 10).

Os fatos trataram de demonstrar que Piñera e Duque estavam equivocados.

É preciso analisar a existência do Prosul no contexto geopolítico sul-americano dessa terceira década do século e cuidar para que a apreciação seja pautada em evidência acadêmica e menos opinativa, cuidando para não simplesmente corroborar os críticos da entidade que afirmam, por exemplo, de forma debochada, que a

organização não passava de um "grupo de Whatsapp de presidentes" (PASCUAL, 2021), assim como, igualmente, não se deixar contaminar por discursos entusiasmados que retratam uma eficiência que não existiu; na verdade, pura retórica. O documento "Informe de gestión: Prosur", versão 2021, publicado por ocasião da troca de comando na PPT do final de 2020 falava em "avanços significativos" do Prosul, avanços que nunca se confirmaram, assim como o informe seguinte publicado em janeiro de 2022 lista uma série de iniciativas, mas nos documentos que obtivemos fala-se apenas de intenções de projetos futuros; efetiva e concretamente praticamente nada foi feito. E a organização, como se sabe, caiu em total ostracismo.

O Prosul surgiu como antítese à Unasul, antagonizando-se com a predecessora. Sebástian Piñera e Ivan Duque foram os patrocinadores da criação da organização para suceder a Unasul a qual consideravam "excessivamente ideologizada", quando, na verdade, se essa o foi, o que fizeram junto ao Prosul pareceu, ideologicamente, ainda algo mais arraigado. Quando da última cúpula realizada em julho de 2022, no Paraguai, o presidente do país anfitrião, Mário Abdo Benitez declarou que o Prosul era "uma instância sem bandeiras ideológicas." Seu colega eleito presidente no Chile em 2022, Gabriel Boric, entende exatamente o contrário e ao retirar o país da organização, a então ministra de relações exteriores, Antonia Urrejola, declarou:

> Quando acusado de super ideologizar a política externa, o Prosur é um exemplo justamente disso, de gerar instâncias de encontro e coordenação regional com uma perspectiva puramente ideológica. Essa não vai ser a nossa ênfase (*apud* DW, 2022).

Como se sabe, a breve existência do Prosul como organização regional esteve atrelada aos fatos políticos da segunda

década do século XXI e demonstra a efemeridade por vezes percebida no regionalismo sul-americano. Talvez, o Prosul seja um o exemplo a não ser seguido, o modelo de uma fragilidade cooperativa incerta e inconstante que deva ser evitada. Assim como o Prosul foi fruto da ascensão de regimes de direita na América do Sul, seu fracasso em seguida foi fruto de movimento similar com nova alteração de conjuntura política. É um erro as organizações regionais estarem atreladas a isso e exatamente no sentido de aferir a possibilidade e viabilidade de uma unidade regional de defesa sólida para a América do Sul que a seção seguinte será abordada.

UMA UNIDADE REGIONAL DE DEFESA SUL-AMERICANA

As seções anteriores abordaram um conjunto de iniciativas que se dedicaram a construir um entendimento sobre defesa e segurança para a América, seja no âmbito hemisférico (ou mais propriamente, continental), casos de JID, TIAR e OEA, seja no âmbito regional, casos de Unasul, CDS e Prosul.

A América do Sul é considerada uma zona de paz não nuclearizada e isenta de maiores conflitos estatais, mas as transformações em curso no cenário internacional não lhe garantem que será sempre assim. Também é uma região que no presente momento se encontra desprovida de uma organização regional de defesa na essência e concepção do termo. Provavelmente, a instituição que mais se aproximou disso dentro da perspectiva regional foi o CDS, mas, como se viu, o projeto fora abortado diante de eventos políticos. Comparativamente a outras regiões do planeta diríamos que o subcontinente se encontra em desvantagem por não dispor de sua unidade de defesa e segurança. A governança regional e a arquitetura de entidades de defesa têm se confirmado em outras

partes do mundo o que insinua que a América do Sul pode trilhar caminho semelhante. Não contar com uma unidade regional de defesa constituída nessa altura da história geopolítica da região, na visão desse estudo, configura situação de desvantagem relativa perante outras regiões e o subcontinente não dispõe de alguma forma de dissuasão perante potenciais ameaças. Não somos o primeiro a afirmar tal assertiva e corroboramos em grande parte as palavras de Amorim (2016):

> Embora vivamos em uma região afastada dos principais focos de tensão global, não podemos ser imprudentes quanto à possibilidade de nos tornarmos vulneráveis a riscos ou ameaças provenientes de cenários em princípio alheios ao nosso ambiente. Não podemos, por exemplo, descartar hipóteses de conflito entre terceiros países que afetem adversamente nossos interesses ou mesmo que atinjam nosso patrimônio. [...] Uma identidade sul-americana em matéria de defesa não será estabelecida de uma penada, mas tampouco surgirá se não colocarmos nossas mentes para refletir em seus contornos (AMORIM, 2016, p. 93 – 97).

Entendemos, portanto, ser um caminho apropriado redirecionar o debate sobre defesa da perspectiva hemisférica para a regional, uma vez que parece sensato que, para além da já constituída tradição de experimentos de cooperação e integração, deve-se pensar uma proposta em que os países da América do Sul trilhem um percurso cooperativo no sentido do fomento da capacidade de defesa em um mundo marcado por instabilidades geopolíticas: construir um espaço de cooperação em defesa e segurança regional para a América do Sul é um desafio válido cuja arquitetura pode ser

aventada. E o Brasil deve estar à frente dessa discussão e assumir seu protagonismo geográfico, afinal é o maior país, mais populoso e maior PIB da região e contém uma malha de fronteira como poucos países no mundo. No caso específico da defesa brasileira para a América do Sul, são três documentos essenciais que norteiam essa perspectiva e mencionam a cooperação regional: o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa. Esses documentos sofrem revisões periódicas desde as versões originais. O documento *Estratégia Nacional de Defesa* por exemplo, teve sua primeira versão publicada em 2008 e a primeira revisão em 2012 quando registrou a preocupação sobre a estabilidade regional:

> O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produto de defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012)[77].

Prerrogativas teóricas apropriadas para um discernimento sobre a construção de uma unidade de defesa regional sul-americana encontram abrigo, sobretudo, na teoria da *comunidade de segurança* de Karl Deutsh (1954; 1957), que considera a organização regional como o melhor caminho para uma integração (DEUTSCH, 1954),

[77] De acordo com o Senado Federal a atualização da próxima versão dos documentos Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa foram enviados para as respectivas comissões do Congresso Nacional em 2022.

como também na teoria de complexos regionais de Buzan e Waever (2003), teorias distintas, mas que se complementam[78].

Deutsch trabalha inicialmente com a ideia de *comunidade política* em que um grupo de países de boa convivência buscam eliminar a possibilidade de guerra dentro de seus limites (DEUTSCH *et al*., 1957). Essa é a prerrogativa que antecedeu sua tese sobre *comunidade de segurança*, seu conceito principal:

> Uma Comunidade de segurança é um grupo de pessoas que se tornaram *integradas*. Por integração entendemos a obtenção, dentro de um território, de um *sentido de comunidade* e de instituições e práticas suficientemente fortes e difundidas para assegurar, por *longo* tempo, expectativas confiáveis de *mudança pacífica* entre sua população. Por *senso de comunidade*, queremos dizer uma crença por parte dos indivíduos de um grupo de que chegaram a um acordo sobre pelo menos um ponto: que problemas sociais comuns devem e podem ser resolvidos por processos de *mudança pacífica*. Por *mudança pacífica* entendemos a resolução de problemas sociais, normalmente, por meio de procedimentos

[78] Deutsch (1912-1992), intelectual expoente do funcionalismo, foi um dentre tantos cientistas europeus que se refugiaram nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Lecionou nas universidades de Massachusetts Institute Technology (MIT), Yale e Harvard. Durante a primeira estadia no MIT coordenou estudos internacionais com foco claramente estabelecido e técnicas de pesquisa pioneiras imbuídas em produzir conhecimento que levasse a humanidade a algum dia a abolir a guerra como alternativa de resolução de desentendimentos sociais (DEUTSCH *et al*., 1957). Seus trabalhos norteiam-se nitidamente em uma perspectiva de paz. Tal esforço consolidou sua principal conformação teórica que já desenvolvia desde 1954 e que, em parte, essa tese dela se utiliza: a ideia de *comunidade de segurança* que deriva do senso empírico de pertencimento de um grupo de países entre si. Sua primeira constatação foi que Europa Ocidental, Canadá e Estados Unidos se encontravam nessa situação.

> institucionalizados, sem recorrer à força física em larga escala (DEUTSCH *et al*., 1957, p. 05).

Assim, de acordo com o autor, uma comunidade de segurança atinge esse estágio quando um grupo de países se torna interconectado, construindo uma integração (ou, numa escala menor, cooperação) ao obter um acordo entre os membros formadores de uma *comunidade*. Isso ocorre por meio de construção de blocos regionais e/ou organizações ou mesmo por comportamentos informais, mas que configuram consideravel força para exercer uma convivência pacífica entre os países da organização, tendo a garantia da durabilidade temporal da entidade por longo período (DEUTSCH, 1954).

