

## **O Brasil e a cooperação regional nos temas de defesa e segurança**

GRACIELA DE CONTI PAGLIARI\*

Este trabalho objetiva traçar um panorama acerca da atuação brasileira em relação às esferas de segurança e defesa, enfocando a sua participação na promoção da cooperação regional. Muito embora nos últimos anos o Brasil tenha adotado uma postura mais assertiva no que diz respeito à promoção da cooperação regional, as suas iniciativas devem ser ainda mais sólidas tendo em vista o seu papel preponderante no cenário regional. O que se constata em termos de América do Sul é que o aumento das iniciativas de cooperação regional conduziram a ampliação das áreas nas quais se tem buscado cooperar. Temas como segurança e defesa passaram a fazer parte dessa busca por resultados cooperativos regionais.

Com as mudanças decorrentes do fim da bipolaridade abre-se espaço para que atores com capacidade regional destacada, passem a atuar mais fortemente em suas regiões, na promoção e garantia da estabilidade. Considerando-se o entorno regional do Brasil, observa-se que, uma vez reduzidas as tensões no Cone Sul, Brasil e Argentina dão início a um processo de integração econômica regional que posteriormente é ampliado para Uruguai e Paraguai. Com o retorno da democracia na região e a aproximação inicial, tornou-se possível avançar em compromissos regionais de cooperação.

As mudanças na distribuição de poder no sistema internacional no início da década de 1990 produziram efeitos também na economia mundial. Os preceitos econômicos e políticos desse início de pós-Guerra Fria, como abertura do mercado interno, liberalização financeira, privatizações e desnacionalizações de empresas públicas de setores importantes, foram adotados pelo Brasil, bem como pela maior parte dos países da América Latina. Da mesma forma, a agenda internacional daquele período incluía uma série de tratados internacionais para controle de armamentos, desarmamento e não-proliferação nuclear, aos quais o Brasil também aderiu. Nominalmente, em 1994 tornou-se membro do Tratado de Tlatelolco; em 1993 aderiu à Convenção para a Proibição de Armas Químicas; em 1995 ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR); em 1996 ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG); no mesmo ano assinou o Tratado

---

\* Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Doutora em Relações Internacionais.

Abrangente de Proibição de Testes Nucleares, e, em 1998, aderiu ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

Importante considerar que o Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco) havia sido proposto pelo Brasil em 1962, tendo então conduzido as negociações até 1964, quando o México assumiu a liderança do processo. Quando finalmente o tratado foi concluído em 1967, o Brasil assinou e ratificou, porém, não se tornou membro pleno, valendo-se de uma cláusula de ressalvas. Em relação ao TNP, a adesão brasileira marcou uma alteração substancial em seu posicionamento visto que, até então, se recusara a assiná-lo, pois considerava o tratado como promotor do “congelamento do poder mundial”, na expressão do embaixador Araújo Castro. O governo brasileiro de Fernando Henrique Cardoso manifestou que esta mudança de postura – marcada como um ponto de inflexão na política de desarmamento e não-proliferação do Brasil – derivou da determinação em perseguir um papel cada vez maior na área da segurança.

Dessa forma, o Brasil mostrava-se disposto a colaborar com os Estados Unidos, em prol de um mundo livre de armas nucleares, mais pacífico e seguro. O Ministro Lampreia (então Ministro brasileiro das Relações Exteriores), em seu discurso por ocasião da assinatura do Tratado, destacou que o Brasil, como membro do TNP, trabalhará “mais ativa e criticamente para assegurar que as atividades nucleares pacíficas em Estados não-nuclearmente armados e a cooperação internacional nesse campo não sejam restringidas, e para ajudar a eliminar a ameaça das armas nucleares”.

O Brasil, naquele momento, considerou que os benefícios em aderir ao Tratado eram-lhe mais vantajosos do que os custos da não adesão, na medida em que teria aumentada a sua credibilidade internacional (OLIVEIRA; ONUKI, 2000, p. 122), tornando-se um ativo importante no seu pleito pelo assento permanente no Conselho de Segurança. Contudo, a expectativa do Brasil, de que seriam reduzidos os estoques dos Estados nuclearmente armados levando a eliminação do armamento nuclear<sup>†</sup>, não ocorreu (CERVO, 2008, p. 144).

