

A DISPUTA PELA AGENDA DE SEGURANÇA REGIONAL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO

Raphael Padula*

RESUMO

Este texto analisa a disputa pela influência sobre a agenda de segurança regional na América do Sul, mais especificamente no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul, destacando o papel do Brasil diante das ações e interesses de potências externas, notadamente Estados Unidos e China. A visão promovida pelo Brasil enfatiza a soberania sobre recursos naturais e ameaças externas. Enquanto a agenda hemisférica impulsionada pelos EUA, por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA) e de iniciativas de âmbito bilateral e multilateral, foca nas ‘novas ameaças’ internas ou difusas (transnacionais), com destaque para o narcotráfico, que tem encontrado apelo entre governos da região. A projeção da China na região é abordada em razão de suas implicações estratégicas, apesar de não explicitar nenhum

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI/UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: padula.raaphael@gmail.com

projeto de supremacia militar ou agenda de segurança. Parte-se de visões realistas e críticas gramscianas nas quais o poder sobre as ideias e instituições, juntamente com as capacidades materiais de destruição e produção, são elementos fundamentais na projeção de poder dos Estados, partindo de condições e interesses materiais concretos. Ao mesmo tempo, as instituições internacionais são um reflexo de relações de poder interestatais.

Palavras-chave: Segurança, integração regional, Brasil, Conselho de Defesa Sul-Americano.

INTRODUÇÃO

A partir de 2003, a priorização da projeção do Brasil na América do Sul, por meio da cooperação pela sua segurança e desenvolvimento, foi explicitada tanto em discursos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e de seu chanceler Celso Amorim, quanto em documentos estratégicos como a Política Nacional de Defesa (2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (2007). Além disso, ao colocar em primeiro plano a soberania sobre recursos naturais e a segurança diante de ameaças externas, tais documentos revelaram-se antagônicos à agenda hemisférica promovida pelos Estados Unidos no pós Guerra fria que foi seguida pelo governo brasileiro anterior.

Considerando as características estruturais e conjunturais da América do Sul frente ao sistema internacional, este texto analisa a disputa presente na agenda de segurança regional e seu reflexo no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União de Nações Sul-Americana (Unasul). Destaca-se o papel do Brasil diante das ações e interesses de potências externas, notadamente Estados Unidos e China, envolvendo a segurança e o aproveitamento dos recursos naturais da região. A identificação de ameaças e vulnerabilidades (externa ou interna) é um tema central no estudo de segurança (BUZAN; HANSEN, 2012). A disputa a cerca da agenda regional de segurança se divide entre a visão promovida pelo Brasil, focada na soberania sobre recursos naturais e ameaças externas, diante da agenda hemisférica impulsionada pelos EUA baseada nas chamadas ‘novas ameaças’, predominantemente internas ou difusas (transnacionais), com destaque para o narcotráfico, que tem encontrado apelo entre governos da região desde os anos 1990. A projeção econômica e política da China na região são abordadas em razão de suas implicações estratégicas, apesar de não explicitar nenhum

projeto de supremacia ou presença militar ou agenda de segurança para a região. Ainda, a agenda de segurança associa-se ao tema da formação de uma indústria de defesa regional.

A disputa pela influência ou domínio da agenda regional entre diferentes visões é tratada aqui a partir de relações de poder interestatais, por questões de escopo, mas sem desprezar as relações de poder intraestatais e a atuação de atores não-estatais. Neste sentido, são importantes as particularidades históricas da América do Sul dentro do funcionamento e das tendências de longo prazo do sistema interestatal capitalista, seguindo a visão do *poder global* de José Luís Fiori¹.

Assim, ao abordar a integração sul-americana, este texto o faz de forma mais ampla, abarcando tanto as relações interestatais na região quanto a disputa de poder global do período pós Guerra Fria (PADULA, 2013a). Os Estados não são os únicos atores no sistema internacional, mas são os atores mais relevantes, com o monopólio do uso da coerção e da construção e aplicação de regras. Ao tratar da disputa pela influência sobre as visões de mundo, ideias e instituições, o texto incorpora a concepção de que o poder é um fator relacional e conformado de forma indissociável e sinérgica pelas esferas das capacidades materiais (de produção e militar, de destruição), instituições e ideias, presente em autores realistas como Edward Carr (1939) e Allan Milward (1993) e marxistas gramscianos como Robert Cox (1993, 1996). Tais visões levam em conta a influência da complexidade histórica, situam-se de forma contrária às concepções liberais da política internacional, e ao mesmo tempo divergem de visões construtivistas que dissociam discursos, visões e expectativas dos atores, das realidades e capacidades materiais². Assim, ideias e instituições são encaradas tanto como instrumentos quanto como reflexos da assimetria de poder interestatal.

Para tratar do tema, além desta introdução e da seção de conclusões e considerações finais, o artigo está dividido em quatro seções: a primeira delas aprofunda o marco teórico-analítico para tratarmos do tema; a segunda trata da agenda de segurança difundida pelos EUA na América do Sul, assim como do lugar da região na geoestratégia estadunidense; a terceira seção aborda a agenda de segurança proliferada pelo Brasil, assim como o Conselho de Defesa da Unasul; enquanto a quarta seção trata da projeção chinesa e suas implicações geoestratégicas.

¹ Ver FIORI, 2014. Conferir o sítio do grupo de pesquisa Poder Global e Geopolítica do Capitalismo: www.poderglobal.net

² Os autores mais destacados da literatura construtivista de geopolítica e segurança são Stefano Guzzini, John Agnew e Gerod O'Tuathail.

APROXIMAÇÃO TEÓRICO-ANALÍTICA AO TEMA

Desde os anos 1970, o sistema internacional vem presenciando um ciclo geopolítico de aceleração de sua permanente competição interestatal, o que reflete na disputa pelo controle e acesso privilegiado a territórios que contenham recursos estratégicos ou que configurem posições importantes em rotas de comercialização eficiente e segura desses recursos. São recursos relativamente escassos e/ou concentrados predominantemente nos países de menor grau de desenvolvimento socioeconômico e poder militar. Ao mesmo tempo, são recursos críticos para a expansão da industrialização e do poder militar de Estados com maior influência política no sistema internacional. Tal aceleração se origina da perda de poder relativo por parte dos Estados Unidos nos anos 1970 e sua necessidade de enquadrar possíveis rivais e vencer a Guerra Fria (FIORI, PADULA; VATER, 2013)³. No pós Guerra Fria, os EUA mostram uma postura cada vez mais imperial, passando a ter como objetivo manter sua posição hegemônica, como única potência com capacidade de atuação militar global e emissora da moeda internacional (sem lastro metálico), minando o surgimento de potências regionais. Nesse período, e com maior intensidade no século XXI, o crescimento das potências emergentes importadoras de recursos naturais da Ásia, principalmente China e Índia, a retomada de uma política nacionalista da Rússia, e o desejo de potências tradicionais de manter suas posições hierárquicas, aceleram ainda mais essa competição. A América do Sul, rica em recursos, está inevitavelmente inserida nesta corrida competitiva global, que tem implicações para sua soberania sobre territórios e recursos estratégicos (FIORI, 2014; KLARE, 2008).

³ A perda relativa de poder ou “crise de hegemonia” dos EUA foi impulsionada pelos seus crescentes déficits com Japão e Alemanha e a crise do padrão dólar-ouro, pelo fracasso no Vietnã e pela perda de influência em posições importantes no Oriente Médio nos anos 1970 (com a Revolução Islâmica no Irã e a invasão soviética ao Afeganistão, ambos em 1979). Isto levou os EUA a retraçarem sua estratégia expansiva para enquadrar possíveis rivais e vencer a Guerra Fria, abandonando sua “hegemonia benevolente”, que inclusive apoiava ou tolerava políticas protecionistas e de *welfare state* nos Estados aliados, ou mesmo políticas desenvolvimentistas em Estados da periferia capitalista. Isto refletiu nos governos estadunidenses através da Doutrina Carter e, com Ronald Reagan, na “Segunda Guerra Fria” dos anos 1980, onde houve aumento significativo do orçamento militar com projetos como o *Guerra nas Estrelas*, na difusão de políticas neoliberais pelo mundo, no enquadramento de sindicatos nos EUA e na elevação da taxa de juros para atrair capitais e fortalecer o dólar - então emitido sem lastro metálico, assentado no poder militar e tecnológico dos EUA.