Para Koschut (2014), o conceito desenvolvido por Deutsch nos anos 1950 transcendeu à discussão acadêmica que aprisionava tal teoria ao âmbito da corrente construtivista das Relações Internacionais e evoluiu para um pragmatismo político lógico confirmado pelos caminhos tomados pela OTAN após o fim da Guerra Fria quando, segundo a autora, converteu-se em uma "comunidade de segurança transatlântica" (KOSCHUT, 2014). Na verdade, o próprio título da obra coordenada por Deutsch em 1957 já revelava tal leitura. O mesmo ocorreu com a OSCE e com os estados membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) que anunciaram oficialmente a intenção de criar uma Comunidade de Segurança nas respectivas organizações, utilizando-se, inclusive, dessa própria nomenclatura. Estabeleceu-se, dessa forma, praticamente a eliminação da possibilidade de conflitos regionais no âmbito dos países pertencentes à essa última associação onde, desde então temos um "Sudeste Asiático pacífico e estável em que cada nação está em paz consigo mesmo e onde as causas do

conflito foram eliminadas por meio do respeito pela justiça e pelo fortalecimento regional (KOSCHUT, 2014, p. 521).

Igualmente difusores do conceito de *comunidade de segurança* a partir da teoria de Deutsch, Adler e Barnett (2002) afirmam que dentro de uma comunidade internacional os Estados podem conviver e desenvolver uma disposição pacífica e observam que passados cinquenta anos (no período em que escreviam) após a proposta pioneira de Deutsch, os Estados estão interagindo a ponto de criar um senso de comunidade que proporciona a garantia de que "resolverão suas diferenças antes da guerra" (ADLER; BARNETT, 2002, p. 03). Ou seja, estão ocorrendo eventos que consolidam regionalmente comunidades de segurança e uma possível ordem de paz estável como estabeleceu Deutsch (ADLER; BARNETT, 2002). E por meio da teoria construtivista das relações internacionais, escola a qual assumem filiação, afirmam:

> [...] que estudar comunidades de segurança sugere, não apenas um repensar das questões de segurança regional ou mesmo global, mas, sim, uma mudança de paradigma na teoria das relações internacionais. [...] Envolve a conjectura intelectual de que conflitos violentos possam ser mitigados e até mesmo eliminados pelo desenvolvimento de identificação mútua entre os povos e não por meio de práticas convencionais como esquemas de balanceamento e segurança coletiva. A possibilidade de que uma mudança pacífica possa ser estabelecida por meio da institucionalização e identificação mútua, de valores transnacionais, entendimentos subjetivos, identidades compartilhadas, é mais propício a uma abordagem construtivista [...]. Uma abordagem construtivista que reconheça a importância do conhecimento para a transformação internacional de estruturas e políticas de segurança é mais adequada para levar a sério como

> a comunidade internacional pode moldar a política de segurança e criar condições para uma paz estável (ADLER; BARNET, 2002, p. 59).

Outra indispensável teoria para a discussão da segurança regional é a do Complexo Regional de Segurança (CRS) desenvolvida pela Escola de Copenhagen por meio de Buzan e Waever (2003) e já discutida no capítulo 1. A remissão à essa teoria deve-se pela similitude com a teoria de Deutsch que embora distintas, apresentam pontos em comum, especialmente a ênfase na regionalização como elo da leitura da segurança internacional. Não são a mesma teoria, mas se encontram, já que na perspectiva de Buzan e Waever um complexo regional de segurança pode conter mais de uma comunidade de segurança (MAGALHÃES, 2012).

E a América do Sul nesse contexto, se configuraria como uma zona de segurança regional? Na perspectiva de Buzan e Waever, certamente, mas em Deutsch pairam dúvidas. As preliminares teóricas acima subsidiam tal assertiva: notamos que ainda não se configurou a formação de uma comunidade plena de segurança na América do Sul como preconiza Deutsch, embora exista um complexo regional sul-americano de segurança na leitura de Buzan e Waever. Há um "complexo", mas não uma unidade de defesa regional solidamente constituída, como também não se consolidou a formação plena de uma comunidade de segurança sul-americana, pois, embora Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai, por exemplo, se aproximaram desse caminho, o mesmo não se pode dizer sobre Colômbia e Venezuela, especialmente. Como já demonstrado em estudos anteriores (MAGALHÃES, 2012; FLEMES, 2004), a discussão a respeito da viabilidade ou não de uma comunidade de segurança na América do Sul não é consensual. Alie-se à essa questão a correlação necessidade-possibilidade, uma vez que o subcontinente está imerso em demandas sociais e prioridades

devem ser ponderadas. Contudo, a opção em se abster de uma unidade regional de defesa é arriscar-se em vulnerabilidades. Difícil equação em ser encaminhada, mas que essa obra não hesita em opinar que renunciar à defesa regional pode incorrer em graves riscos futuros, especialmente ao que diz respeito às riquezas ambientais da região.

As ressalvas mais frequentes para a viabilização de tal empreitada, Comunidade Regional de Segurança, residem em duas constantes exceções: Colômbia e Venezuela (devido à constantes instabilidades) e em menor escala também no Equador e Bolívia. Contudo, isso não implica dizer que tal viabilidade seja impossível, pois tentativas no sentido da superação desse empecilho têm sido tentadas por *policymakers,* como afirmou o ex-ministro da defesa brasileira, Celso Amorim, claramente inspirado pela tese de Deutsch (embora não citado): "O que queremos – e buscamos com determinação – é a constituição de uma comunidade de segurança sul-americana suscetível a eliminar definitivamente o conflito armado entre os países da região" (AMORIM, 2016, p. 23).

A ausência de uma entidade regional de defesa coloca a América do Sul em situação de vulnerabilidade se comparada a outras partes do mundo. Contudo, tal ausência não significa que uma orquestração no sentido da existência de uma cooperação em defesa regional não possa ser discutida, mesmo considerando as dificuldades discutidas nessa tese. Tal empenho deve ser fruto de uma arquitetura política que exige esforços diplomáticos nesse sentido e isso já foi encaminhado em grande parte quando da criação do CDS, porém, um processo inconcluso.

O estudo de Medeiros Filho (2010) identifica a segurança regional sul-americana permeada por um dilema entre persuasão versus cooperação, um indicativo de dificuldades de um possível aprofundamento de mecanismos regionais para cooperação e defesa.

Essa dificuldade se manifesta por desconfianças mútuas que caracterizam o espectro regional sul-americano, segundo o autor, atrelada à resistência de militares sul-americanos (em particular, o militar brasileiro) ao compartilhamento de informações estratégicas, quesito indispensável à uma política de segurança regional (MEDEIROS FILHO, 2010).

Nessa pesquisa, entrevistamos dois oficiais brasileiros buscando a coleta de dados para subsidiar de forma coadjuvante a hipótese inicial sobre a viabilidade de uma entidade regional de defesa sul-americana. Na sequência transcrevemos algumas das principais ideias dos entrevistados[79].

O primeiro entrevistado é oficial da marinha e estudioso na área da defesa[80]. O oficial entende que está em curso um crescente número de conflitos internacionais no mundo multipolarizado, logo, torna-se natural que proliferem organizações de defesa, tornando-se cada vez mais, regionais. Afirma que as organizações de defesa se configuram como importante atores políticos, mas são dependentes do emprego de novas tecnologias para o teatro de operação no campo militar. Geram recursos e movimentam o comércio aos detentores

[79] Obedecendo aos trâmites burocráticos e legais do Comitê de Ética em Pesquisa e as exigências da Resolução CNS/MS 466/2012 e CNS 510/216 da Plataforma Brasil de pesquisa que regula o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) dessa pesquisa sob CAAE n° 67640922.8.000.8142. Seguindo as exigências legais, os nomes dos entrevistados serão mantidos em sigilo. Outro aspecto: temos clareza que o universo amostral é bastante reduzido e isso foi considerado na interveniência dos resultados. Trata-se de um complemento à pesquisa para a revisão bibliográfica e documental que fora realizada.

[80] 1º colocado no curso de Comando e Estado-Maior na Armada Argentina (Mestre em Ciências Navais) e 1º colocado no curso de Política e Estratégias Marítimas na Escola de Guerra Naval (Doutorado). Também foi professor de Estratégia por três anos e entre 1998 e 2012 chefiou o Gabinete de Crises da Presidência da República servindo a diversos governos e posteriormente, por seis anos, chefiou o Planejamento Estratégico da estatal Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), emprego militar e civil da tecnologia nuclear e ligada à Marinha do Brasil.

desses armamentos. As organizações de cooperação em defesa atualmente se agrupam buscando garantias contra ameaças e objetivos vantajosos aos seus membros como, uso da água, energia, alimentos e estão dispostas, no limite, a irem para o conflito armado. São, portanto, importantes atores para defesa de antigos e novos objetivos militares.

O entrevistado não entende existir uma ameaça imediata ao continente americano e daí não haver uma organização nos moldes da OTAN que fora criada para preservar a Europa da ameaça soviética. No entanto, no caso particular da América do Sul, entende que após a invocação do TIAR pela Argentina em 1982 e sem resultado concreto, caiu sobre a OEA forte descrédito como organização líder na América. Afirma: "houve uma tentativa regional sul-americana com a criação da Unasul que previa um braço militar" (ENTREVISTA N° 1, 2023). Mas o que permaneceu de concreto foram diversos acordos militares bilaterais entre países da América do Sul.