Do cenário conformado no período também desponta o arrefecimento das tensões com a Argentina. Essa mudança de comportamento que passou a se estabelecer ainda durante

---

<sup>†</sup> Estados Unidos e Rússia detêm mais de 90% do arsenal atômico do mundo. Por outro lado, Índia, Paquistão e Israel se negam a aderir ao TNP e possuem arsenal nuclear, já a Coreia do Norte denunciou o acordo em 2003.

os governos militares, desfez o clima conflitivo no Cone Sul, propiciando o estabelecimento de acordos na área nuclear entre ambos os países. A partir de então, o Brasil passou a promover uma postura mais assertiva em relação à América do Sul, passando a atuar de forma a estreitar os laços de confiança com os vizinhos, priorizando a dimensão sub-regional como seu mais forte espaço de atuação.

Até o início da década de 1990, a posição por muito tempo mantida pelo Brasil, acerca da não-proliferação nuclear, defendia o direito dos países terem acesso a esta tecnologia para o seu desenvolvimento com fins pacíficos. A busca por autonomia tecnológica, que permeou o pensamento brasileiro e argentino, fez com que ambos se associassem, na década de 1980, em uma cooperação nuclear para o desenvolvimento e aplicação da energia nuclear. Considerando a simetria de objetivos, em 1985, Sarney e Alfonsín assinaram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, estabelecendo as bases conjuntas para o desenvolvimento pacífico de energia nuclear.

Quando Collor ascende ao poder, o Brasil reduz consideravelmente os projetos tecnológicos sob o comando dos militares, além de vincular-se aos regimes de não-proliferação nuclear. A partir de então, Brasil e Argentina, renunciando aos testes nucleares, assinam acordos bilaterais de controle e monitoramento de suas atividades nucleares: Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina (1990); Acordo Brasil-Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear (1991); Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (1991). Com efeito, outros acordos foram produzidos entre os países do Cone Sul em relação à consolidação das democracias, aprofundamento da cooperação e consolidação de medidas de fomento da confiança.

No início da década de 1990, o multilateralismo tornou-se o componente central da política no continente latino-americano, sendo que as questões de segurança foram reordenadas em termos de prioridades eis que assentadas em novos parâmetros. Neste sentido, o Brasil se defrontou com alterações sistêmicas que pareciam conduzir a conformação de uma segurança global multilateral capitaneada pela ONU. Em nível hemisférico, a segurança coletiva, que havia prevalecido durante a Guerra Fria, cedia lugar a um multilateralismo com a revigoração das instituições regionais, embora o nível de adesão a esta agenda fosse muito variado. Em nível regional sul-americano, ao

mesmo tempo em que aumentava a discordância em relação à agenda proposta pelos Estados Unidos, os países promoviam arranjos regionais de segurança e buscavam ampliar a cooperação.

O Brasil adotou uma postura defensiva em relação à revigoração do sistema interamericano, procurando sempre contrabalançar os seus interesses com a hegemonia dos Estados Unidos na região. Uma vez que seus interesses na América do Sul foram ganhando uma outra dimensão e o processo de integração avançou, direcionou seus esforços para alcançar, deste modo, uma maior cooperação e consenso.

Ao Brasil não interessa um acordo interamericano, no qual o componente militar seja o ponto central, por isso, manteve reservas a determinados conceitos de segurança propostos pelos Estados Unidos para os arranjos hemisféricos de segurança, como o envolvimento das forças armadas em funções que não lhe são tradicionais ou a sua adoção para serem legalmente empregadas nas situações compreendidas no novo conceito de segurança (multidimensional). Quer dizer, desempenhar também, no âmbito interno, uma espécie de papel de polícia no combate ao tráfico de drogas e crime organizado. Ademais, para um país como o Brasil, com um território vasto com escassa presença do Estado em algumas regiões e com uma imensa fronteira a proteger, a utilização das forças armadas em funções não tradicionalmente suas, poderia afastá-las do seu papel em relação à defesa.

No entanto, o viés multilateral que parecia emergir começa a perder força com os acontecimentos do início da década seguinte. Com a implantação do Plano Colômbia a partir de agosto 2000, as posições sul-americanas se polarizaram em apoio ou contrariedade – fortemente no caso da Venezuela – ao Plano. Esta tendência foi agravada de maneira intensa após os atentados de setembro de 2001, quando a lógica da “guerra global ao terrorismo” passou a ser aplicada no enfrentamento ao narcotráfico na Colômbia. Em termos globais, a consequência imediata dos atentados foi provocar um arrefecimento da segurança multilateralizada, emergindo um unilateralismo político e militar.

Neste início de século XXI, as vulnerabilidades e os desafios no âmbito da segurança e defesa indicavam aos Estados para uma necessária intensificação e aprofundamento da cooperação; no entanto, a América do Sul, que tem fraca mobilização e baixa capacidade para conformar instrumentos cooperativos, não tem conseguido atuar de

maneira coordenada na área da segurança. Uma mais intensa coordenação para uma visão sul-americana de segurança e defesa, permitiria que a região conformasse uma maior capacidade dissuasória frente a outros países.