A presença de recursos naturais na América do Sul influenciou tanto a inserção internacional econômica, política e militar periférica dos seus países, quanto a formação de seus Estados e sociedades, de forma subordinada e associada à expansão das potências centrais europeias em busca de territórios com recursos e mercados para exploração, ou com posições estratégicas em termos de segurança e rotas comerciais. Como observa o geógrafo Phillippe Le Billon (2005), de forma geral, nos países subdesenvolvidos abundantes em recursos naturais, a exploração de recursos não vem produzindo sociedades mais estáveis, autônomas, igualitárias ou avançadas. Mas, num contexto de crescente dependência da exploração de recursos e de mercados externos, vem gerando coalizões e disputas políticas internas em torno da apropriação da renda gerada por tais recursos, que estão conectadas e abrem espaço para a projeção de poder e a disputa de atores externos estatais e não-estatais, gerando instabilidade política e econômica. As disputas intraestatal e interestatal por recursos influenciariam a construção de diferentes identidades, percepções de ameaças, práticas sociais, governança e leis e instituições, que podem reproduzir e aprofundar a inserção internacional histórica desses países. Esta formação estatal particular coloca em xeque a premissa de que os Estados periféricos atuavam de forma racional em busca de segurança e bem estar, ou de paz e cooperação, geralmente aplicada às grandes potências como um padrão. Miguel Centeno (2002, p.22) aponta que tal formação diferencia-se do “padrão europeu” narrado por Charles Tilly em *Coerção, capital e Estados europeus*⁴.

De forma geral, os Estados sul-americanos têm falhado em cumprir suas funções básicas de prover segurança e bem-estar às suas populações, e em especial na busca por autonomia econômica e política, não se tornando menos vulneráveis a influências externas e se mostrando muito fraturados socialmente. Nas relações interestatais regionais, a América do Sul é historicamente caracterizada por uma fragmentação política, ausente de um projeto de integração único e coeso ou de uma potência regional com capacidade de promovê-lo, ou mesmo de repelir potências externas, o que também abre espaço para a projeção e disputas econômicas e políticas de potências de fora da região.

⁴ São Paulo: Edusp, 1996 (publicação no Brasil).

Tal quadro levou à discussão na literatura geopolítica sobre a possibilidade da região caracterizar-se como um *shatterbelt*, como em Philip Kelly (1997)⁵.

O Brasil possui espaço e posição geográfica estratégicos na América do Sul, afirmação amplamente sustentada na literatura geopolítica brasileira⁶. Com projeção continental sul-americana e marítima sul-atlântica, concentra mais de 50% de sua população e 47,3% do território continental sul-americano, dominando ou participando de forma significativa de áreas geoestratégicas dotadas de recursos naturais e/ou posição geográfica relevante: Bacia do Prata, Bacia Amazônia, Promontório Nordeste e Atlântico Sul, incorporando a Amazônia Azul. No entanto, não possui contato direto com o litoral pacífico. O Nordeste Brasileiro, ou Promontório Nordeste, como assinalado por Spykman (1942) e Couto & Silva (1965), destaca-se pela sua proximidade geográfica com a África e por sua extremidade oriental (Natal) formar com a extremidade ocidental da África (Dakar no Senegal) uma ligação (ou gargalo) estratégica entre os Atlânticos Norte e Sul, além de ser próximo da desembocadura do Rio Amazonas. A Amazônia se destaca pelos seus recursos naturais (biodiversidade, minerais comuns e raros, recursos energéticos e hídricos,

⁵ Para Philip Kelly (1997, p.5), "*Shatterbelts* are regions where military rivalries between outside great powers tie into local connections and bring the possibility of conflict escalation." *Shatterbelts* são definidos de diferentes formas. Samuel B. Cohen (2003, p. 43), aponta que regiões configuradas como *Shatterbelts* são aquelas caracterizadas, ao mesmo tempo, por uma profunda falta de coesão interna e por estarem presas à competição entre Grandes Potências por domínios geoestratégicos; sendo sua profunda divisão intensificada pelas pressões de Grandes Potências externas à região, que por sua vez provém de sua esfera de competição global.

⁶ Diversos autores da literatura geopolítica brasileira apontam a importância geoestratégica do território brasileiro, em termos de espaço e posição na América do Sul e no Atlântico Sul, embora optem por diferentes divisões de áreas geográficas no continente. Eles se inspiram em Friedrich Ratzel, que apontou os fatores geográficos de espaço e posição como fundamentais na análise das relações entre geografia e política, e em Nicholas Spykman, que observou a importância da posição geográfica do Brasil no Atlântico Sul. Podemos mencionar, entre tais autores, Mário Travassos (1931), Golbery do Couto e Silva (1965), Carlos de Meira Mattos (1978), Leonel Itaussu de Almeida Mello (1997), Therezinha de Castro (1998), Bertha Becker (2005) e Darc Costa (2009). Como exemplo, Golbery do Couto e Silva, em *A Geopolítica do Brasil* de 1965, destaca que a posição geográfica e espacial do Brasil lhe confere o domínio ou participação significativa nas cinco áreas geoestratégicas sul-americanas: Amazônia, Platino-Patagônica, Área Continental de Soldadura (Bolívia, Paraguai e os estados brasileiros de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia), Área de Reserva Geral (Sudeste do Brasil, se estendendo até Goiás) e Nordeste Brasileiro. Destaca que esta última área, pela sua proximidade com a extremidade ocidental da África e por formar com esta uma conexão (ou gargalo) estratégica entre os Atlânticos Norte e Sul, é uma posição estratégica. O Brasil, por dominar o Nordeste e ser o maior país com maior litoral do Atlântico Sul, além de ser o país com maiores pesos político e econômico, possui posição geográfica estratégica e potencial diferenciado no Atlântico Sul.

potencial hidroviário) e por sua posição geográfica ao possibilitar a conexão: da Bacia do Orinoco-Caribe com a Bacia do Prata, do litoral sul-atlântico (inclusive do nordeste) com o litoral pacífico, conectando o Brasil aos países sul-americanos amazônicos do litoral pacífico e dos Andes. A Bacia do Prata destaca-se pelos seus recursos naturais (agropecuários, minerais, hídricos e energéticos), além de sua ligação Atlântico-Pacífico, extensão para a Patagônia e proximidade com a Antártica e com as ligações Atlântico-Pacífico no extremo Sul (Passagem de Drake e estreito de Magalhães). Tanto do lado sul-americano quanto africano, o Atlântico Sul se destaca como via comercial (para o Brasil, por exemplo, mais de 90% de seu comércio internacional se dá pela via marítima), quanto pelos seus recursos exploráveis comprovados e potenciais no Pré-Sal, nas Ilhas Malvinas, na Antártica e no Golfo da Guiné, proporcionados pelo avanço das tecnologias de exploração de águas ultraprofundas. Não só petróleo e gás natural, mas também outros minérios se fazem presentes em nódulos polimetálicos, crostas cobaltíferas e sulfetos metálicos, e reservas de metais como ouro e diamante. Ainda, suas ilhas transoceânicas são predominantemente de posse britânica, o que pode representar um elemento de tensão em momentos de crises políticas ou conflitos internacionais (FIORI, PADULA; VATER, 2013).

Os documentos estratégicos do governo brasileiro, desde a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2007, definiram que o entorno estratégico do Brasil envolve toda a América do Sul e o Atlântico Sul, alcançando a costa ocidental da África e a Antártica. Ainda, apontam que a política externa brasileira deve ter como imperativo geoestratégico uma atuação assertiva e cooperativa nestas áreas, promovendo a segurança e o desenvolvimento (que se reforçam mutuamente), ampliando a interdependência com os seus países. Dentro do contexto histórico atual de crescentes rivalidades e disputas supracitadas, a projeção brasileira material (comercial, financeira e militar) e não material (de ideias e visões de mundo), inevitavelmente, colide com interesses de outros atores que atuam na região com interesses e visões conflitantes aos do Brasil, especialmente os Estados Unidos, a maior potência global. Mesmo no seu âmbito interno, o Brasil enfrenta fragmentações e disputas de poder entre diferentes visões. Ao mesmo tempo em que é o país de maior peso político e econômico na região, o Brasil enfrenta limitações internas e externas na sua capacidade de projeção, e não vem apresentando recursos de poder suficientes para repelir projeções externas ou regionalizar uma agenda coesa de integração.

As visões de Carr (1939) e Cox (1996a), materialistas em seus fundamentos, indicam que instituições internacionais e suas agendas, de caráter regional ou global, embora possam levar a um aprofundamento da integração como sugerem as visões funcionalistas, não necessariamente levam ao desenvolvimento e ganhos políticos conjuntos dos Estados envolvidos, e nem são isentas de interesses políticos. Ao contrário, refletem a estrutura de poder que as originou, pois incorporam interesses e visões dominantes, podendo favorecer a manutenção do *status quo*. Interagindo e se combinando com as capacidades materiais de produção e de destruição (militar), as instituições e as ideias, ou o poder sobre as instituições e sobre as ideias e opinião pública, são esferas ou instrumentos de poder, e ao mesmo tempo refletem estruturas de poder em um determinado contexto histórico.⁷ Nesse âmbito, os mais poderosos se valem mais do exercício do poder por meio do consentimento do que pelo uso da coerção.