Sobre a perspectiva de Karl Deutsch diz concordar com sua teoria, mas vê a América do Sul bem distante daquilo que seria uma "cooperação regional de segurança." Contudo, avalia que no terceiro mandato do atual presidente (2023) alguns passos foram tentados nesse sentido. Chama a atenção para três episódios importantes ocorridos no ano de 2023 que passaram desapercebidos, mas que podem produzir impactos para a segurança regional sul-americana: o retorno da Argentina à Unasul que pode reavivar o CDS; o Acordo de Cooperação Antártico, entre Brasil e Argentina que estabelece uma estratégia polar conjunta e consequentemente uma "agenda polar convergente"; a retomada da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) que retoma uma agenda para a cooperação regional em busca da paz e segurança no Atlântico Sul,

lutando contra sua militarização e nuclearização externa. (ENTREVISTA n° 1, 2023)[81].

Outro ponto abordado na entrevista diz respeito à viabilidade ou não de uma organização regional de defesa estritamente sul-americana. O entrevistado entende que há justificativas para o estabelecimento de uma organização com esse fim, mas destaca as dificuldades para a concretização de uma orquestração nesse sentido. A primeira dificuldade que enxerga é conceitual: prevalece na América do Sul um conceito de que a cooperação regional deve servir para a manutenção de uma zona de paz, sem militarização e corrida armamentista regional, assim como, nuclearização. Outra dificuldade que destaca é em relação ao compartilhamento de uma visão regional comum, a mesma observação constatada nos estudos de Medeiros Filho (2010). O entrevistado chama a atenção para um terceiro ponto: a identificação da ameaça. Ela é consensual? Ele entende que se nota a ausência de uma ameaça comum ao subcontinente. Identifica, igualmente, como dificuldade a falta de clareza sobre o "líder regional" ao processo de criação de uma organização de defesa regional. Quem será o líder? Não há acordos sobre isso entre os chamados grandes da América do Sul que o entrevistado identifica como sendo Brasil, Argentina, Colômbia e Chile. Por motivos óbvios e que já mencionamos nessa pesquisa igualmente entende que essa liderança deveria caber ao Brasil, mas "não vem sendo buscada pelos nossos governantes: justificativas a favor dessa liderança pelo Brasil, existem" (ENTREVISTA n° 1, 2023). Destaca como fator importante para a liderança o fato de o país viver em paz com seus vizinhos sul-americanos desde 1870, caso quase único no mundo. Afora as condições consensuais como extensão territorial, demográfica e peso econômico.

[81] Nota: a entrevista fora realizada antes da eleição de Javier Milei na Argentina.

Na finalização da entrevista o comandante enaltece a existência de dez países fronteiriços como fator crucial para a política externa brasileira e os cuidados que isso exige. A questão das fronteiras brasileiras está bem solucionada historicamente, mas não se pode dizer o mesmo entre nossos vizinhos e qualquer movimento nesse sentido poderá produzir ruídos.

Concluindo sua perspectiva sobre o paradoxo da criação de uma organização regional de defesa, afirma:

> Entretanto, dentre as dificuldades de integração na América do Sul, está a persistência de uma visão imperialista do Brasil. Cabe recordar que o nosso território é fruto do esforço colonial e – ao contrário do caso norte-americano – pouco deve ao período independente. Por outro lado, os novos desafios e ameaças globais e em nossa região, como os crimes transnacionais, o terrorismo, o tráfico em geral e os cibercrimes podem vir a ser catalizadores na direção de nos voltarmos para nos organizarmos regionalmente em segurança (ENTREVISTA N° 1, 2023).

O segundo entrevistado apresenta um entendimento bastante precavido em relação às organizações de defesa e ressalta sobre tais organizações que essas "não se constituam em possível ameaça a outros Estados e busquem a estabilidade e segurança regional; são mecanismos importantes para a sociedade internacional" (Entrevista nº 2, 2023).[82] Para nosso segundo entrevistado OTAN e CDS são organizações de cooperação de defesa, mas com caráter distintos: a primeira voltada para segurança coletiva, enquanto a segunda um

[82] Almirante e oficial da marinha, foi professor da Escola de Guerra Naval e é doutor em Relações Internacionais pela Pontífice Universidade Católica do Rio de Janeiro.

fórum de discussão temática na área da defesa, porém, sem a obrigatoriedade de solidariedade coletiva em caso de agressão externa, "um modelo mais flexível." A leitura que fizemos da entrevista é que o almirante considera o segundo modelo a forma mais adequada para os padrões sul-americanos.

No transcorrer da entrevista o oficial entende que a OEA é uma organização hemisférica que se ocupa da segurança coletiva, citando seu artigo 28, mas é ao TIAR que cabe uma comparação mais enfática com o modelo da OTAN, porém considerando a "arquitetura e funcionamento diferentes", sem pontuar, no entanto, quais seriam essas diferenças. Reconhece a importância da criação da Unasul e do CDS, mas é cético em relação a uma integração mais intensa entre os países sul-americanos. Perguntado sobre a possibilidade da criação de uma comunidade de segurança na América do Sul a partir da premissa de Deutsch, afirma:

> Seria necessário analisar em maior profundidade algumas condições que ele estabelece para considerar que países se tornaram uma comunidade de segurança pluralista, quais sejam: compatibilidade dos valores decisores; previsibilidade mútua dos comportamentos dos decisores e a capacidade de trabalhar em estreita cooperação. Em síntese, sem analisar as condições acima estabelecidas, considero que os próprios problemas com a UNASUL mostraram que ainda existe um longo caminho até que uma comunidade de segurança seja construída na América do Sul (ENTREVISTA N° 2, 2023).

Por fim, acredita ser possível a arquitetura de uma organização regional de defesa na América do Sul, porém, em condições similares ao que se foi tentado nos modelos da Unasul e CDS e não a partir de uma perspectiva militarizada.

Aos depoimentos dos entrevistados somam-se às constatações empíricas e teóricas na tentativa de construir uma perspectiva conclusiva. Temos, portanto, que uma organização de cooperação regional em defesa e segurança meridional e não hemisférica denota uma mensagem velada: a não presença hegemônica dos Estados Unidos em uma região considerada sua área de influência. Isso demanda dilemas e desafios que devem ser considerados, certamente uma questão sensível em ser tratada. Tal demanda não é consensual nem isenta de polêmicas. Grosso modo, podemos identificar entre os críticos e apologistas de tal perspectiva, dois grupos: o primeiro de apoiadores da ideia em que advogam uma perspectiva mais autônoma, enquanto o segundo grupo, mais reticente a essa tese, entende ser desnecessário e deveras arriscado provocar a potência e defende a continuidade de um projeto integrador dentro da premissa hemisférica, ou seja, continental, em grande parte embasada pela OEA, a principal experiência nesse contexto.

Diante de tal proposição essa obra advoga uma posição acadêmica, juntando-se ao primeiro grupo entende ser necessário a constituição de uma organização regional de defesa sul-americana, o que não implica facilidades; ao contrário, a pesquisa identificou e discutiu dificuldades. No entanto, igualmente entende que a simples aceitação da hegemonia estadunidense implica na perpetuação de um cenário de submissão relativa. Como dito pelo comandante oficial na primeira entrevista, não faltam motivos para que o Brasil exerça uma liderança à frente de uma organização regional desse porte e entendemos que a integração sul-americana viria a tornar-se mais efetiva, somando-se às iniciativas nas áreas econômicas, sociais e culturais já existentes.

A busca de uma organização desse porte passa pela ponderação de como será sua relação com os Estados Unidos e que, entendemos, não deve ser de confronto, mas de autônoma linha

diplomática de convivência e coexistência. Passa também pela releitura de qual é a situação contemporânea da grande potência com a própria perspectiva hemisférica ou mesmo mundial. A principal organização hemisférica existente, OEA, passou por distúrbios e crise de confiança nos últimos anos com sua atuação na Bolívia ou Honduras. Na cúpula da entidade em 2022, o então presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, excluiu do encontro Cuba, Nicaragua, Bolívia e Venezuela por claras discordâncias ideológicas o que levou o presidente do México Manuel Lopes Obrador a declarar: "rejeitamos a exclusão de países do continente" (ADLER; LONG, 2023, s. p.). Percebe-se um descontentamento hemisférico. Por outro lado, o problema que obviamente deve ser considerado é trazido no questionamento de Adler e Long (2023): "Permanece a questão de saber se os Estados Unidos aceitarão um grau crescente de autonomia estratégica a sul das suas fronteiras" (ADLER; LONG, 2023, s. p.). Inevitável questão geopolítica a se considerar.

Claro está que o eventual sucesso de uma organização sul-americana de defesa dependerá da superação daquilo que se verificou até hoje e em tentativas anteriores: a da superação de rivalidades regionais e a vinculação à instáveis programas de governos de ocasião. Pela análise de documentos da história recente nos parece que o Conselho de Defesa Sul-americano buscava esse percurso, mas fora atropelado pelas contingências políticas, exatamente aquilo que acreditamos que não poderá acontecer em eventual tentativa futura. Do contrário, é permanecer em letargia diplomática.