Conforme destaca Vaz (2006, p. 68), o Brasil não identifica fontes imediatas de ameaça na região provenientes de ações ou políticas dos governos regionais. Justamente é esta condição que permite buscar a construção de arranjos cooperativos. A preocupação, por outro lado, reside nos processos internos que podem ter reflexos para a estabilidade regional; assim a preocupação brasileira está centrada em suas próprias vulnerabilidades “ante as externalidades no campo da segurança de processos políticos, econômicos e sociais”. A estabilidade regional, dessa forma, tem relação direta com a proteção dos interesses de segurança do país.

Durante muito tempo, as iniciativas de integração em nossa região tendiam à esfera econômica, as quais foram ampliadas para incluir projetos de infraestrutura nos quais o Brasil tem exercido importante protagonismo. As iniciativas de coordenação regional no campo da segurança, por seu turno, eram, sobretudo, bilaterais. Por isso, a proposição para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da UNASUL, foi um avanço positivo para a concertação sul-americana na área de defesa.

A formalização da UNASUL propunha um processo inovador de integração, e a proposição de um Conselho de Defesa composto apenas pelos países sul-americanos, por sua vez, constitui-se um avanço para a consolidação de uma região sul-americana unida, tratando de coordenar posições para atuar com mais força nos demais foros multilaterais de defesa. A criação da UNASUL e do Conselho de Defesa se articula como um esforço sul-americano para produzir consensos e institucionalizar a aproximação regional para que os países possam, de maneira articulada, tratar dos seus problemas específicos, sem a participação dos Estados Unidos.

A proposta de criação do Conselho de Defesa foi aprovada em dezembro de 2008, na Cúpula na Costa do Sauípe. O Ministro Jobim e o Presidente Lula não pouparam esforços, especialmente em relação ao Presidente colombiano Uribe, para a aprovação deste Conselho. O Conselho possui um caráter de órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, não tem, portanto, poder de intervenção militar. Segundo as palavras do Ministro Jobim ao Parlamento do Mercosul: “é um foro de debates para discutir e identificar fatores de riscos e ameaças à região de toda natureza”.

Para tanto, o Conselho está estruturado a partir de alguns objetivos gerais: consolidar a região como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos da América do Sul; construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, levando em conta as características sub-regionais e nacionais; gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Em se consolidando como um foro de fortalecimento do diálogo entre os países sul-americanos, o Conselho contribuiria para desfazer desconfianças e incertezas, sendo que uma atmosfera de confiança é fundamental para o sucesso na implementação de medidas que se destinem a aumentar a transparência e o grau de confiança entre os países para construir um espaço de concertação regional.

Conforme destaca Gama (2010, p. 355): “a consolidação do Conselho passa, contudo, necessariamente pela adoção de estratégias autônomas para reforçar a segurança da região, especialmente em sua vertente andina, e contribuir para a solução definitiva do conflito armado interno que assola a Colômbia”.

O Brasil tem atuado no sentido de aprofundar um diálogo político-estratégico com os vizinhos para, posteriormente, ampliá-lo para outros países da América do Sul visando a uma estratégia comum. A cooperação e o intercâmbio com os vizinhos têm sido intensificados nos últimos anos mediante operações militares conjuntas no Mercosul e de processos bilaterais das forças armadas com diversos países, além de acordos para vigilância de fronteiras e do espaço aéreo e acordos bilaterais de defesa com vários países (Argentina, Bolívia, Chile, Peru, Uruguai).

A falta de políticas claras que correspondessem aos anseios dos países latino-americanos no pós-Guerra Fria e a política dos Estados Unidos de implementar a sua agenda para a região, agenda essa que não contempla as preocupações variadas da América Latina, e a emergência das novas ameaças que afetam de maneira diferenciada a percepção dos países em relação às ameaças à segurança, dificultaram o estabelecimento de consensos entre os Estados Unidos e a América Latina, bem como a adoção de efetivas respostas regionais aos problemas de segurança e às preocupações em relação à defesa.

A priorização pelos Estados Unidos de uma agenda de segurança na região, dificulta mesmo a formação de posições comuns entre os países sul-americanos, que se veem afetados de diferentes maneiras por essa política. Enquanto para a maior parte dos

países as questões econômico-sociais, que produzem instabilidades internas e impedem o avanço do desenvolvimento são as principais preocupações, a tendência à securitização dos temas da região, com a implantação do Plano Colômbia, acentuou ainda mais as divergentes prioridades entre os Estados Unidos e a região.