Na visão realista sobre integração regional do historiador Allan Milward (2000), que estuda a integração na Europa e suas mudanças, os Estados Nacionais conduziram o seu avanço, rejeitando as teses funcionalistas que privilegiam a racionalidade e as instituições supranacionais e os efeitos de *spill over* acima das vontades nacionais. Ele não quis dizer que instituições e regras regionais não sejam importantes, mas ponderou claramente que o *locus* do processo esteve nas mãos e nos objetivos políticos dos Estados, sendo as instituições, escopo e profundidade da integração fruto de ações e relações estatais. A integração e os interesses regionais não eliminam, mas interagem (convergem e divergem) dimensões políticas no processo de integração regional: (i) os atores e as

⁷ Carr (1939) observa o poder como indissociável, embora, de forma didática possa ser dividido em três esferas, sinérgicas e inter-relacionadas: o poder militar, o poder econômico e o poder sobre a opinião (ou sobre as ideias) (CARR, 1939, p. 183). Para ele, a opinião é condicionada pelo status e pelo interesse, e o poder sobre a opinião é a ferramenta mais moderna para um grupo político ou Estado (ou coalizão) poderoso apresentar o seu interesse particular como um interesse universal (cosmopolita), argumentando em favor de uma harmonia de interesses que esconde interesses escusos, e mesmo a manutenção de sua posição privilegiada (CARR, 1939, p. 185-186). A visão crítica de Cox (1996, p.56), recuperando Antonio Gramsci, traz a noção de hegemonia para as relações internacionais, como uma combinação entre poder, ideias e instituições, que são categorias de forças que se influenciam dentro de condições históricas (dinâmicas). Cox (1996, pp.119-120) aponta que as instituições e regras internacionais são um produto da própria ordem hegemônica. Em geral, originam-se do Estado que estabelece a hegemonia, legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial, cooptam as elites dos países periféricos e absorvem ideias contra-hegemônicas. Para ele, as instituições formam uma estrutura que permite moldar e monitorar as políticas nacionais de acordos com os objetivos hegemônicos dominantes, e ainda têm um papel ideológico na formação das políticas dos demais Estados.

coalizões de poder dentro dos Estados Nacionais, cujas pressões resultam em determinado vetor de políticas internas e externa; (ii) as relações de poder no âmbito global, das disputas de poder entre as grandes potências no contexto geopolítico analisado; (iii) as relações de poder interestatais no âmbito regional; (iv) o plano das ideias (ideologias predominantes) que sustentam ou pressionam por determinadas políticas e construções institucionais, relacionadas às relações de poder. Milward (Idem) observa que mudanças nos planos das capacidades materiais, no plano das ideias e nas instituições internacionais, coadunadas a mudanças no contexto geopolítico e dos interesses e coalizões internas dos países, influenciam em mudanças nas políticas e objetivos dos Estados, e consequentemente no âmbito da integração regional.

Nos anos 2000, após a ascensão de governos mais progressistas (em diferentes matizes), a América do Sul caracteriza-se por diferentes visões e interesses de seus Estados em relação ao papel do processo de integração regional. Tal diversidade ajuda a arrefecer um possível otimismo exagerado em relação ao curso de um processo de integração único e coeso envolvendo todos os países da região, dentro de uma suposta onda pós-neoliberal ou pós-hegemônica. Ao mesmo tempo, neste período, diferentes acordos e temas de integração vêm surgindo e se consolidando, baseados em diferentes concepções e objetivos (PADULA, 2013b). Nosso pressuposto é de que as agendas regionais de segurança e desenvolvimento enfrentam a penetração de concepções e agendas proliferadas a partir de potências externas, por ações diretas ou por meio de instituições e ideias, que encontram adesão em alguns governos da região. Nesse sentido, é importante balizar o papel do Brasil, como potência regional, de liderar um processo coeso e que os países participantes percebam como mutuamente benéfico, uma espécie de hegemonia benevolente. Ao mesmo tempo, é importante identificar os interesses, ações e instrumentos utilizados por potências externas.

A AGENDA HEMISFÉRICA DOS ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA DO SUL

Partindo do interesse em manter sua hegemonia no hemisfério ocidental, os EUA buscam proliferar agendas para esta área que inclui a América do Sul, influenciando visões, interesses e ações de atores estatais e não estatais, em diferentes esferas: militar, econômica (de hierarquia monetário-financeira, predomínio de suas empresas, domínio tecnológico,

construção de infraestrutura e controle e uso de recursos naturais), político, ideológica e cultural. Neste sentido, utiliza diversos instrumentos à sua disposição para ganhar as ideias e as agendas das instituições regionais e dos governos.

A América do Sul, por sua posição geográfica, está enquadrada na geoestratégia estadunidense desde o discurso de seus *founding fathers*, passando por diversos estrategistas. Nos *Federalist Papers*, Alexander Hamilton (1787) aponta que a união das treze colônias emergiria um grande sistema capaz que ditar os termos das relações entre o Velho e o Novo Mundo. A Doutrina Monroe, anunciada pelo Presidente estadunidense ao Congresso em 1823 (US, 1823), explicitou a preocupação com a projeção de potências externas no hemisfério ocidental, e a América do Sul como perímetro de segurança dos EUA. Em 1841, o economista político alemão e grande conhecedor dos EUA, Friedrich List (1841, p. 282) já previa em sua obra *Sistema Nacional de Economia Política* que seria natural o expansionismo colonizador do país por todo continente americano, reunindo cada vez mais recursos e poder, no futuro superando de longe os britânicos. Alfred Mahan (1890), o “evangelista do poder naval estadunidense”, ao salientar a importância do domínio de rotas marítimas estratégicas, pregou como imprescindível o domínio do Mar do Caribe e do Golfo do México, incluindo a construção de um canal transoceânico no istmo do Panamá. Justifica assim o imperialismo dos EUA na América Latina por questões de segurança e de expansão industrial-comercial, para a capacidade de mobilidade das Marinhas Mercante e de Guerra estadunidenses.

Nicholas Spykman (1942), em *America's Strategy in World Politics*, parte da posição geográfica dos EUA para realizar a síntese da geoestratégia estadunidense, escrevendo durante a Segunda Guerra Mundial. O autor a um só tempo justifica o intervencionismo (e a velha preocupação britânica com o equilíbrio de poder) na Eurásia e a hegemonia no hemisfério ocidental, dispondo de seus recursos e territórios estratégicos por razões de segurança. Coloca assim a América do Sul como área de interesse estratégico e no perímetro de segurança dos EUA, dentro do seu objetivo mais amplo de segurança. Isto significa que o surgimento de qualquer potência ou coalizão que venha a emergir na região é encarado como uma ameaça aos objetivos fundamentais da política externa estadunidense. Não só na “América Mediterrânea” (do mar do Caribe e Golfo do México), mas também na “zona equidistante meridional” ao sul do Amazonas, para utilizar as referências espaciais de Spykman (1942). A importância da região fica evidente ao

intitular a segunda parte (de duas) de sua obra de “A luta pela América do Sul”.

No período bipolar da Guerra Fria, James Burnham (1947) ampliou a visão geopolítica de contenção presente no “longo telegrama” de George Kennan.⁸ O autor aponta que os EUA deveriam atuar em regiões mais periféricas, onde a penetração do comunismo incidia pela criação de redes de subversão, apoiando a contenção à guerra revolucionária e insurrecional. Nessa visão, as ameaças nos países sul-americanos seriam representadas por grupos internos subversivos ligados à ameaça comunista. Esta noção de ameaça foi incorporada nas doutrinas de segurança nacional, e no pensamento da Escola Superior de Guerra no Brasil, influenciados pelos EUA e suas instituições militares⁹. As forças armadas dos países deveriam se focar-se no combate a esses grupos, enquanto os EUA cuidariam da rivalidade interestatal global.

No pós Guerra Fria, com a ausência do “perigo vermelho” que legitimava seus altos orçamentos, intervenções e presença militar global e proliferação de uma agenda de segurança global, a visão difundida pelos EUA passou a eleger como principais ameaças: o narcoterrorismo, os crimes transfronteiriços, eventuais desastres naturais, degradação ambiental, e ameaças advindas de grupos políticos ou líderes beligerantes à estabilidade, à liberdade e à paz global e à democracia nos Estados, aí incluídos o “perigo verde” islâmico e os “rogue states” que apoiariam grupos terroristas (BANDEIRA, 2009, p.13). Tal mudança encontrou grande apoio na literatura estadunidense e europeia de Segurança Internacional, que saiu do foco restrito à segurança nacional de âmbito puramente militar, influenciada pela Guerra Fria. Houve então uma ampliação e aprofundamento da agenda de segurança, no bojo do “novo mundo” pacífico (de Francis Fukuyama) que surgiria com a “globalização” e a “interdependência complexa” (de Robert Keohane e Joseph Nye) (BUZAN; HANSEN, 2012).¹⁰

⁸ Referimo-nos aqui ao conhecido texto escrito por George Kennan, em missão diplomática, publicado como artigo na revista *Foreign Affairs* em julho de 1947 sob o título “The sources of soviet conduct”.