Uma organização regional de defesa não militarizada, mas de forte teor político para consultas e ações no âmbito sul-americano se pressupõe a partir de uma prerrogativa democrática, logo, subentendendo-se que a condução deva ser liderada pela esfera republicana do poder executivo, estando os militares subordinados ao comando civil. Isso passa, portanto, por uma afirmação das

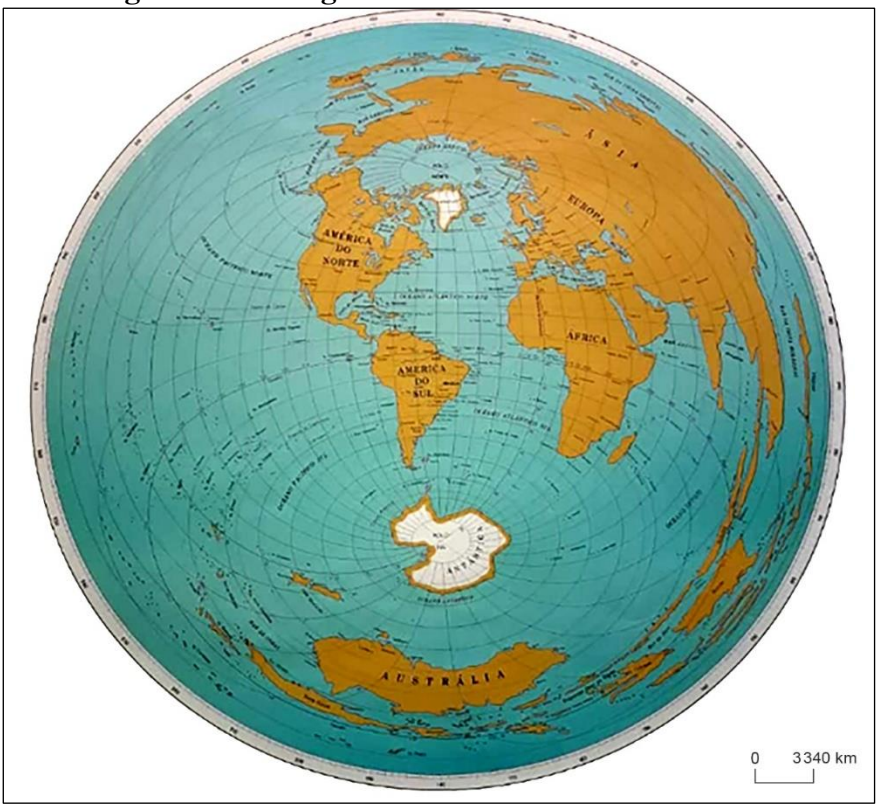
instituições sul-americanas que deveriam buscar referências em regiões em que iniciativas similares lograram êxito. Essa foi uma constatação que perpassou toda a pesquisa: a de que do ponto de vista institucional a América do Sul precisa avançar e se consolidar. Em grande parte esse descompasso institucional explica desencontros como ocorreram com a Unasul. Os desafios ao que se propõem não são simples. Porém, pior é não reconhecer ou omitir tal realidade.

Para além de toda a importância de uma organização regional de defesa já discutida nessa pesquisa, a América do Sul configura-se como privilegiada região quanto ao suprimento de riquezas e insumos naturais. A Amazônia, região de maior biodiversidade do planeta, assume posição relevante na nova conjuntura ambiental internacional das relações internacionais contemporânea, colocando o Brasil em posição de destaque como "potência ambiental" na busca de maior projeção global. O SAGA (Sistema Aquífero Grande Amazônia), outrora conhecido como Aquífero Alter do Chão, consiste no maior reservatório de água doce subterrânea do planeta e seu potencial é suficiente para suprir a necessidade de toda a população mundial por 250 anos; isso por si só dá uma dimensão da importância hídrica dessa colossal reserva natural e circunscrita quase que totalmente ao território brasileiro, já que ocupa a vertente ocidental da Bacia Amazônica. São trunfos a serem considerados. Outro reservatório hídrico, o Aquífero Guarani, o segundo maior do mundo, também localizado em terras sul-americanas abrangendo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai com uma área de 1,2 milhão de km² soma-se às vantagens brasileiras e sul-americanas (CETESB, 2023).

A Venezuela é detentora das maiores reservas petrolíferas mundiais e descobertas relativamente recentes na camada do pré sal brasileiro revelaram, igualmente, que o Brasil pode vir a assumir posição importante quanto ao hidrocarboneto, em que pese o

arrefecimento dessa via energética com a descarbonização, mas que não se consolidará tão cedo. Afora todo o acervo mineral existente na América do Sul, ferro, manganês, bauxita, cassiterita, cobre, nióbio dentre tantos e as riquezas contidas na Amazônia Azul.

Figura 10 – O lugar da América do Sul no mundo



Fonte: Adaptação própria. Baseada em: Marinha do Brasil (1994). Arte e digitalização: Carlos José Takachi.

Nota: Essa "Carta do Mundo" com projeção azimutal equidistante tendo Brasília como centro geográfico foi publicada pela primeira vez em 13 de dezembro de 1960 na escala 1:65.000.000 e traz implícita uma visão sul-americana de globo, logo, uma ideia de poder que demonstra uma visão geopolítica de qual pode ser o lugar da América do Sul no mundo.

Além das riquezas já conhecidas, sabe-se que o Brasil detém a oitava maior reserva mundial de urânio e poderá figurar entre as cinco ou três maiores em breve (MME, 2023). Isso, por sua vez remonta ao polêmico tema da questão nuclear e o potencial energético: a questão nuclear interessa ao Brasil? Essa pesquisa não responderá essa pergunta e nem é seu propósito, mas não veta nenhuma possibilidade. São exemplos ancorados na importância dos recursos naturais sul-americanos. Tais virtudes não justificariam a criação de uma organização de cooperação regional de defesa? Entendemos que sim e com certo atraso.

A ONU é a referência primeira em que devemos nos pautar para a arquitetura de uma organização regional de defesa, a fonte primária. A Carta das Nações Unidas estabelecida em São Francisco em 26 de junho de 1945 e que entrou em vigor no mês de outubro do mesmo ano é a referência máxima sobre direito e sistema internacionais e faz menção a esse tipo de organização regional. É quem fornece abrigo institucional para eventual encaminhamento à América do Sul para uma possível governança regional. O primeiro tópico do artigo 52 do capítulo VIII da Carta reza sobre organizações regionais, diz:

> Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de organizações regionais destinados a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou organizações regionais e suas atividades sejam compatíveis com os objetivos e princípios das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 34).

Tais iniciativas regionais em cooperação em defesa podem estar em sintonia com o Conselho de Segurança como expresso nos

capítulos VII e VIII da Carta que tratam do Conselho, a fim de se evitar maiores distúrbios em casos extremos de um ataque armado contra qualquer país membro da ONU; as entidades regionais de defesa não entrariam em choque com as aptidões do Conselho até que esse venha intervir tomando as "medidas necessárias para a manutenção da paz e segurança internacionais" (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 32). Em tal contexto sobre organizações regionais de defesa, afirma a Carta em seu artigo 53:

> O Conselho de Segurança utilizará, quando for necessário, tais acordos e organizações regionais para uma ação coercitiva sob sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito em conformidade com acordos ou organizações regionais sem autorização do Conselho de Segurança ... ou em acordos regionais destinados a impedir a renovação de uma política agressiva por parte de qualquer desses Estados, até ao momento em que a Organização possa ser incumbida de impedir qualquer nova agressão por parte de tal Estado (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 34)[83].

Como explicita o documento balizador da ONU, organizações regionais podem atuar em conjunto com o Organismo na busca daquilo que prega a Carta logo no artigo 1 do capítulo I: "manter a paz e segurança internacionais." (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 05). Junte-se a essa prerrogativa elementar da ONU, os esforços de Deutsch (1957) na construção do conceito de "comunidade de segurança", meta igualmente corroborada por

[83] Isso considerando o aspecto convencional de defesa e segurança, lembrando, contudo, que a perspectiva dessa tese vai além desse fator, ponderando, sempre, a defesa multidimensional e as novas ameaças como ingredientes indispensáveis ao estudo das organizações de defesa nos dias atuais.

Amorim (2016) quando fora ministro da defesa do governo brasileiro: uma prerrogativa de paz. Ainda obedecendo aos ditames institucionais, tal suposição sul-americana deverá atuar em sintonia com o regramento das Nações Unidas respeitando-se, também, a prerrogativa do Conselho de Segurança como disposto nos artigos 51, 52, 53 e 54 da Carta da ONU no que diz respeito a questões sobre a segurança regional e global. Como nota conclusiva desse entendimento, some-se que tal organização de defesa e segurança deve ir além dessas prerrogativas instituídas pela ONU, considerando em seu caráter de composição a segurança multidimensional atrelada às novas ameaças, necessidade inquestionável para os dias atuais.

Nesse contexto, por todas as argumentações aqui apresentadas, assim como da análise de documentos elencados durante a pesquisa, essa tese entende que a arquitetura de uma organização de cooperação em defesa e segurança na América do Sul com caráter regional (e não hemisférico) é um caminho que deve continuar a ser tentado, considerando agora, especialmente, novas realidades geopolíticas dessa terceira década do século XXI que, inequivocamente, parecem apontar para uma nova etapa das relações internacionais que vem sendo delimitada por novo paradigma iniciado recentemente, particularmente, em 2022[84].

[84] Referimo-nos a um reordenamento internacional em curso verificado na segunda década do presente século e que se intensificou a partir da Guerra da Ucrânia (2022), a contínua ascensão chinesa, a realocação estadunidense e a reafirmação russa, ingredientes indispensáveis para entender a atual conjuntura global e por nós abordado na obra *Geopolítica da segurança internacional: a ótica das organizações de cooperação em defesa*, Boa Vista: Editora IOLE, 2024.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agenda internacional esteve seriamente impactada desde 2022. No curso de uma reconfiguração geopolítica vigente, as organizações de cooperação de defesa foram impactadas e remodeladas. A América do Sul em que pese ser considerada uma zona de paz não esteve isenta da reconfiguração em curso e deve estar atenta aos passos dados no jogo do poder mundial: a temática da cooperação em defesa deve compor sua agenda.

