

Associação Nacional de História – ANPUH

XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

A política externa brasileira e os desafios, limites e contradições em relação à segurança regional.

Graciela De Conti Pagliari*

Resumo: Este trabalho aborda o tema da segurança regional sob o enfoque da política externa brasileira em relação aos desafios que são colocados no seu entorno imediato, decorrente das questões andinas. Para tanto, considera-se como período de análise o período pós-Guerra Fria no qual novas ameaças e atores à segurança precisam ser considerados por parte dos Estados nacionais.

Palavras-chave: Brasil – política externa – segurança regional.

Abstract: This paper discuss the regional security theme focusing the Brazilian foreign policy related to the challenges in the region, in consequence of the Andean questions.

For this, we considered the post-Cold War as the period of analysis, which the new threats and the actors of the security must be regarded by the national States.

Keywords: Brazil – foreign policy – regional security.

No contexto internacional do pós-Guerra Fria novas questões de segurança, tais como o tráfico de drogas e outros delitos transnacionais, apresentam-se no entorno imediato brasileiro afetando, de um modo geral, a região andina como um todo. Contudo, o Brasil e seus vizinhos amazônicos têm posições divergentes em relação a tais questões, dessa maneira, não tem havido um esforço comum no sentido de construir uma resposta conjunta e efetiva para o problema. Assim também fatores estruturais como a ausência do Estado e o descaso com a população da região apontam para o aumento do problema.

O fim da bipolaridade alterou a percepção dos principais atores do sistema internacional em relação à natureza e à intensidade relativa das ameaças para a segurança dos Estados e indivíduos na nova ordem mundial gerando assim, uma reorientação da política externa de muitos países. A emergência de novos temas e ameaças na agenda de segurança internacional enfoca a necessidade de uma revisão dos conceitos a ela associados.

Enfocando-se a região verifica-se que, desde o final dos anos 1970, tem avançado a aproximação entre os vizinhos do Prata, intensificando-se com o final dos regimes militares e o retorno à democracia. Do mesmo modo, a política externa brasileira tornou-se mais

* Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília/UnB, bolsista CNPq.

assertiva em relação à região e o fortalecimento de sua atuação na América do Sul coloca ao Brasil a importância em atentar aos temas, dinâmicas de poder subjacentes e mecanismos institucionais de segurança da região.

O novo cenário internacional marca a emergência de uma agenda de temas e conteúdos de importância distinta para os atores relevantes na região. Assim, a América do Sul apresenta situações de segurança muito distintas: o Cone Sul tem desenvolvido políticas de aproximação por meio de medidas de fomento da confiança, enquanto a região andina/amazônica apresenta importantes dinâmicas de segurança, sendo o verdadeiro campo de tensões desde os anos 90.

Em face do quadro acima descrito, o tema da segurança regional será abordado sob o enfoque da política externa brasileira em relação aos desafios que são colocados pelas questões andinas e, mais especificamente, colombianas. Para tanto, enfoca-se a agenda de segurança que emerge para a região decorrente do conflito andino e o papel do Brasil, de um lado, relativamente à problemática andina e, de outro, como parte do Cone Sul onde estaria emergindo uma comunidade de segurança. Consideramos que a prioridade do Brasil - nos últimos anos - para a América do Sul não tem se traduzido em políticas de defesa e segurança efetivas devido ao seu baixo protagonismo nesta área para a região.

O lapso temporal a ser considerado é o período do pós-Guerra Fria, ou seja, a década de 90 e o início do século XXI. O enfoque será nesse período em decorrência das transformações radicais que ocorreram no sistema internacional com o fim da bipolaridade, acarretando profunda redistribuição de poder entre os Estados nacionais, bem como o questionamento acerca da legitimidade dos arranjos institucionais – como o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas - que emergiram no período da Guerra Fria.