⁹ Para maiores detalhes, consultar: Uribe Ortega (1996), *Geografia Política. Verdades y falacias de fin de milênio*. México: Editorial Nuestro Tiempo. Luiz Felipe Miguel, “Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil”, *Diálogos Latinoamericanos*, n.5, 2002, Aarhus University, Dinamarca. Paulo Lira (2013), *A agenda de segurança brasileira*. O dilema entre a ameaça interna e externa. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ. Golbery do Couto e Silva (1966). *A geopolítica do Brasil*. São Paulo: editora Convívio. Os Manuais da escola Superior de Guerra (ESG) confeccionados durante o regime militar brasileiro.

¹⁰ Referimo-nos aqui às obras: F. Fukuyama. *O fim da história...* São Paulo, Editora Rocco, 1992; R. Keohane & J.Nye. *Power & Interdependence...* Glenview, IL: Pearson, 1977.

De acordo com o discurso estadunidense, as forças de seguranças dos países sul-americanos (seu tamanho e funções) deveriam ser reduzidas, dedicar-se e adequar-se a esses temas, as ‘novas ameaças’. Isso está colocado no documento estratégico *National Military Strategy of the United States – 1991-1992, August 1991*, na parte dedicada ao Hemisfério Ocidental, confeccionado por Colin Powell, então Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do governo George H. W. Bush (POWELL, 1991, p.7). No documento mais geral da presidência sobre o tema, *National Security Strategy of the United State*, do mesmo mês e ano, a parte Hemisfério Ocidental, além de ressaltar o foco em tais ameaças, aponta que “Em nenhum lugar isso é mais verdadeiro do que no nosso próprio hemisfério, onde os nossos objectivos fundamentais são a aprofundar o sentido de parceria e do interesse comum. (...) O Hemisfério Ocidental é ainda mais significativo para os Estados Unidos à luz das tendências globais de hoje, políticas e econômicas” (US - President of the United States, 1991, p. 8, tradução livre). No governo William Clinton, a doutrina presente nos documentos *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (1994 e 1996) aponta a relevância do combate às ‘novas ameaças’, especialmente na parte *Integrated Regional Approaches: the Western Hemisphere*, assim como a Cúpula das Américas e as Conferências de Ministros da Defesa como instrumentos de difusão de sua agenda.¹¹ Todos os documentos citados, nas partes destacadas, apontam como objetivo a formação de uma área de livre comércio na América, articulando a política de segurança à política comercial no âmbito da política externa.

Seguindo essa estratégica, os EUA buscam influenciar as agendas de segurança e diplomática internacional e hemisférica, por meio de suas capacidades materiais e não materiais. Atuam de forma bilateral, incluindo temas militares mesmo em Tratados de Livre Comércio, ou multilateral, em acordos regionais e na OEA, por meio da Conferência bianual do Conselho de Ministros de Defesa das Américas e da Junta Interamericana de Defesa. Sob a liderança dos EUA, a agenda focada nas chamadas “novas ameaças” do pós Guerra Fria foi colocada em documentos da OEA, por exemplo, na “Declaração de Santiago” de 1995 e na “Declaração de Manaus” da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas de 2000.¹²

¹¹ Para uma análise das Cúpulas das Américas e das Conferências de Ministros da Defesa, no que concerne à difusão da agenda hemisférica estadunidense, ver Paulo Lira (2013). Ver também as Declarações da OEA citadas a seguir.

¹² Declaração de Santiago de 1995 está disponível em, <http://www.state.gov/p/wha/rls/71542.htm>. Declaração de Manaus de 2000 está disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71004.htm>

O documento *Western Hemisphere Defense Policy Statement* do Departamento de Defesa dos EUA, de outubro de 2012, reforça nossos argumentos, referindo-se às novas ameaças como “desafios complexos do século 21” no campo da segurança e à necessidade de proliferar a agenda estadunidense pelos meios já mencionados, incluindo a ação de *think tanks* e universidades. Insiste também que as forças armadas dos países sul-americanos devem se dedicar ao combate a tais ameaças.¹³

No discurso estadunidense, nas visões multilateralistas e na literatura corrente sobre as novas ameaças (WILLIAMS, 2008; BUZAN; HANSEN, 2012) que atuariam a partir de dentro do território dos países sul-americanos, mas com caráter difuso e transnacional, o seu combate exigiria colaboração e cooperação internacionais globais ou hemisféricas, e não uma atuação individual ou mesmo regional sul-americana dos Estados. Enquanto isso, o combate a qualquer eventual ameaça externa ao Estado, que possa vir a surgir em um mundo supostamente pacífico e globalizado, ficaria a cargo da maior potência global “benevolente” e de organizações multilaterais (como a OTAN), que usariam seu poder como guardiões da ordem e da paz internacional, sob a influência estadunidense e de seus aliados, as “democracias ocidentais” (GUIMARÃES, 2005; PADULA, 2013a). Portanto, não só ameaças ambientais e de grupos narcoterroristas, mas também células terroristas e principalmente potências externas que venham ameaçar a soberania sobre recursos naturais dos países da região, deveriam ser combatidas por meio da cooperação internacional. Assim, seria delegada a função básica estatal da segurança a terceiros, sob a tutela da maior potência e de organizações multilaterais, num contexto de governança global. Tal agenda tende a criar vulnerabilidade e dependência militar e política nos países da América do Sul em relação a potências externas, principalmente aos EUA, e pode ensejar ingerências externas não desejáveis. A possibilidade de transbordamento desses conflitos para áreas ricas em recursos como a Amazônia, provocando uma ingerência militar não desejada e supostamente benevolente dos EUA, é alertada por diversos especialistas (GUIMARÃES, 2005; BANDEIRA, 2009; BECKER, 2005; COSTA, 2009).

A difusão da agenda de segurança e a presença militar dos EUA na América do Sul são mantidas pelo estabelecimento de bases operacionais

¹³ A importância estratégica atual do hemisfério foi destacada novamente em fevereiro de 2015 no discurso de Duncan W. McHugh, Chairman do Subcommittee on Oversight and Management Efficiency. Disponível em: <http://foreignaffairs.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-strategic-importance-western-hemisphere-defining-us-interests-region>

econômica e militar, exercícios militares conjuntos, ações cívico-sociais, comércio de armas selecionado com parceiros estratégicos, staff talks, educação e treinamento¹⁴. No entorno marítimo e estratégico sul-americano, a reativação da IV Frota para o Atlântico Sul (do Comando do Sul), a constituição do Comando da África em 2008, a realização de manobras militares e o arrendamento da Ilha de Ascensão (dominada pelos britânicos). Ainda, possui forte presença militar na América Central e Caribe¹⁵. De forma geral, suas iniciativas são justificadas sob a retórica de prevenir e promover a capacidade de combate às novas ameaças (PADULA 2013; BANDEIRA, 2009).

¹⁴ Além da forte presença militar na Colômbia, os militares estadunidenses estão presentes em atividades no Peru, Chile, Guiana e Suriname. A presença militar dos EUA na Colômbia abrange praticamente o país inteiro e tem implicações fundamentais para a segurança dos países sul-americanos. Sua origem é de 2000, quando foi firmado acordo militar e criado o Plano Colômbia, que teria como objetivo apoiar o governo colombiano no combate ao narcoterrorismo. Isto implicou na aquisição de equipamento militar (com financiamento), treinamento, atividades de inteligência, operações conjuntas, a partir de instalações militares e núcleos de apoio diversos fixos e móveis, entre outros. O território colombiano possui posição geográfica estratégica, próximo a reservas energéticas, à Amazônia e ao Canal do Panamá, auferir capacidade de mobilidade tanto para o Pacífico quanto para o Caribe e Atlântico. As bases militares dos EUA situam-se próximas a áreas estratégicas e conferem significativa capacidade de mobilidade no continente, predominantemente voltadas para a fronteira com a Venezuela e para a Amazônia. Em março de 2012, o Departamento de Defesa dos EUA e o Ministério da Defesa do Peru assinaram um memorando de entendimento que marcou o relançamento da cooperação bilateral em matéria de defesa e renovação do convênio militar bilateral assinado em 1952. O Chile comprou caças estadunidenses e realiza manobras militares, treinamentos e *staff talks* com o Comando do Sul. Em 25 de outubro de 2012, aviões chilenos realizaram treinamentos militares no estado do Texas. O oficial do Comando do Sul para o Cone Sul, major Mario Castro, declarou que o “Chile é considerado um de nossos mais importantes parceiros para cooperação em segurança na região”. A Guiana permitiu que Beal Aerospace Technologies, companhia americana, construísse uma base para lançamento de foguetes e satélites em Essequibo, território em litígio disputado pela Venezuela. Militares dos EUA também realizam ações cívico-sociais no Suriname e vêm tentando estabelecer bases para testes de desenvolvimento de novos veículos para operações em selva no país. Os EUA vêm desenvolvendo ações junto ao governo paraguaio visando implantar uma base de apoio logístico-militar, além de garantir presença de militares no país, o que foi interrompido somente durante o governo de Fernando Lugo. Em 1983, foi construída e posteriormente ampliada uma base área em Mariscal Estigarribia, a apenas 200 km da fronteira com a Bolívia e a Argentina e a 320 km da fronteira com o Brasil, área muito próxima da Tríplice Fronteira. A força aérea paraguaia não teria aviões de envergadura que justifiquem a construção e o uso da pista superdimensionada, que está dotada de radar, sistema de aterrissagem noturna, bombas de reabastecimento e hangares de grande porte, apta para pousos e decolagens de grandes aeronaves existentes na frota estadunidense para transporte de tropas e de material militar. O Paraguai participava das manobras Panamax desde 2006, mas se manteve afastado de 2009 a 2012 durante o governo Lugo, sendo novamente convidado e participando logo após o golpe que instituiu o governo Federico Franco, reconhecido em primeira mão pelos EUA (BANDEIRA, 2009, pp.58-74; FIORI, PADULA & VATER, 2013, pp.107-111).