No curso dessa pesquisa, observamos um indício: a revitalização dessas organizações destinadas à defesa regional. Essa obra que se ocupou em discutir como alvo empírico uma dada região, a América do Sul, mas em conexão com o mundo, buscou subsídios para a compreensão de como fatores internos e externos incidem na defesa e arranjos regionais e como o subcontinente deve se ajustar ao presente cenário global avaliado. Daí o estudo buscar compreender como a região pode se posicionar frente à possibilidade (ou não) da formação de uma organização de cooperação em defesa em um mundo esquadrinhado como tenso. Para além da retórica, tal posição não nos parece trivial.

Buscou-se durante a pesquisa a abordagem da temática sobre cooperação de defesa em três dimensões: o enfoque no Sistema e Segurança internacionais; a compreensão de um Sistema Interamericano de Defesa e sua segurança hemisférica (continental); e a análise regional para compreender a possibilidade da organização de uma unidade regional de defesa considerando um percurso já construído até então. A conclusão é que essas três diretrizes estão interligadas, porém, conceitualmente, denotam discussões distintas. Dessa forma constatamos: defesa hemisférica e defesa regional não são a mesma coisa e para a América do Sul, entendemos, a perspectiva regional é mais conveniente aos interesses locais,

embora, ao mesmo tempo, mais difícil de se consolidar. A afirmação embasa-se nos pontos discutidos durante o trabalho, especialmente, a busca de maior autonomia regional e afastamento cauteloso da influência norte-americana, reconhecendo as dificuldades que tal premissa não é consensual. Porém, entendemos, a perspectiva da autonomia relativa já iniciada por meio do CDS é alternativa possível.

Paralelamente essa pesquisa também se ocupou em seu campo metodológico em buscar uma interlocução entre a Geografia e as Relações Internacionais por meio de categorias analíticas de ambas as áreas. Foi discutida a noção de organização regional institucional a partir de alguns autores como Deutsch (1978), Merle (1981) e Herz e Hofmann (2004) que exemplificam a noção de Organização Internacional (OIG) de onde provém o conceito de organização de cooperação de defesa. No caso da preocupação central da pesquisa, qual seja, a arquitetura de uma organização regional de defesa sul-americana, fez-se necessário reconstituir aquilo que denominamos como Sistema Interamericano de Defesa (SID) e que nos permitiu constatar e esclarecer a plena existência de um fio condutor de uma linha temática da defesa regional que se origina ainda em princípios do século XX e se acentua após os anos 1940 com a criação de organizações hemisféricas de defesa com um robusto aparato organizacional e operacional, porém de pouco sentido efetivo como reconhecido por alguns autores: Moniz Bandeira (2012); Fuccille (2018); Flores (1981); Entrevista nº 01, (2023). Esse Sistema parece mais ter servido a uma consolidação da hegemonia estadunidense que concentra a liderança das principais organizações (JID, TIAR e OEA) do que efetivamente uma atuação mais pragmática nos interesses regionais sul-americanos. O caso das Malvinas é o mais emblemático, não só na Guerra de 1982, mas mesmo posteriormente quando as discussões ocorreram no âmbito da OEA (como demonstrado no capítulo quatro).

BRICS, Unasul, Conselho de Defesa Sul-americano, dentre outras, são claras evidências na tentativa de uma reinserção internacional mais autônoma em relação ao tradicional alinhamento estadunidense, tão determinante na história da América Latina e Caribe, e do Sul. Tal premissa em uma busca por maior autonomia, contudo, apresenta desafios e inevitavelmente conduz à questionamentos: até que ponto se faz interessante recorrer a tal propósito e alimentar provável incômodo à grande potência americana como levantado por Adler e Long (2023)? Os intervenientes políticos permitem? Há controvérsias entre aqueles que estudam o assunto sobre os caminhos a seguir, leituras divergentes sobre a inserção sul-americana. Para ficarmos em poucos exemplos, os trabalhos de Amorim (2012; 2016) situam-se em um campo muito claro quanto à proposição e opção por um caminho mais autônomo na integração e cooperação entre os países da América do Sul. No mesmo caminho apontam estudos de Battaglino (2009), Comini (2015), Long (2022), Adler e Long (2023), dentre outros. Já no campo oposto, um exemplo de visão antagônica é a perspectiva do *realismo periférico* desenvolvida pelo cientista político Carlos Escudé (1948-2021) para quem o sistema internacional não pode ser democrático, a não ser no plano utópico: "isto é uma questão matemática [...] é inevitável que o sistema-mundo seja imperfeito e incipientemente hierárquico" (ESCUDÉ, 2012, p. 19-20). Desta maneira, Escudé (2012) entende ser mais promissor um alinhamento estratégico aos Estados Unidos a quem se faça concessões ao invés de produzir atritos com a potência e dessa forma construir uma relação segura e estável, pois, em sua visão, uma relação bem encaminhada com uma superpotência pode contribuir para o desenvolvimento de um Estado periférico e, por outro lado, ainda mais importante que o benefício dessa relação, são os danos advindos de uma má relação (ESCUDÉ, 2012).

Já estudos produzidos na academia brasileira nos últimos anos apontaram para um direcionamento mais assertivo e autônomo para a América do Sul; a grande maioria de teses e dissertações que levantamos ao longo da pesquisa (algumas delas citadas) apontam para esse ponto: nítida preferência por uma integração regional mais assertiva e afastada dos Estados Unidos. Grosso modo, historicamente, tal interpretação dos fatos pode, muito genericamente, ser sublinhada por meio de uma visão *monroísta* àquela em que se adota uma postura mais alinhada à histórica liderança exercida pelos Estados Unidos sobre o continente (e sobre o mundo), uma aposta mais permissiva ao *status quo versus* a premissa de Simon Bolívar, qual seja, a busca de um caminho mais autônomo aos desígnios sul-americanos no que concerne sua inserção internacional.

Ao propor uma cooperação regional de defesa em contraposição àquela hemisférica já desenhada desde o pós-guerra, esse trabalho assume uma posição. Para tal empreitada essa pesquisa entendeu necessária a clara delimitação da América do Sul como um conjunto regional bem definido e para tal recorreu à teoria da região. Dentre os inúmeros estudos regionais utilizados na pesquisa e definidores do conceito de região encontrados nos clássicos teóricos da Geografia e fora dela, inferimos tratar-se a América do Sul de uma evidente *região* com recortes claros e delimitações nítidas, considerando-a:

> um espaço com características físicas e socioculturais homogêneas, fruto de uma história que teceu relações que enraizaram os homens ao território e que particularizou este espaço, fazendo-o distinto dos espaços contíguos (LENCIONE, 1999, p. 100).

Cabe ao pesquisador, portanto, delimitar a região a partir de critérios objetivos distinguindo-a de outras e assim fizemos com a América do Sul. É essa particularidade sul-americana que remonta aos ensinamentos de George (1972) que sugere à América do Sul apresentar uma "personalidade própria" e que lhe confere uma identidade regional, uma área específica e delimitável do globo terrestre, enfim, uma região.

Para a justificativa da constituição de uma organização regional sul-americana de defesa lembramos os ensinamentos de Buzan e Waever (2003) de que em tempos atuais as relações entre Estados vizinhos adentraram em tal dependência que não mais se justifica pensar em defesa isolada: a segurança dos Estados nos dias atuais só pode ser considerada a partir da escala regional; ameaças dificilmente circunscrevem-se a um único país. É possível, por vezes que falte o agente motivador principal: a ameaça. Efetivamente, não há de imediato uma ameaça inerente à América do Sul como bem lembrado pelo nosso primeiro entrevistado (2023), porém a ausência momentânea não justifica imprudências e despreocupação com incertezas que possam ocorrer na região. Sublinhamos aqui a tese de Celso Amorim (2016) de que "defesa não é delegável":

> A política de Defesa conjuga estratégias de dissuasão e de cooperação. A dissuasão tem o propósito de minimizar o risco de ações hostis por parte de eventuais adversários. [...] Não podemos excluir que uma possível corrida por recursos ou rivalidades inicialmente surgidas em função de outras situações, aparentemente longínquas, venha impingir sobre nossos interesses (AMORIM, 2016, p. 81).

As palavras do diplomata, ex-ministro das relações exteriores e defesa foram ditas antes do momento presente de um cenário de

guerras impactantes surgidas de "rivalidades aparentemente longínquas". A América do Sul encontra-se no contexto de um jogo velado de dimensões globais. Os jogadores são Estados Unidos, China, Rússia e mesmo Europa; a leitura atenta da conjuntura internacional permite constatar um momento de mutação geopolítica. Um exemplo seria a já longeva instabilidade venezuelana em que os Estados Unidos são a potência mais presente e vigilante ao que se passa no país, enquanto China e Rússia observam atentamente o eventual desfecho dessa crise. Há de se cuidar para que não seja a Venezuela a porta de entrada para um eventual conflito armado em que se poria um fim a já clássica afirmação de América do Sul como zona de paz. Não nos parece nada interessante aos Estados da América do Sul uma disputa triangular entre as três maiores potências do globo nos arredores venezuelanos, particularmente, ao Brasil. Uma sólida organização de defesa regional poderia contribuir na resolução da persistente crise. Reafirmamos aqui uma preocupação disposta na obra de que a América do Sul é uma rara região do globo sem sua organização regional de defesa, seja nos moldes de algo mais embrionário como a OCX, seja algo mais institucional como a OSCE. Nesse sentido, entendemos: é pertinente a ideia de construção de uma experiência similar na América do Sul, possivelmente por uma nova experiência em modelos similares ao que já se tentou com o CDS, advogando a ideia de uma organização mais voltada ao campo diplomático que bélico, uma cooperação em consulta sobre defesa, diferentemente de uma organização militar como a OTAN, ao menos, por ora. Outro aspecto: se não existe uma ameaça estatal iminente, outras ameaças contidas no campo da segurança multidimensional já estão presentes há tempos e são evidentes.