A regionalização das relações de segurança no pós-Guerra Fria

As relações internacionais e, sobretudo, os estudos de segurança internacional, passaram por importantes transformações decorrentes do final da Guerra Fria e dos atentados de 11 de setembro. A segurança tradicional em sua dimensão militar e na qual o Estado é o ator principal, não é mais suficiente para explicar os desafios à segurança apresentados pela agenda contemporânea. A dimensão regional tem sido valorizada em se tratando de questões de segurança, e isso “se explica não somente pelas contingências geográficas, mas também pela presença de vetores de internacionalização que se expressam e incidem, de maneira mais direta, no entorno imediato de seus lugares de origem” (VAZ, 2005: p. 8). Assim, para

importantes questões de segurança internacional, o foco tem estado na valorização de perspectivas e mecanismos regionais, colocando, dessa forma, o regionalismo como uma dimensão importante da segurança internacional.

No que diz respeito às questões tradicionais de segurança, isto é, o campo político-militar, o nível de análise deve ser o regional pois as inseguranças estão associadas com a proximidade. Para a maior parte dos Estados, seus maiores receios recaem mais sobre seus vizinhos do que sobre potências distantes. Assim, considerar a existência dos subsistemas regionais como objeto de análise de segurança tem como objetivo destacar a relativa autonomia das relações de segurança regional e indicar como inseri-las no contexto entre os Estados e o nível sistêmico.

Os dilemas de segurança não afetam por igual todos os Estados e nem os fatores de ameaça são comuns dentro do sistema internacional, normalmente, são distribuídas igualmente para determinados grupos dentro do sistema, formando os complexos regionais de segurança. Os Estados que os compõem têm suas preocupações de segurança interligadas e elas se caracterizam mais intensamente entre os Estados dentro destes complexos do que entre os que não fazem parte dele.

Um complexo regional de segurança é definido como “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, desecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira separada” (BUZAN, WÆVER e WILDE, 1998: p. 201). Os complexos de segurança não podem ser construídos aleatoriamente, deve haver um padrão de política entre os Estados, uma vez que não são quaisquer subsistemas que são enquadrados como complexos de segurança, que devem ter bases históricas e geopolíticas para tanto. Num complexo de segurança – que é produto da estrutura anárquica do sistema - a atenção descentraliza-se, tanto da segurança nacional quanto da global, para focalizar na região, na qual estes dois níveis influenciam. O principal fator na definição do complexo de segurança é o alto grau de ameaça ou medo que são sentidos mutuamente por dois Estados ou pela maioria deles.

Em relação à América do Sul, o seu comportamento é influenciado pela presença dos Estados Unidos, no entanto, menos intensamente do que a recebida pela América Central e Caribe, por isso, as suas dinâmicas de segurança têm sido regionais e não orientadas pelos Estados Unidos, que se constitui como importante ator externo. Apesar de a América do Sul formar um complexo de segurança¹, apresenta sub-regiões distintas, contudo, não se pode

¹ O padrão histórico de relacionamento da América do Sul mostra claras dinâmicas locais de segurança, muitas como disputas territoriais (Paraguai – Argentina; Brasil – Uruguai; Chile – Bolívia e Peru; entre outras), mais recentemente Chile e Argentina; Venezuela e Guiana.

considerar o Cone Sul e a região Andina como complexos separados eis que as suas preocupações de segurança são conectadas demais para que isso seja possível. Portanto, a América do Sul apresenta-se como um complexo de segurança com dois sub-complexos distintos, dos quais o Brasil faz parte.

O sub-complexo do Cone Sul engloba as principais potências da região e foi tradicionalmente definido por rivalidades interconectadas entre Brasil, Argentina e Chile, com os *buffer* Estados do Paraguai, Uruguai e Bolívia. Esses países passaram a ser membros formais ou informais do Mercosul e constituem gradualmente um regime de segurança. Do sub-complexo andino fazem parte Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guiana. Sua estruturação também é tradicional, seguindo o padrão de rivalidades interconectadas (2 ou 3 países), mas, ao contrário do Cone Sul, os conflitos não foram superados, foram, na verdade, agravados ao adicionar problemas de segurança transnacionais relacionados às drogas e à guerra contra elas.