¹⁵ Com bases em Guantánamo (Cuba), Soto Cano (Honduras), Aruba e Curaçao (ilhas holandesas), Comalapa (El Salvador).

O *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA), por exemplo, foi uma iniciativa dos EUA de conceder preferências tarifárias unilaterais para governos que combatessem de forma “adequada” o narcotráfico. No entanto, com a ascensão de governos não alinhados à política estadunidense para a região, sob a alegação de que estes não trabalhariam no combate ao narcotráfico, os EUA não o renovaram (suspenderam) para Bolívia e Equador em dezembro de 2009. A associação entre terrorismo com movimentos revolucionários constitui tema de fundamental importância nessa agenda.

Ao mesmo tempo, após o fim da Guerra Fria e com a alta influência estadunidense, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) vem se autoproclamando novas prerrogativas e alcance geográfico na sua doutrina de atuação estratégica para garantir os ‘interesses vitais’ de seus membros. Esta é uma razão subjetiva que pode incluir o Atlântico Sul e a América do Sul. Na verdade, com a dissolução do bloco socialista e da União Soviética, a própria sobrevivência da organização dependia da mudança da agenda, incluindo as novas ameaças. Essa, somada à flexibilização do raio de atuação da OTAN no pós Guerra Fria, correspondem aos interesses dos EUA de legitimar sua presença militar na Europa e intervenções em todo globo¹⁶.

A dependência militar dos países sul-americanos seria ainda reforçada por meio da sua especialização produtiva-comercial em indústrias baseadas em recursos naturais, de baixa intensidade tecnológica e valor agregado, que são aprofundadas por acordos de liberalização econômica com países mais avançados. Os EUA promoveram uma ampla agenda de liberalização econômica global e para o continente americano a partir dos anos 1990. Neste caso, reveladas na promoção das políticas recomendadas no chamado Consenso de Washington, da Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, efetivada em 1994), de uma área de livre comércio hemisférica (desde a Iniciativa para as Américas com o governo George H.W. Bush) e de acordos bilaterais (Tratados de Livre Comércio - TLCs), que se tornaram prioridade principalmente após o fracasso das negociações da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas) em 2005¹⁷.

¹⁶ Sobre a nova doutrina da OTAN, ver: Carlos de Meira Matos (1999), “A nova estratégia da OTAN”, In Centro de Estudos Estratégicos (CEE) da ESG, Disponível em: www.esg.br/uploads/2009/meiramattos3. E a Palestra do Ministro Nelson Jobim, “O Futuro da Comunidade Transatlântica” (Lisboa, Instituto de Defesa Nacional – 10/09/2010), disponível em: <http://www.defesamet.com.br/defesa/noticia/3381/JOBIM---O-Futuro-da-Comunidade-Transatlantica/> (ambos acessados em 12/02/2015).

¹⁷ A Cúpula das Américas realizada em Mar Del Plata (Argentina) em 2005 marcou o enterro das negociações da ALCA, destacando o papel dos Presidentes de Argentina (Kirchner), Bolívia (Morales), Brasil (Lula) e Venezuela (Chávez) (PADULA, 2013 b).

Tais acordos, mais do que a liberalização do comércio, garantem: a liberalização de serviços financeiros e de fluxos de investimentos, o acesso a mercados e a compras governamentais, e a propriedade de empresas multinacionais, inclusive seus direitos de propriedade intelectual (UNCTAD, 2007). Assim, os países da região não desenvolveriam indústrias bélicas, especialmente as de maior intensidade tecnológica, e precisariam de suprimentos externos (de países detentores de tecnologias, indústrias e crédito), onde se destacam os EUA como maior produtor mundial que concentra o maior complexo industrial-militar e as maiores empresas do setor.¹⁸ Estas políticas neoliberais vão à direção contrária ao planejamento e à construção de uma divisão regional da produção industrial entre os países sul-americanos, ou mais precisamente de uma robusta indústria de defesa nos países ou em concerto entre eles. O objetivo de promover a ALCA presente nos documentos estratégicos dos EUA citados anteriormente, é coerente com a argumentação aqui desenvolvida, assim como a busca por TLCs efetivados até agora com Chile (2003), Colômbia (2006) e Peru (2006)¹⁹. Nesse sentido, pode se considerar um grande êxito a resolução das negociações da *Trans-Pacific Partnership* (TPP) em 2015, liderada pelos EUA, envolvendo países sul-americanos da Bacia do Pacífico. A TPP foi anunciada como peça-chave da política de reafirmação do poder econômico e militar dos EUA na região da Ásia-Pacífico²⁰. Do nosso ponto de vista, busca conter ou minar

¹⁸ Para ver a lista de maiores empresas da indústria bélica, consultar dados do SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), especialmente a "SIPRI Top 100", disponíveis em: <http://portal.sipri.org/publications/pages/industry/splash>

¹⁹ As informações e os Tratados podem ser acessados na página do US Trade Representative: <http://web.archive.org/web/20090531063233/http://ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA/Section_Index.html. > Também disponível em: <http://web.archive.org/web/20120206141530/http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=78 http://www.asimet.cl/tlc_chile_eeuu_esp.htm>

²⁰ As negociações do TPP se originam em 2005, como um acordo entre quatro países do Pacífico: Brunei, Chile, Nova Zelândia e Cingapura (P4). Contou com a adesão às negociações de Austrália (2008), Canadá (2012), EUA (2008), Japão (2013), Malásia (2010), México (2012), Peru (2010) e Vietnã (2008). Ganhou relevância na Ásia-Pacífico em novembro de 2009, quando o presidente Obama anunciou a intenção dos EUA de participar e liderar suas negociações para concluir um ambicioso acordo na Ásia-Pacífico (um "novo acordo do século 21" de "nova geração") e de reforçar a sua participação nas economias dinâmicas da Ásia. No âmbito do TPP foi negociado um amplo e ambicioso acordo de liberalização que envolve: livre circulação de bens, serviços (especialmente financeiros) e investimentos; assegurar o máximo acesso recíproco a compras governamentais; estabelecimento de regras comuns de origem; eliminação de obstáculos ao comércio e ao investimento dentro das fronteiras dos países (com apoio técnico e financeiro dos países do TPP); respeito aos direitos de propriedade; acordos relativos a Propriedade Intelectual (inclusive em farmacêuticos), visando reforçar e desenvolver o Acordo da OMC sobre os TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property) (IDEM).

a projeção do Brasil e de projetos regionais como o Mercosul e a Unasul na América do Sul. De forma mais ampla, combinada com as negociações da Parceria Trans-Atlântica de Comércio e Investimentos (TTIP), busca frear o avanço do BRICS (PADULA, 2013b).

Concluindo, a visão difundida pelos EUA pressupõe um mundo supostamente livre de disputas de poder interestatais, pelo predomínio global e/ou se projetando para a América do Sul; tanto as que poderiam advir da projeção de poder direta, quanto em decorrência dos conflitos entre as grandes potências. Nesta visão liberal da política internacional, as assimetrias de poder interestatais não importariam, pois as grandes potências “ocidentais” teriam um papel colaborativo e benéfico, desinteressado, usando sua vantagem relativa de poder na promoção da paz, da cooperação e da harmonia nos organismos internacionais, e alcançando supostos interesses cosmopolitas diante das novas ameaças à segurança nos países e no âmbito global. Assim, os países da América do Sul poderiam delegar sua segurança externa às potências “ocidentais” (especialmente os EUA) e deveriam aderir à agenda hemisférica impulsionada pelos EUA, baseadas nas novas ameaças (principalmente o narcotráfico), e reduzir o papel e tamanho das suas forças armadas a tal fim. Coadunada a esta agenda, é difundida a agenda de livre comércio, que reduz as possibilidades de industrialização de maior valor agregado e intensidade tecnológica, e, conseqüentemente, de uma indústria bélica própria e robusta nos países na região.

O BRASIL E A AGENDA DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO

Os temas de segurança nos países da América do Sul têm importante conexão com a soberania sobre recursos naturais e a industrialização dos países. Tal afirmação ganha ainda maior relevância com a recente aceleração da competição interestatal e da pressão pelo acesso a recursos estratégicos, inclusive por meio do impulso político e ideológico à adoção de políticas “bem comportadas” e acordos de liberalização de comércio e investimentos.