Entendemos firmemente por sua vez que uma organização de cooperação regional de defesa não pode ficar à mercê dos humores de governos de ocasião como tem tradicionalmente ocorrido e já ficou comprovado nas experiências sul-americanas, como foram os

casos da Unasul, do CDS ou mesmo o brevíssimo e inócuo Prosul; tal empreitada necessita ser colocada como política de Estado. É preciso romper com a tradição de tibieza que fica à disposição do momento. Esses episódios oscilantes levam muitas vezes a América do Sul ainda ser percebida como uma região com exíguo amadurecimento de suas organizações, mas que pode buscar a superação por meio de instituições sólidas, não temporárias. Não atingimos ainda aquilo que Deutsch denominou como uma *comunidade de segurança* em grande parte por essa tradição hesitante que deve ser mudada. Nesse sentido, o presente trabalho concebe-se como uma contribuição para a compreensão do todo regional sul-americano no espectro da defesa, uma dentre tantas, e propõe exatamente superar essa tepidez integracionista marcante e avançar para um arranjamento regional na esfera da defesa mais assertivo, sob os auspícios do artigo 52 do capítulo VIII da Carta da ONU e que, utilizando-se das experiências obtidas até então, leve a efetivação de fato de uma sólida unidade regional de defesa sul-americana constituída e consolidada e que congregue os doze Estados da região.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

AB'SABER, A. N. **Os domínios de natureza no Brasil**. São Paulo: Editora Ateliê, 2003.

ABDUL-HAK, A. P. N. T. **O Conselho de Defesa Sul-Americano**: objetivos e interesses do Brasil. Brasília: Editora da FUNAG, 2013.

ACUÑA, F. Y. "Vigencia y actualidad del Colegio Interamericano de defensa". **Revista del Colegio Interamericano de Defensa**, vol. 31, 2015.

ADLER, D.; LONG, G. **Latin America is stronger together**. New York: Foreign Affairs, 2023.

ADLER, E.; BARNETT, M. (eds.). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University, 2002.

ADLER, E.; BARNETT, M. "Security Communities in theorical perspective". *In*: ADLER, E.; BARNETT, M. (eds.). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University, 1998.

AMORIM, C. **Intervenção do Ministro da Defesa**: Reunião Plenária do Conselho de Defesa Sul-americano. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 08/01/2024.

ANTUNES, D. "Paralisia decisória na União de Nações Sul-Americanas: uma proposta de abordagem institucionalista". **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, vol. 6, n. 1, 2020.

ARAÚJO, A. L.Z.; FERRAI, F. F. "O processo de integração na América do Sul: da Alalc à Unasul". **Ensayos de Economia**, vol. 25, 2015.

BABBIE, E. **Métodos de pesquisa de Survey**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

BACKHEUSER, E. "Geopolítica e geografia política". **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 4, n. 1, 1942.

BACKHEUSER, E. **A geopolítica geral e do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952.

BACKHEUSER, E. **Problemas do Brasil**: estrutura geopolítica. Rio de Janeiro: Editora Omnia, 1933.

BATTAGLINO, J. "O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-americano. Uma convergência de vantagens". **Nueva Sociedade** [2009]. Disponível em: <www.nuso.org>. Acesso em: 23/01/2024.

BIRLE, P. "Cooperación e integracion regional em América Latina: entre la globalización y la regionalización". *In*: SERBIN, A. **America Latina y el Caribe frente a um Nuevo Ordem Mundial**: Poder, globalización y respuestas regionales. Barcelona: Icaria, 2018.

BRAGA, M. B.; FIGUEIREDO, A. G. B. "Simón Bolívar e o Congresso do Panamá. O primeiro integracionismo latino-americano". **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, vol. 9, n. 2, 2017.

BRASIL. "Governo Federal anuncia retorno à Unasul". **Notícias Planalto** [2023]. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 07/04/2023.

BRASIL. **Decreto n. 11.475, de 06 de abril de 2023**. Brasília: Planalto, 2023. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso: 02/11/2023.

BRASIL. **Decreto n. 25.680, de 13 de outubro de 1948**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1948. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso: 02/11/2023.

BRASIL. **Decreto n. 58, de 15 de junho de 1977**. Brasília: Planalto, 1977. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso: 02/11/2023.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers**: The structure of international security. Cambridge: Cambridge University, 2003.

CABRAL, R. P. **O complexo regional de segurança sul-americano**: uma análise comparada (Tese de Doutorado em História). Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. "Jobim defende Conselho de Defesa da América do Sul". **Câmara dos Deputados** [2008]. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso: 08/02/2022.

CAMPOS, B. M. C.; LIMA, L. C. "O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e as sanções à Venezuela". **Revista Eletrônica Direito e Política**, vol. 15, n. 2, 2020.

CARGNELUTTI, H. L. **Seguridad Interamericana**: um subsistema del Sistema Interamericano? Buenos Aires: Circulo Militar, 1993.

CARVALHO, L. P. M. "TIAR: nascimento, vida e morte". **A Defesa Nacional: Revista de Assuntos Militares e Estudos de Problemas Brasileiros**, n. 78, 2000.

CASTRO, T. "América do Sul: vocação geopolítica". *In*: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geografia e Geopolítica**: A contribuição de Delgado de Carvalho e Terezinha de Castro. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

CASTRO, T. **Nossa América**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

CEED - Centro de Estudos Estratégicos de Defesa. **Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Guayaquil: CEED, 2010.

CEED - Centro de Estudos Estratégicos de Defesa. **Estudo prospectivo América do Sul 2025**: segunda parte. Buenos Aires: CEED, 2018.

CEED - Centro de Estudos Estratégicos de Defesa. **Plano de trabalho do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Buenos Aires: CEED, 2018.

CEED - Centro de Estudos Estratégicos de Defesa. **Registro Sul-Americano de gastos**. Buenos Aires: CEED, 2018.

CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Águas subterrâneas**. São Paulo: Cetesb, 2023. Disponível em: <www.cetesb.sp.gov.br>. Acesso: 17/02/2024.

COELHO, B. "Entrevista: técnica de coleta de dados em pesquisa qualitativa". **Mettzer** [2020]. Disponível em: <www.mettzer.com>. Acesso: 01/02/2024.

COMINI, N. "El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde uma perspectiva argentina". **Revista de Estudios en Seguridade Internacional**, vol. 1, n. 2, 2015.

CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO. **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano**. Brasília, Ministério da Defesa, 2008. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 17/02/2024.

CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Editora Ática,1990.

COSTA, S. P. M. **A modernização da Junta Interamericana de Defesa**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Cebri, 2007.

COUTINHO, L. M. **Biomas brasileiros**. São Paulo: Editora Oficina de Textos, 2016

DEUTSCH, K. W. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: Editora da UnB, 1978.

DEUTSCH, K. W. *et al*. **Political Community and the North Atlantic área**: International organization in the light of historical experience. Princeton: Princeton University Press, 1957.

DEUTSCH, K. W. **Political Community at the international level**: problems of definitions and measurement. New York: Doubleday, 1954.

DINIZ, D. C. B. **O conceito de América Latina**: uma visão francesa. Belo Horizonte: Editora Caligrama, 2007.

DW - Deutsche Wellw. "Boric suspende participación de Chile em foro Prosur". **DW** [2022]. Disponível em: <www.dw.com>. Acesso: 21/01/2024.

ESCUDÉ, C. **Princípios de Realismo Periférico**: Uma teoria argentina y su vigência ante el ascenso de China. Buenos Aires: Lumiere, 2012.

FARIAS, T. G. "A sul-americanidade da política externa brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso". **Universitas: Relações Internacionais**, vol. 9, n. 1, 2011.

FLEMES, D. "Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile". **Revista Sociologia Política**, n. 24, 2005.

FLORÊNCIO, S. A. L. **Trajetória do Mercosul e mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira**: começo virtuoso e crise recente (possíveis interpretações). Brasília: Ipea, 2015.

FLORES, M. C. **O futuro das relações Brasil-Estados Unidos**: aspectos de segurança (Palestra). Brasília: UNB, 1981.

FOLHA DE SÃO PAULO. "Países vetam menção à Unasul em comunicado final da reunião de líderes sul-americanos". **Folha de São Paulo** [2023]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso: 11/01/2024.

FORO PERMANENTE DE POLÍTICA EXTERIOR. **Propuesta de política exterior para uma nueva Constitución**. Santiago: Foro Permanente de Política Exterior, 2022. Disponível em: <www.foropoliticaexterior.cl>. Acesso: 21/01/2024.