Considerando este quadro regional, a importância do Conselho de Defesa na formação e estabelecimento de mecanismos de cooperação na área da defesa é ainda mais destacada. Quer dizer, há no atual momento espaço para que os países sul-americanos intensifiquem a articulação de posições conjuntas e aproximação em matéria de defesa, para que, posteriormente, possam ser incluídas medidas extensivas à área da segurança. Essa articulação pode se dar via foros multilaterais de defesa já existentes na América Latina e Caribe, como a Conferência das Forças Armadas Centro-Americanas, o Sistema de Segurança Regional do Caribe e as Reuniões de Comandantes Militares do Caribe. Com a articulação de posições conjuntas abre-se ainda a possibilidade de cooperação e intercâmbio efetivos em âmbito de indústria de defesa regional, proposição destacada quando da formação do Conselho de Defesa.

#### Considerações finais

O Brasil tem se destacado na busca pela cooperação com os países da região, seja em âmbito sub-regional ou regional, e pela conformação de um entorno estável. A política externa brasileira tem estado atenta à importância da região para a inserção internacional do Brasil, por isso, é salutar a formação do Conselho de Defesa como foro regional em termos de defesa. O Conselho de Defesa foi proposto como um órgão de consulta, não como uma aliança militar ou um órgão de caráter operacional militar para a resolução dos conflitos. A cooperação brasileira com a região nos planos militar e diplomático mantém a sua tradição de empreender iniciativas políticas para a concertação, pois não lhe interessa conformar algum arranjo regional ou mesmo hemisférico de segurança ou defesa.

A situação conflitiva estabelecida entre Colômbia, Equador e Venezuela no início de 2008 é um incontestável exemplo de como a OEA e os mecanismos hemisféricos afiguram-se incapazes de produzir as melhores respostas em termos de resolução de conflitos na região sul-americana. As demandas e problemas da região em termos de

segurança e defesa não estão contempladas nesses mecanismos hemisféricos produzidos sob a ótica da Guerra Fria na década de 40 do século XX.

Para que a região avance no estabelecimento de uma unidade sul-americana, a atuação do Brasil na condução do processo é fundamental; por isso é de extrema relevância o desenvolvimento de uma estratégia nacional efetiva. Considerando-se o contexto de enfraquecimento do multilateralismo, a integração dos objetivos de política externa com a política de defesa nacional contribuem para uma participação mais ativa no espaço regional.

A formação da Unasul e de um Conselho de Defesa Sul-Americano é uma tentativa de conformar um arranjo da região alternativo ao vigente no hemisfério durante a Guerra Fria. Contudo, para que a cooperação avance precisa ser projetada pela vontade política dos Estados para que produza melhoria nas relações regionais e possa ir além da retórica que facilmente se configura quando as relações são tratadas apenas como de governos e não como políticas de Estado.

A ameaça do uso da força e tensões interestatais permanecem nas relações sul-americanas que tem tratado os seus temas muito mais por meio de acordos diplomáticos bilaterais do que multilateralmente. A América do Sul construiu, a partir dos anos 1990, relações mais amistosas, aprofundou a cooperação política e a integração econômica, contudo, ainda permanecem desconfianças entre os Estados.

No caso de Estados que mantinham relações bilaterais de rivalidade historicamente configuradas em disputas fronteiriças, agora tem que lidar também com desafios transnacionais como, atividades ilegais que envolvem violência social, criminalidade relacionada às drogas e insurgências armadas, que colocam em xeque as suas já precárias condições de manter a ordem pública e a legitimidade política em seu Estado, podem também servir para perpetuar tensões interestatais e obstruir avanços em relação às medidas de fortalecimento da confiança.

Por isso a consolidação da Unasul e de uma instância como o Conselho de Defesa Sul-Americano acenam para a possibilidade de aprofundamento da cooperação e estabilidade regionais.

## Referências bibliográficas

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

AMORIM, Celso. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPISA*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 1-14, mar. 2005. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5\\_analises\\_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2005.

CERVO, Amado. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

GAMA, Marcos Vinicius Pinta. O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). *Segurança internacional. Perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 345-370.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAKE, David A.; MORGAN, Patrick M. *Regional orders: building security in a new world*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Discurso por ocasião da cerimônia de entrega do instrumento de adesão ao TNP*. 1998. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?id\\_discurso=1478](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?id_discurso=1478)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 43, n. 2, p. 108-129, 2000.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 1, p. 12-34, 2003

VAZ, Alcides Costa. O Brasil e o sistema interamericano: dos anos 1990 até o presente. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. (Orgs.) *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 43-73.