No governo Fernando Henrique Cardoso, seguindo a agenda estadunidense, a visão diplomática brasileira incorporou amplamente tanto os novos temas de segurança, como mostra a Política de Defesa Nacional de 1996 (BRASIL, 1996), como a promoção da liberalização econômica hemisférica e global. A articulação com países da América do Sul era observada como um alicerce para a integração hemisférica e global. Os documentos a I Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000, realizada em Brasília, mostram a

importância da agenda de combate ao narcotráfico e ao terrorismo, assim como da ALCA e da liberalização econômica global (PADULA, 2010; Comunicado de Brasília, 2000). Vale ressaltar que o governo não se mostrou disposto a ingressar em uma instituição militar de caráter regional com enfoque no tema do terrorismo ou narcotráfico (PADULA 2013a; LIRA, 2013; OLIVEIRA, 2005; ALSINA JR., 2003).

Por meio tanto dos discursos do Presidente (BRASIL, 2008) quanto de seu Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim ²¹, o governo Lula apontou a América do Sul como prioridade da política externa. Quanto à integração regional, enfatizam a importância da cooperação, do desenvolvimento conjunto dos países e de uma agenda política própria adequada aos seus interesses e afastada da influência de grandes potências, mas sem desprezar a importância da atuação em organismos multilaterais. Os documentos estratégicos de defesa do governo brasileiro, a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2007 (BRASIL, 2005; 2008), apontam a América do Sul como parte do entorno estratégico brasileiro e sua prioridade de atuação por meio de políticas de promoção da integração regional, de cooperação em segurança e desenvolvimento, garantindo sua paz e a soberania sobre recursos naturais. Assim, valoriza a relação sinérgica entre desenvolvimento e segurança e promove um maior enfoque nas ameaças interestatais à soberania de recursos. Sem deixar de mencionar em plano inferior os temas do narcotráfico e do terrorismo, promove uma mudança em relação ao governo Cardoso e uma divergência em relação à agenda dos EUA. Os documentos ainda apontavam que essa concepção deveria transbordar para as iniciativas de integração regional na América do Sul (BRASIL, 2005, p. 4-5; BRASIL, 2008, p. 17; 45). Esta visão estratégica foi reafirmada na Política de Defesa Nacional de 2012 e na Estratégia de Defesa Nacional de 2012 (BRASIL, 2012).

²¹ Ver discursos e palestras do Embaixador Celso Amorim como Ministro das Relações Exteriores publicados no sítio do Ministério (www.itamaraty.gov.br) e em AMORIM, 2011. Ver, por exemplo, o seu discurso de posse, “Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores” (disponível em: www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7547:discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454). Do livro citado, especialmente, “*Vocês se preparem, porque a política externa brasileiro tomou novos rumos*” (p. 17-34), “*Que no lesionen el corazón Del Mercosur*” (p. 87-120) e “*Da maneira como estava concebida, a ALCA é história*” (p. 499-526). Ainda, ver o artigo de Celso Amorim, “Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos”, análise de conjuntura OPSA, nº 4, março de 2005.

Na América do Sul, há um dilema entre duas agendas econômicas de integração. Uma delas associada à visão neoliberal e ao interesse de potências externas, encontra eco em alguns países e grupos políticos da região, e prega a liberalização do acesso a recursos estratégicos para investimentos estrangeiros. O Brasil, como país que vem liderando iniciativas para a institucionalização do regionalismo na América do Sul, teve que lidar com as diferentes perspectivas e demandas dos governos sobre o processo de integração, além de suas próprias pressões políticas internas e demandas por mudanças surgidas a partir da chegada do presidente Lula ao poder. Na região, a partir de 2003, chegaram ao poder governos críticos (em diferentes matizes) às visões neoliberais e alinhadas aos EUA dos governos anteriores, de onde surgiram demandas regionais mais progressistas. Porém, seguem presentes na região atores, visões e arranjos de integração receptivos à agenda estadunidense, seguindo a concepção neoliberal do regionalismo aberto e as visões de segurança dos anos 1990 (COUTO, 2013; PADULA, 2013b).²²

Em retrospectiva, as demandas por mudanças no tratamento da integração regional se fizeram evidentes na III Reunião de Presidentes da América do Sul em 2004 (em Cuzco), quando foi constituída a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA ou CSN) que iniciou o processo de institucionalização da integração, que culminou com a criação da Unasul em 2007. O Brasil teve papel relevante neste processo, no qual estes inéditos e recorrentes encontros e iniciativas entre os governos sul-americanos carregam um conteúdo histórico e simbólico de aproximação política, assim como o maior estreitamento entre diferentes esferas das sociedades dos países. A Unasul é uma iniciativa política na qual os países colocam em pauta e avançam em diálogos sobre temas importantes, e que mostrou papel fundamental em contextos de instabilidade interna e atentados à democracia em alguns países (como Bolívia e Equador). Com a constituição da Unasul, abriram-se novas possibilidades de tratamento de temas socioeconômicos

²² Podemos citar a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com grande influência dos EUA (referente ao aporte de 40% do seu fundo que o confere o mesmo peso decisório) na promoção do regionalismo aberto e da ALCA, inclusive dentro da Iniciativa para Integração de Infra-estrutura Sul-Americana (IIRSA) e do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da Unasul. Ainda, as assinaturas de Tratados de Livre Comércio bilaterais por parte do Chile, Peru e Colômbia com China, Coreia do Sul, EUA, Índia, Japão e União Europeia, entre outros. Estes mesmos países sul-americanos formaram a Aliança do Pacífico e participam da Parceria Trans-Pacífica, arranjos regionais em favor do chamado regionalismo aberto. No campo militar, a interação entre EUA e Colômbia no Plano Colômbia, permitindo bases estadunidenses no território do país sul-americano, e os acordos bilaterais, as relações comerciais e os staff-talks, entre Peru e EUA e Chile e EUA.

e de segurança que já vinham ganhando espaço na ampliação da agenda integracionista nos anos 2000 (FIORI, PADULA, VATER, 2013).²³

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul, em 2008, foi uma iniciativa da política externa brasileira. O então Ministro da Defesa do governo brasileiro Nelson Jobim, seguindo orientação do Presidente Lula da Silva, viajou pelos países da região promovendo sua criação e a adesão dos países sul-americanos (ABDUL-HAK, 2013).²⁴

O CDS busca uma maior colaboração e multilateralização de temas de segurança condizentes com a realidade dos países e de interesse dos governos da região, além de criar maior transparência e confiança mútua em relação aos temas militares. O *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano* (CDS, 2008, Artigo 3) e a *Declaração de Santiago* (CDS, 2009), que estabelece sua criação, apontam o objetivo dos países membros de criar uma zona de paz e cooperação regional apoiada na Carta da Organização das Nações Unidas, na OEA (Organização dos Estados Americanos) e no Tratado Constitutivo da Unasul. Na *Declaração de Santiago*, os princípios do CDS destacam:

[...] O respeito à soberania e autodeterminação, integridade territorial dos Estados e de não intervenção nos assuntos internos. Também sublinham o respeito pelas instituições democráticas, o pleno respeito pelos direitos humanos e o exercício da não discriminação no âmbito da defesa, a fim de fortalecer e garantir o Estado de Direito. A Decisão estabelece, a seguir, os objetivos do Conselho de Defesa Sul-Americano, entre os quais está a construção de uma identidade sul-americana em defesa, tendo em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribuam para fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe (CDS, 2009, tradução livre).

²³ Entre os quais merecem destaque: complementaridade produtiva; resolução de assimetrias e desenvolvimento conjunto dos países de forma equilibrada; soberania sobre os recursos naturais e sua utilização de forma racional e favorável ao desenvolvimento das economias e qualidade de vida das sociedades dos países da região; e integração de infraestrutura – energia, transportes e comunicações. Para mais informações sobre a Unasul, conferir no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil dedicado ao tema: www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR

²⁴ A proposta feita pelo Brasil foi discutida pela primeira vez em uma reunião de cúpula dos presidentes sul-americanos em abril de 2008. Em 15 de dezembro de 2008, na cúpula extraordinária da Unasul, foi aprovada a criação do CDS. Ver: “Nelson Jobim lembra criação do Conselho de Defesa Sul-Americano” (entrevista) <http://www.ippri.unesp.br/#!/noticia/422/nelson-jobim-lembra-criacao-do-conselho-de-defesa-sul-americano/>

Os documentos citados do CDS apontam à solução pacífica de conflitos e à criação de mecanismos de confiança mútua entre países sul-americanos. O Conselho tem como prerrogativas: apresentar iniciativas que busquem a cooperação em matéria de defesa, tornar transparentes e eliminar diferenças sobre gastos militares (como troca de informações e exercícios conjuntos), e assumir o papel de uma plataforma de diálogo sobre conflitos entre seus membros e coordenar a segurança externa das nações (CDS, 2008, Artigos 3 e 4).