FREEDMAN, L. "Reconsiderations: the war of the Falklands Islands". **Foreign Affairs**, vol. 61, n. 2, 1982.

FUCCILLE, A. "O Brasil e a América do Sul: (re) pensando a segurança e a defesa na região". **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, n. 1, 2014.

FUCCILLE, A. "O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-americano: um balanço de uma década de sua existência". **Anais do Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Curitiba: UFPR, 2018.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva". **Contexto Internacional**, vol. 35, n. 1, 2013.

GEIGER, P. P. "Identidade continental americana". *In*: LEMOS, A. I. G. *et al*. **Questões territoriais na América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

GEORGE, P. **Os métodos da Geografia**. São Paulo: Editora Difel, 1972.

GOMES, P. C. C. "O conceito de região e sua discussão". *In*: CASTRO, I. E. *et al*. **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1995.

HAESBAERT, R. C. **Região, regionalização e regionalidade**: questões contemporâneas. Caxias do Sul: Editora Antares, 2010.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. **Organizações internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.

HOBSBAWM, E. J. **A era dos extremos**: o breve século XXI. São Paulo: Editora Cia das Letras, 2000.

HUNTINGTON, S. P. "A superpotência solitária". *In*: HUNTINGTON, S. P. **Política Externa**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

HUNTINGTON, S. P. **O choque de civilizações**: A recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1997.

IADC - Inter-American Defense College. **About the College, history**. Washington: IADC, 2022. Disponível em: <www.iadc.edu>. Acesso: 30/07/2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas geográfico escolar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

JID - Junta Interamericana de Defensa. **Declaración de Brasília**: Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Brasília: JID, 2022. Disponível em: <www.jid.org>. Acesso: 03/03/2024.

JID - Junta Interamericana de Defensa. **Evolução da missão**. Washington: JID, 2015. Disponível em: <www.jid.org>. Acesso: 03/03/2024.

JID - Junta Interamericana de Defensa. **Reglamento de la secretaria de la Junta Interamericana de defensa**. Washington: JID, 2015. Disponível em: <www.jid.org>. Acesso: 03/03/2024.

JOBIM, N. "Jobim defende Conselho de Defesa da América do Sul". **Câmara dos Deputados** [2008]. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso: 08/02/2024.

JORNAL DA USP. "Desmatamento da Amazônia dispara de novo em 2020". **Jornal da USP** [2020]. Disponível em: <www.jornal.usp.br>. Acesso: 15/10/2024.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA. **Estatuto da Junta Interamericana de Defesa**. Washington, JID, 2006.

KOSCHUT, S. “Regional order and peaceful change: Security communities as a via media in international relations theory”. **Cooperation and Conflit**, vol. 49, 2014.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2019.

LAFER, C. **Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Professor Celso Lafer, na XXIV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores do Organização dos Estados Americanos para servir de Órgão de Consulta para a Aplicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)**. Washington: OEA, 2001.

LENCIONE, S. **Região e Geografia**. São Paulo: Editora da USP, 1999.

LESSA, A. C.; MEIRA, F. A. “O Brasil e os atentados de 11 de Setembro de 2001”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 44, 2001.

LLENDERROZAS, E. “Unasur: desafios geopolíticos, económicos y de política exterior”. **Pensamiento Próprio**, n. 42, 2015.

LONG, G. “A Unasul deve ser retomada?” **Folha de São Paulo** [2022]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso: 11/01/2024.

LONG, G. **El papel de la OEA em el golpe de Estado de 2019 en Bolívia es indiscutible**. London: Open Democracy, 2021.

LONG, G.; SUÑÉ, N. **Hacia una nueva Unasur**. Washington: Center for Economic Policy Research, 2022

LOURENÇO, S. N. "A conferência do Rio de Janeiro e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca: conflitos na construção do sistema interamericano". **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, vol. 7, n. 3, 2015.

LUIGI, R. A. **A integração regional na América do Sul**: a efetividade da União das Nações Sul-americanas (Unasul) (Tese de Doutorado em Geografia). Campinas: Unocamp, 2017.

MACKINDER, H. **Ideais democráticos e realidade**: um estudo sobre a política de reconstrução. São Paulo: Editora Hucitec, 2022.

MAGALHÃES, D. T. A. **Comunidade de Segurança**: a teoria no conceito. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2012.

MAPBIOMA. **Relatório anual do desmatamento no Brasil (RAD 2021)**. São Paulo: MapBiomas, 2022.

MAPBIOMA. **Relatório anual do desmatamento no Brasil (RAD 2022)**. São Paulo: MapBiomas, 2023.

MARTIN, A. R.; ARAÚJO, I. R. "As aporias da diplomacia brasileira em face das ambiguidades das noções de "América do sul e América Latina". *In*: COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B (orgs.). **Geografia e geopolítica da América do Sul**. São Paulo: Editora da USP, 2019.

MEDEIROS FILHO, O. "Segurança, defesa e uso da força: desafios conceituais e políticos". **Centro de Estudos Estratégicos do Exército**, vol. 7, 2018.

MEDEIROS FILHO, O. **Entre a cooperação e a dissuasão**: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul (Tese de Doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2010.

MELLO, L. I. A. **A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Manaus: Editora da UNAMA, 1997.

MENDONÇA, L. L. "Ditaduras no Cone Sul: um debate conceitual e as representações do passado". **Em Tempos de História**, n. 39, 2021.

MENDONÇA, M. A. A. *et al*. **A nova Rota da Seda e a projeção econômica internacional da China**: redes de financiamento e fluxos de investimentos externos direto (IED). Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

MERCOSUL. **A 189 anos da ocupação ilegal das Ilhas Malvinas**. Buenos Aires: Mercolsul, 2022. Disponível em: <www.mercosur.int>. Acesso: 08/01/2024.

MERCOSUR. **A 189 anos de la ocupación ilegal de las Islas Malvinas**. Buenos Aires: Mercosur, 2022. Disponível em: <www.mercosur.int>. Acesso: 08/01/2024.

MERLE, M. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: Editora da UnB, 1981.

MIJARES, V.; NOLTE, D. **Unasur**: an ecletical analytical perspective of its disintegration. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2022.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-americano**: propósitos, desafios e oportunidades de integração.

Brasília: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 28/01/2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estatuto do Conselho de defesa Sul-Americano**. Brasília: Ministério da Defesa, 2017. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 28/01/2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco de Defesa Nacional 2020**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 28/01/2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional e Defesa**: Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 28/01/2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional e Defesa**: Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 28/01/2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional e Defesa**: Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 28/01/2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Regulamento do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Brasília: Ministério da Defesa, 2017. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 28/01/2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa.** Brasília, Ministério da Defesa, 2008. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 28/01/2024.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. **Brasil tem potencial para ter uma das cinco maiores reservas de urânio do mundo**.

Brasília: Serviço Geológico do Brasil, 2023. Disponível em: <www.cprm.gov.br>. Acesso: 06/08/2023.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL GOBIERNO DE CHILE. **Declaración presidencial sobre la renovacion y el fortalecimento de la integración de América del Sur**. Santiago: Gobierno de Chile, 2019. Disponível em: <www.minrel.gob.cl>. Acesso: 19/07/2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MMA. **Amazônia**. Brasília: MMA, 2020. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 09/10/2023.

MONIZ BANDEIRA, L. A. "Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica". **Revista Espaço Acadêmico**, vol. 11, n. 132, 2012.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **Geopolítica e política exterior**: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Editora da FUNAG, 2009.

MORAES, A. C. R. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

MORAES, M. V. **A construção da América do Sul**. Curitiba: Editora Apris, 2021.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**: A luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora da UnB, 2003.

MOURA, G. **Relações exteriores do Brasil (1939 – 1950)**: Mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial. Brasília: Editora da FUNAG 2012.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Declaração presidencial sobre a renovação e o fortalecimento da integração da América do Sul**. Brasília: MRE, 2019. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em 20/05/2019.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Relatório apresentado ao presidente da república dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Rio de Janeiro: MRE, 1939. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em 20/05/2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas e o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça**. New York: ONU, 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Um mundo mais seguro**: nossa responsabilidade comum. Bruxelas: UNRIC, 2004.

NAE - Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Projeto Brasil 3 Tempos**: 2007, 2015, 2022. Brasília: Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 28/01/2024.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

OAS - Organization Of American States. **Inter-american Democratic Charter**. Washington: OEA, 2001. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 12/01/2024.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Carta da OEA**. Washington: OEA, 1993. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 12/01/2024.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Resolução sobre os direitos humanos na Venezuela**. Washington: OEA, 2019. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 12/01/2024.

OEA - Organización de los Estados Americanos. **Acerca de la OEA**: Quiénes somos. Washington: OEA, 2022a. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 10/02/2024.

OEA - Organización de los Estados Americanos. **Análises de Integridade Electoral**: Elecciones Generales em el Estado Plurinacional de Bolívia 20 de octubre de 2019. Washington: OEA, 2019b. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 12/01/2024.

OEA - Organización de los Estados Americanos. **Assembleia Geral - Trigésimo nono período ordinário de sessões. AG/Res 2438 (XXXIX-09)** Washington: OEA, 2009. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 12/01/2024.

OEA - Organización de los Estados Americanos. **Assembleia Geral**: Quincuagésimo Período Ordinario De Sesiones. Declaración Y Resoluciones Aprobadas Por La Asamblea General. Washington: OEA, 2020. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 12/01/2024.