O complexo de segurança da América do Sul caracteriza-se pela relação com a potência dominante e pelo processo de uma possível divisão do complexo em duas partes: norte e sul. Contudo, dois são os pontos seminais que se apresentam para o futuro da região: a guerra contra as drogas na Colômbia e o futuro do Mercosul.

A maior mudança ocorrida no complexo da América do Sul no pós-Guerra Fria foi no sub-complexo do Cone Sul, onde a formação inicial de conflito está agora se aproximando de uma comunidade de segurança por diversos fatores: reaproximação entre Brasil e Argentina (ocorre uma mudança estrutural no sub-complexo pois passa-se do padrão de inimizade para o de amizade); integração regional com o Mercosul; resolução das disputas de fronteira. Assim sendo, essa comunidade de segurança pode ser vista como um exemplo de “paz democrática”. De outro modo, no sub-complexo andino, prevalece uma formação mais tradicional de conflito. Por exemplo, os conflitos colombianos já provocaram mais de 1 milhão de pessoas refugiadas, os ‘desplazados’; desta forma, constata-se a fraqueza geral do Estado colombiano e da privatização da violência. Porém deve-se considerar que a crise nos países andinos é regional, em função da economia paralela, das dificuldades políticas e devido ao *spillover* do conflito colombiano.

Embora haja diferenças notáveis entre as duas sub-regiões que justificariam ver os sub-complexos como distintos, o fato de o Brasil desempenhar um papel importante em ambos permite a manutenção da América do Sul num único complexo de segurança.

A política externa brasileira e a agenda de segurança no pós-Guerra Fria

Numa perspectiva histórica das relações do Brasil com o eixo andino/amazônico, o que se percebe é que a estratégia brasileira se volta para duas frentes: a do Prata e a Andina. Se durante o período colonial aquela foi a de maior importância em função do potencial de conflito, nas duas últimas décadas o potencial de conflito se desloca para o norte, quando o eixo andino/amazônico ganha importância estratégica e uma agenda cada vez mais complexa.

Durante os anos 1970 a ação do Brasil foi “muito mais orientada para evitar o isolamento político do que para aumentar efetivamente a presença política do país e ampliar sua área direta de influência” (SENNES, ONUKI e OLIVEIRA, 2004: p. 11). No entanto, na década seguinte, a percepção foi no sentido de que a principal preocupação de segurança era a região amazônica e não a Argentina, sendo necessário ao Brasil eliminar as desconfianças que os seus vizinhos tinham de que era expansionista e aliado especial dos Estados Unidos.

Com o término da Guerra Fria as mudanças no sistema internacional, que alteraram as prioridades dos Estados Unidos e geraram novas demandas por segurança, ensejaram uma discussão da política externa brasileira para a segurança, no sentido de que os padrões da Guerra Fria não se mostram como os mais adequados para enfrentar os novos problemas e preocupações de segurança. As atuais demandas são voltadas para questões como o tráfico de drogas, o crime transnacional organizado e o tráfico de armas, especialmente considerando-se uma política entre o Brasil e os países andinos. Para combatê-las, mais do que ação militar, fazem-se necessárias políticas públicas de erradicação das desigualdades sociais, pois elas geram um quadro de pobreza extrema que permitem a propagação de crimes conexos como a corrupção e lavagem de dinheiro.

O multilateralismo e a ênfase na região sul-americana como área de influência se apresentam como os pilares fundamentais da inserção estratégica brasileira, delineados já nos anos 1990. Da mesma forma, apesar de não aceitar integralmente a nova agenda, o Brasil passa a incorporar o conceito amplo de segurança². Contudo, essa incorporação é, antes de

² Veja-se, por exemplo, o conceito de segurança utilizado pela Política de Defesa Nacional de 2005: “A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças”.

tudo, seletiva na medida em que se tem o avanço em temas como o narcotráfico, mas há a preocupação em não se envolver em temas como o terrorismo.