Quanto ao último ponto, têm sido relevantes a atuação do governo brasileiro e o discurso recorrente de seus ministros da defesa, atentando para possíveis ameaças interestatais à soberania sobre os ricos recursos naturais brasileiros e sul-americanos, especialmente em possíveis contextos de crise política e conflitos internacionais. Nesta direção, vêm pregando a necessidade de formação de uma força dissuasória nos países da região, concertada no âmbito do CDS, adequada à importância dos seus recursos naturais e ao papel autônomo e de protagonista político que o Brasil e a região desejam alcançar no sistema internacional. Não deixam de reconhecer a importância do tema do narcotráfico nos países sul-americanos, mas destaca a necessidade de tratá-lo de forma separada, relevando as particularidades da região e destacando-o como um problema mundial, que envolve também as áreas social e de saúde (não só criminal) e onde os países consumidores compartilham responsabilidade e importância no seu combate dentro de seus territórios e fronteiras.

Como exemplo do posicionamento brasileiro, podemos destacar dois discursos do Embaixador Celso Amorim em 2012, no cargo de Ministro da Defesa do Brasil. Na sua palestra no Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (AMORIM, 2012, p. 13-16), aponta os limites da atuação das organizações internacionais e das grandes potências quando se trata da disputa por recursos naturais e de grandes interesses geopolíticos, demandando foco nas ameaças externas e a formação de uma força dissuasória robusta do Brasil e na América do Sul para garantir a paz e a estabilidade no entorno estratégico brasileiro. Ainda, em outubro de 2012, em discurso no aeroporto de Santa Cruz (Bolívia), na ocasião da entrega de um (dos quatro) helicópteros H-1H doado para a luta contra o narcotráfico. O Ministro realçou a necessidade da América do Sul possuir uma política de cooperação “dissuasiva” para proteger seus recursos naturais de forças adversas de fora da região. Ainda, enfatizou que em meio às crises alimentar, energética e ambiental no mundo, os países da região

devem “estar preparados para dissuadir a forças adversas que pretendam desconhecer” a soberania das nações para acessar esse patrimônio natural. E “As estratégias nacionais de defesa serão mais eficazes quando possam contar com uma articulação a nível sul-americano”.²⁵

A criação do CDS abre espaço para articulações que busquem um esquema de segurança autônomo para os países e para a região como um todo, criando uma identidade regional em matéria de segurança. No entanto, parte de interesses já estabelecidos e busca interagir com a agenda dominante e continuamente difundida no âmbito hemisférico e internacional pelos EUA. Assim, surge um debate fundamental na agenda do CDS, concernente à noção de ameaças, e conseqüentemente ao papel das forças armadas, ligado ao tema da soberania sobre recursos naturais. Na busca por uma identidade regional sul-americana em matéria de segurança e defesa, que se estenda à região centro-americana e caribenha, o discurso da política externa brasileira, os objetivos e os temas propostos no âmbito do CDS, se contrapõem e interagem com a proliferação da agenda hemisférica estadunidense que ganha adesão de países sul-americanos. Governos com economias muito dependentes da exportação de recursos naturais (entre 80 e 90% do valor de suas exportações) e que registram presença e acordos militares com os EUA são mais receptivos à agenda estadunidense, como o Chile, a Colômbia e o Peru. Estes países também firmaram acordos de liberalização econômica com diversas potências externas (China, Coreia do Sul, EUA, Japão, União Europeia, entre outros) e possuem China (caso de Chile e Peru) ou EUA (caso da Colômbia) como principal parceiro comercial (PADULA, 2013b). Governos que adotaram discursos mais voltados para resolução de problemas socioeconômicos ou industrialização a partir da soberania e melhor aproveitamento sobre recursos naturais, rechaçaram acordos de livre comércio com os EUA e a China (embora possam ter registrado o aumento de suas relações com essa), não se alinharam à política externa estadunidense, e adotaram discursos anti-imperialistas e/ou focados em ameaças externas advindas das grandes potências, se mostraram mais receptivos à agenda brasileira e parceiros no âmbito da Unasul, como é o caso de Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela.

Vale destacar o episódio no qual os Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da Unasul se reuniram em caráter extraordinário em novembro

²⁵ “Brasil plantea cooperación en defensa para proteger recursos de Suramérica”, In Jornada.net (periódico on-line), 04/10/2012, Disponível em: www.jornadanet.com/n.php?a=82250-1 (tradução livre).

de 2009, como uma resposta ao acordo firmado entre Colômbia e EUA para instalação de até mais sete bases militares estadunidenses no país sul-americano²⁶. A Colômbia não enviou chanceler ou ministro da defesa para o encontro. Na reunião, foi aprovada uma resolução que estabelece que os países membros se comprometam a garantir que pessoal militar ou civil, armas e equipamentos de acordos militares extrarregionais, não serão usados para violar a soberania, a segurança, a estabilidade e a integridade territorial sul-americana. Assim, países que decidirem por acordos militares com governos que não integram a Unasul terão de garantir que não haverá violação da soberania de países vizinhos. Ainda, os governos que decidirem por acordos e exercícios militares com países da região e de fora da região deverão informar antecipadamente aos países limítrofes e à Unasul, seguindo princípios de transparência e mecanismos de confiança mútua. Vale lembrar que, embora criticado pelos vizinhos, o governo colombiano afirmou que o objetivo das bases seria conter o tráfico de drogas e armas, além da eventual ação de grupos ilegais, e por meio de um comunicado à Unasul informou que aceita os termos da resolução e assegura o cumprimento das garantias formais pedidas pelo grupo²⁷. Apesar das boas intenções presentes na resolução, considerando a assimetria de poder que pode figurar entre os países da região e grandes potências com as quais possam vir a firmar acordos, como é o caso dos EUA, acreditamos ser difícil um país sul-americano ter a capacidade de garantir que não haverá violação do território do vizinho, especialmente em momentos de crise política ou conflito quando grandes interesses estiverem envolvidos.

Ao mesmo tempo, a resolução supracitada tratou do problema do narcotráfico e da atuação de grupos ilegais na região. No entanto, apontou como originadores e responsáveis pelo problema não somente o comportamento dos governos da região e os fenômenos dentro de suas fronteiras ou transfronteiriços, incluindo os países consumidores, e considerando problema como de âmbito global no qual estes deveriam combater o problema das drogas dentro e nas suas fronteiras.²⁸

²⁶ Reunião Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores e de Defesa da UNASUL: www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=449%3Areunion-extraordinaria-de-ministrso-de-relaciones-exteriores-y-defensa-del-unasur&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt.

²⁷ Notícias Terra/Agência Brasil, 20 novembro 2009. "Unasul se compromete a impedir presença de bases militares estrangeiras na América do Sul". Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI4130977-EI306,00-Unasul+se+compromete+a+impedir+presenca+de+bases+militares+estrangeiras+na+America+do+Sul.html>.

²⁸ "Considerando a incidência do problema mundial das drogas e a corresponsabilidade de países produtores e consumidores sobre a segurança regional" (Idem).

Na Reunião supracitada, o Presidente Rafael Correa (Equador) sugeriu a criação do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), afirmando: “Não podemos aceitar que os Estados Unidos sigam nos impondo e ditando as políticas da luta antidrogas [...]”²⁹. O Conselho foi criado em 2010 com apoio e por pressão da política externa brasileira, que conseguiu também que o CSPMD tenha como objetivo promover a noção de que o problema das drogas deve ser tratado no âmbito social e da saúde (ABDUL-HAK, 2013, p.220). Atualmente, vem trabalhando em favor do estabelecimento de uma visão regional sobre o problema das drogas, através da formação um grupo de trabalho com tal objetivo³⁰. Nesse sentido, o Brasil apoiou a criação do Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional, concretizada em novembro de 2012, onde seria tratado o tema de segurança em relação às drogas. No entanto, até o momento, segue a discussão sobre qual dos conselhos deve tratar esse tema. As últimas reuniões dos conselhos vêm mostrando uma tendência de que seria através da cooperação entre o CDS e o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.³¹

Em março de 2009, os Ministros de Defesa aprovaram a criação de um Centro de Estudos Estratégicos e de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano (CEED-CDS)³² como instância de produção de estudos estratégicos e assessoramento ao CDS, atuando na área de capacitação e formação. Tal iniciativa resultou na proposta de criação da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude) feita pelo Equador em fevereiro de 2014 em Reunião do CDS, que teve o apoio do Brasil, explicitado inclusive em comunicado conjunto. Nesse âmbito, terão papel fundamental iniciativas

²⁹ Ver: www.aporra.org/tiburon/n141372.html. Para conferir o Plano de Ação do Conselho: www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/PlanAccionUNASUR.pdf

³⁰ Ver o documento de 2015 sobre a Visão Regional do CSPMD em: www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res11-2015.pdf

³¹ Para ver o estatuto a declaração de criação dos Conselhos pelos Chefes de Estado da Unasul, acesse: www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13221&lang=pt-BR

Para aprofundar a questão, ver Carla A. Velasco, 2013. “El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR Logros y desafíos 2012–2013”. Disponível em: www.raisscolombia.org/doc/logros%20y%20desafios%202012-2013%20unars.pdf