OEA - Organización de los Estados Americanos. **Carta de la Organización de los Estados Americanos**. Washington: OEA, 1948. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 12/01/2024.

OEA - Organización de los Estados Americanos. **Comunicado de prensa. Informe final de la auditoria de las elecciones em Bolívia**: hubo manipulación dolosa e irregularidades graves que impossibilitan validar los resultados. Washington: OEA, 2019. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 12/01/2024.

OEA - Organización de los Estados Americanos. **La Organización de los Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa**. Washington: OEA, 2000. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 09/01/2024.

OEA - Organización de los Estados Americanos. **Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores - Resolução à trigésima reunião de consulta dos ministros das relações exteriores para servir de órgão de consulta em aplicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca**. Washington: OEA, 2019. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 12/01/2024.

OEA - Organización de los Estados Americanos. **Tratados Multilaterales**: Tratado Interamericano de Assistencia Recíproca. Washington: OEA, 1948. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso: 12/01/2024.

OSCE - Organization For Security And Co-Operation In Europe. **1409th Plenary meeting of the Council**. Helsinke: OSCE, 2023. Disponível em: <www.osce.org>. Acesso: 15/02/2023.

OSCE - Organization For Security And Co-Operation In Europe. **Anual Report 2021**. Viena: OSCE, 2022a. Disponível em: <www.osce.org>. Acesso: 15/02/2023.

OSCE - Organization For Security And Co-Operation In Europe. **Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act**. Helsinke: CSCE, 1975. Disponível em: <www.osce.org>. Acesso: 15/02/2023.

OSCE - Organization For Security And Co-Operation In Europe. **Participating States**. Viena: OSCE, 2022b. Disponível em: <www.osce.org>. Acesso: 15/02/2023.

PAGLIARI, G. C. "Segurança e defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil". **Diálogos: Relações Internacionais em Perspectiva**, n. 16, 2010.

PAGLIARI, G. C. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

PAIVA, W. M. JR. **A integração, o meio ambiente e a democracia na América do Sul**: o significado do novo constitucionalismo democrático latino-americano e da democracia participativa para a construção da Unasul (Tese de Doutorado em Direito). Fortaleza: UFC, 2016.

PASCUAL, C. O. "Prosur: integracion o revancha ideológica?". **Nueva Sociedad**, n. 291, 2021.

PIRES, F. R. M. "Arcabouço geológico". *In*: GUERRA, A. J. T. (org.). **Geomorfologia do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1998.

PROSUR – Foro para el Progresso e Integración de América del Sur. **Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur**. Santiago: Prosur, 2019. Disponivel em: <www.foroprosur.org>. Acesso em: 20/02/2024.

PROSUR – Foro para el Progresso e Integración de América del Sur. **Informe de gestión 2019-2020**. Santiago: Prosur, 2020. Disponível em: <www.foroprosur.org>. Acesso: 21/03/2024.

PROSUR – Foro para el Progresso e Integración de América del Sur. **Informe de gestión Prosur 2021**. Cartagena: Prosur, 2022a. Disponível em: <www.foroprosur.org>. Acesso: 21/03/2024.

PROSUR – Foro para el Progresso e Integración de América del Sur. **Marco institucional de Prosur**. Assunción: Prosur, 2022. Disponível em: <www.foroprosur.org>. Acesso: 21/03/2024.

PROSUR – Foro para el Progresso e Integración de América del Sur. **Declaración Prosur sobre Seguridad regional**. Luque: Prosur, 2022b. Disponível em: <www.foroprosur.org>. Acesso: 21/03/2024.

QUENTAL, P. A. "A latinidade do conceito de América Latina". **Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFF**, vol. 14, n. 27, 2012.

RAMINA, L. "O golpe de Estado na Bolívia e a OEA como agente viabilizador do lawfare". *In*: RAMINA, L.; SOUZA, L. S. (orgs.). **Lawfare**: Aspectos conceituais e desdobramentos da guerra jurídica no Brasil e na América Latina. Curitiba: Editora Ithala, 2022.

RATZEL, F. "As leis do crescimento espacial". *In*: MORAES, A. C. R. **Ratzel**. São Paulo: Editora Ática, 1990b.

RATZEL, F. "Geografia do homem: Antropogeografia". *In*: MORAES, A. C. R. **Ratzel**. São Paulo: Editora Ática, 1990.

RATZEL, F. "Geografia Política: Prefácios". **Geographia**, n. 37, 2016.

RATZEL, F. "O solo, a sociedade e o Estado". **Revista do Departamento de Geografia - USP**, n. 2, 1983.

RICHARD, Y. "Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas". **Confins Open Edition Journals** [2014]. Disponível em: <www.journals.openedition.org>. Acesso: 23/01/2024.

ROCHA, A. J. R. "Conselho de Defesa Sul-Americano". *In*: SAINT-PIERR, H. L.; VITELLI, M. G. **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora da Unesp, 2018.

ROSS, J. L. S. "Os fundamentos da geografia da natureza". *In*: ROSS, J. L. (org.). **Geografia do Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 1996.

SAINT-PIERRE, H. L.; PALÁCIOS, A. M. C. "As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): análise dos gastos em defesa". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 57, 2014.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Editora Hucitec, 1988.

SANTOS, M. "O retorno do território". *In*: SANTOS, M. **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SANTOS, N. B. "Cinquenta anos de OEA: o que comemorar?" **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 41, 1998.

SANTOS, T.; RODRIGUES, B. S.; LEITE, A. P. M. R. "Diez años y soledad: a breve existência do Conselho de Defesa Sul-Americano (2008-2018)". **Anais do XVII Congresso Internacional FoMerco: Fórum Universitário Mercosul**. Foz do Iguaçu: Fomerco, 2019.

SILVA, E. A. C. "Descaminhos da cooperação em segurança coletiva na América do Sul". *In*: SENHORAS, E. M. (org.).

Geografia e Relações Internacionais: ensaios sobre a América do Sul e o Brasil. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020.

SILVA, E. A. C. **Entrevista n. 1**. Entrevista concedida a Edilson Adão Candido da Silva. Campinas: Acervo Pessoal, 2023.

SILVA, E. A. C. **Entrevista n. 2**. Entrevista concedida a Edilson Adão Candido da Silva. Campinas: Acervo Pessoal, 2023.

SILVA, F. P. **América Latina em seu labirinto**: Democracia e autoritarismo no século XXI. Rio de Janeiro: Editora Ponteio, 2019.

SIMÕES, R. M. "A modificação da postura brasileira na Unasul: da criação à formalização da saída do bloco". **Revista Neiba**, vol 8, 2019.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. **Anual Review 2021**. Solna: SIPRI, 2021.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. **Fact Sheet**. Solna: SIPRI, 2023.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI YEARBOOK 2022**: Armaments, disarmament and international security. Solna: SIPRI, 2022.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI YEARBOOK 2023**: Armaments, disarmament and international security. Solna: SIPRI, 2023.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. **Yearbook 2020**: Armaments, disarmaments and international security. Solna: SIPRI, 2020.

SMA - Secretaria do Meio Ambiente do Amazonas. **Gestão de recursos hídricos no Amazonas**. Manaus: Secretaria do Meio Ambiente do Amazonas, 2019. Disponível em: <www.sma.am.gov.br>. Acesso em: 07/04/2023.

SÖDERBAUM, F. **Rethinking regions and regionalismo**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013.

SPIELMAN, J. E. G. **Processos de integracion regional em defensa**: Consejo Sudamericano de Defensa – UNASUR – Um nuevo intento? Washington: Georgetown University, 2009.

TRAVASSOS, M. "O poder nacional: seus fundamentos geográficos". *In*: TOSTA, O. (org.). **Geopolítica**: Primeiro aniversário da seção geopolítica. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1959.

TRAVASSOS, M. **Introdução à geografia das comunicações brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1942.

TRAVASSOS, M. **Projeção continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1947.

TRINDADE, A. A. C. "O conflito anglo-argentino no Atlântico Sul e a vigésima reunião de consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca". **Revista de Informação Legislativa**, vol. 20, n. 79, 1983.

TRUMAN, H. "President Truman's Message to Congress". **National Archives**, n. 171, 1947.

UNASUR - União de Nações Sul-Americanas. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**. Brasília: Unasur, 2008.

UNITED NATIONS. **World population prospects 2022**. New York: United Nations, 2022. Disponível em: <www.un.org>. Acesso: 22/02/2024.

VILLA, R. D.; BRAGATTI, M. C. **Complexificação das instituições de defesa na América do Sul**. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2015.

VITTE, C. C. S. "Um balanço da Unasul no lusco-fusco da atual fase do regionalismo latino-americano e caribenho: revisitando uma experiência em ruínas". **Revista Continentes**, n. 20, 2022.

WORLD ATLAS. "South America". **World Atlas** [2022]. Disponível em: <www.worldatlas.com>. Acesso: 25/01/2024.

SOBRE O AUTOR

SOBRE O AUTOR



Edilson Adão Cândido da Silva

Doutor em Geografia pelo Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre em Ciências (Geografia Humana) e graduado em Geografia pela Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do Laboratório de Geografia Regional e de Geografia das Relações Internacionais (LAGERE-GRI/Unicamp). Autor de livros educativos para Educação Básica. Como pesquisador possui experiência nas áreas de Geografia e Relações Internacionais, com ênfase em Geopolítica e Geografia Humana.

E-mail para contato: edilsonadao@gmail.com

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO



NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2024

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2024