A idéia de que o entorno regional do Brasil é estável perde força na medida em que a questão do conflito colombiano é colocada de maneira crescente como uma grave ameaça uma vez que não se vislumbra uma saída de curto prazo, seja militar ou política. O fato de o Brasil ter se posicionado contrariamente à intervenção militar para o tratamento do conflito não foi seguida de nenhuma outra atitude que pudesse vir a contribuir para o encaminhamento da situação a um fim satisfatório.

A militarização do combate ao tráfico de drogas na Colômbia em decorrência da aplicação do Plano Colômbia³ provocou deslocamento da população, aumento da violência e da insegurança. Apesar dos recursos de segurança oferecidos pelos Estados Unidos desde o início da década de 1990, houve um aumento da violência e da violação dos direitos humanos: entre 1990 e 1998 a Colômbia erradicou quase 220 mil hectares de cultivos ilícitos, os cartéis de Cali e Medellín foram desmantelados, mas o Estado não se fortaleceu e o poder dos atores armados cresceu (TOKATLIAN, 2002: p.160).

Além do fator de desestabilidade decorrente da possibilidade de o conflito colombiano avançar para a região amazônica brasileira ou como fonte de refúgio ou como lugar de transação de armas ilegais ou drogas, a região mostra-se frágil por meio de sérias crises de governabilidade. As crises políticas de Venezuela, Bolívia e Equador demonstram isso, bem como, o colapso econômico-financeiro da Argentina. Assim, muitos países da região têm pautado as suas agendas com preocupações quanto à militarização da segurança pública e como isso pode provocar consequências para as já frágeis democracias da região.

Considerações finais

O Brasil não tem participado de arranjos capitaneados pelos Estados Unidos⁴, que têm agido bilateralmente nas políticas para a Colômbia. O Brasil tem se mantido distante deste conflito, no entanto, são fortes as pressões para o aumento do compromisso quanto a essa questão, especialmente sob o argumento de que a lavagem de dinheiro, os grupos guerrilheiros, os traficantes de armas e drogas possuem conexões com o crime organizado brasileiro.

³ Considera-se neste trabalho o termo Plano Colômbia em geral, assim, fica incluída nesta nomenclatura a sua vertente militar, ou seja, o Plano Patriota.

⁴ A preocupação do Brasil tem sido a de articular um espaço de atuação sul-americano para que, por meio dele, se forme um eixo de confiança militar e política.

Talvez seja fundamental neste processo a recuperação do monopólio do uso da força pelo Estado colombiano. A imagem de “narcoterror” tem servido para justificar um aumento da presença militar dos Estados Unidos na América do Sul; todavia, a Colômbia figura como uma das exceções entre os países latino-americanos que aceitam a idéia de ligação entre o narcotráfico e o terrorismo. Tanto o Brasil quanto os demais países da região têm ressaltado seus compromissos com a manutenção e aprofundamento das instituições democráticas. No entanto, a formulação dos objetivos da política externa brasileira não pode deixar de considerar as interpretações discordantes do cenário internacional no pós-Guerra Fria pelos sul-americanos, pois estas ensejam distintas prioridades de política exterior, com conseqüências inevitáveis sobre as políticas de segurança na região.

Referências bibliográficas:

- BUZAN, Barry. **People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HIRST, Monica. *Seguridad regional en las Américas*. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas**. Bogotá: Cerec, 2003. Pp. 25-80.
- SENNES, Ricardo; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. *La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica*. In: **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**. Ano 18, nº. 3-4. Chile: jul.-dez. 2004. Pp. 3-26.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Colômbia: Mais Insegurança Humana, Menos Segurança Regional*. In: **Contexto Internacional**. Vol. 24, nº. 1. Rio de Janeiro: jan.-jun. 2002. Pp. 129-166.
- VAZ, Alcides Costa. *El conflicto colombiano: una perspectiva global*. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; RAMIREZ, Socorro. (Eds.) **Colombia y su política exterior en el siglo XXI**. Bogotá: Fescol, 2005. Pp. 1-25.