³² Cf.: www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=460%3Aestatu-to-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt

descentralizadas, inclusive do Brasil, entre elas o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL) realizado na Escola Superior de Guerra.³³

Mais um dilema fundamental no âmbito da segurança na integração sul-americana se encontra na capacidade dos países de produzirem (em termos físicos e tecnológicos) seus materiais bélicos de forma autônoma, com empresas de propriedade nacional (ou majoritariamente nacional), ou de seguirem dependentes do fornecimento de potências externas, por meio de comércio e acordos militares específicos. Os documentos estratégicos do governo brasileiro citados pregam a necessidade da construção de uma base industrial nacional, espalhando-se por meio de iniciativas sul-americanas. O CDS apresenta a possibilidade de se trabalhar na construção de uma indústria de defesa sul-americana, com um amplo mercado impulsionado por encomendas estatais e com a participação de empresas dos seus países. Algumas iniciativas foram lançadas nesse sentido, apresentando diferentes avanços, que não serão tratadas aqui por questões de escopo e espaço.³⁴

No entanto, a viabilidade de muitas dessas iniciativas e acordos são ameaçadas por iniciativas individuais dos países em matéria de acordos militares e relações comerciais que mantêm com potências externas. Muitas vezes, tais escolhas são embasadas na presença em alguns governos da combinação da concepção neoliberal de integração com a agenda de segurança impulsionada pela visão estadunidense.

³³ Ver a notícia publicada no sítio do Ministério da Defesa: “Brasil apoia proposta de criação da Escola de Defesa Sul-Americana, diz Amorim”, disponível em <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/4332-07-06-2013-defesa-brasil-apoia-proposta-de-criacao-da-escola-de-defesa-sul-americana-diz-amorim>. Ver notícia sobre Comunicado Conjunto em: www.defesanet.com.br/defesa/noticia/11095/Brasil---Equador---Comunicado-Conjunto/.

³⁴ Citando algumas brevemente: o acordo para criação da Agência Espacial Sul-americana e a formação de um segundo grupo de trabalho para o desenvolvimento de um veículo aéreo, em 2011; o acordo para o desenvolvimento de um veículo aéreo não tripulado (VANT) regional no âmbito do CDS; Brasil e Bolívia fizeram acordos para concretizar (ainda sem data definida) os primeiros voos de um VANT do primeiro para vigiar a fronteira conjunta; o projeto IA-73 UNASUL-I, apresentado oficialmente em dezembro de 2012, visando a cooperação para a construção de uma aeronave tripulada de treinamento de pilotos militares, já que parte significativa da tecnologia militar advém de potências centrais a um custo elevado. Em outubro de 2014, Brasil e Argentina assinaram um acordo para fortalecer a cooperação na área aeronáutica. Brasil e Argentina já vêm desenvolvendo diversas iniciativas de cooperação na área de defesa, como a troca de experiências no setor de defesa cibernética e a participação da Fábrica Argentina de Aviação (FAdeA) na produção (de peças) do avião cargueiro e reabastecedor militar KC-390KC-390 da Embraer. Conferir nas seguintes notícias sobre o tema: no sítio do Ministério da Defesa, “Países da Unasul se reúnem para definir projeto de Vant regional”, disponível em www.defesa.gov.br/index.php/noticias/13610-paises-da-unasul-se-reunem-para-definir-projeto-de-vant-regional; no sítio da Unasul, disponível em onial.wordpress.com/2014/07/11/unasul-i-um-passo-rumo-a-integracao-regional-sul-americana/.

Por exemplo, o projeto da aeronave de treinamento do CDS vem sendo ameaçado por projetos isolados das indústrias aeronáuticas regionais que levam ao seu questionamento do ponto de vista econômico, embora não deixe de ser importante em termos estratégicos. Equador e Bolívia vêm desenvolvendo projetos de aeronaves de treinamento próprias. Brasil, Chile e Colômbia já possuem fabricação própria, embora o Brasil tenha se comprometido com investimentos e compras no projeto. O Peru vai começar a produzir o modelo sul-coreano KT-1. Restam então como potenciais usuários do UNASUL-I: Argentina, Venezuela, Uruguai, Paraguai, Guiana e Suriname, sendo que o Paraguai representa uma incerteza³⁵, e Guiana e Suriname não representam demandas significativas em termos puramente econômicos. Em janeiro de 2015, a Argentina anunciou uma aliança estratégica com a China, firmando vários convênios, inclusive na área de defesa, com um convenio para a produção de (peças de) veículos blindados VN-1 fabricado pela empresa chinesa Norinco em seu território. Isso encerra a possibilidade da participação argentina no Programa da VBTP-MR Guarani, juntamente com o Brasil, que estava em negociação.³⁶

O narcotráfico e suas ligações com atividades ilícitas financeiras e de comércio de bens e armas são problemas de segurança interna para países da América do Sul, que envolvem também questões fronteiriças, devendo figurar nas agendas de segurança nacional e regional. No entanto, não são as únicas questões de segurança e se forem tratadas dentro das fronteiras nacionais dos países como um tema internacionalizado, podem ensejar ingerências externas indesejadas a partir de oportunismos políticos para projeção de poder travestidas em boas intenções. Em síntese, a visão mais difundida apoiada pelos EUA e a OEA, e que não condiz com uma agenda autônoma regional, é de que o tema das drogas deve ser tratado: (i) unicamente de forma criminal e militarizada, sendo de responsabilidade única dos países produtores; (ii) através de sua militarização internacionalizada hemisférica ou global, e (iii) como tema predominante no campo de segurança dos países, relegando completamente ao plano do esquecimento qualquer preocupação com a política de poder global e ameaças externas, restringindo a preocupação e a atuação das forças militares dos países a este tema. Ainda, é importante destacar que o cultivo e o uso da folha de coca (diferenciado da

³⁵ A força aérea paraguaia tem propostas firmes da Embraer e da Korean Aerospace Industries, fabricante do KT-1.

³⁶ Conferir em: www.defesenet.com.br/br_ar/noticia/18077/Argentina-%E2%80%93-China-aniquila-perspectivas-de-parcerias-de-defesa-do-Brasil

produção de cocaína) é uma prática milenar que acompanha os povos indígenas nos países andinos. Em 2012, a Unasul, através de seus Chefes de Estado, confeccionou a *Declaração especial sobre o uso tradicional da mastigação da folha de coca* como uma “prática ancestral da Bolívia e do Peru”.³⁷ Em 2013, a ONU reconheceu a mastigação das folhas de coca pelos bolivianos como prática cultural³⁸.

Por outro lado, O Brasil vem difundindo através de suas iniciativas ou apoiando as de outros países sul-americanos, no âmbito da Unasul, uma agenda de segurança focada em ameaças externas e na soberania sobre recursos naturais. Este processo pode ser encarado como bem sucedido em termos históricos, mas ainda se encontra em caráter muito incipiente e encontra resistências, inclusive devido à presença da agenda hemisférica estadunidense e da OEA. No âmbito da possibilidade da formação de uma indústria sul-americana, as dificuldades advêm de posturas individuais e neoliberais, que permitem acordos com potências externas e minam a industrialização dos países, e emergem obstáculos ao proveito da escala regional. É este debate e interações entre agendas divergentes que caracterizamos como uma disputa pela agenda regional, para influenciar visões e políticas nacionais, transbordando para os Conselhos da Unasul, como o CDS e o CSPMD.

CHINA: PROJEÇÃO NA AMÉRICA DO SUL E IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS

Com seu crescimento econômico anual significativo no século XXI (entre 7 e 10%), a China vem demandando crescentemente recursos naturais escassos em seu território. Registra crescente participação no comércio e nos investimentos dos países sul-americanos, sendo responsável em grande parte pelo seu crescimento econômico e geração de divisas. Tal processo vem reforçando a inserção econômica dos países da região baseada na exportação de commodities e de uma infraestrutura de transportes voltada para a articulação eficiente com o litoral.

³⁷ Acessar a Declaração em: < www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_COCA_2012.pdf >

³⁸ Conferir em: < www.cartacapital.com.br/internacional/onu-reconhece-direito-de-mastigar-folha-de-coca-na-bolivia. >

Ainda, vem deslocando o peso econômico relativo dos EUA e do Brasil na região³⁹. O governo chinês privilegia relações políticas Estado-Estado (REYES, 2010). A estratégia global chinesa anunciada em seu décimo plano quinquenal (2001-2005), denominada *going global*, encoraja as suas empresas estatais a investir no exterior buscando garantir o abastecimento de recursos naturais estratégicos necessários para a sustentação de seu crescimento econômico, urbanização, industrialização e estabilidade política interna. Ao mesmo tempo, busca mercados para suas manufaturas. No campo político, busca isolar Taiwan em acordos entre Estados. Além disso, muitos dos recursos estratégicos presentes na região são fundamentais para o projeto de expansão do poder militar-naval chinês. Entre os recursos, destacam-se produtos agrícolas (especialmente soja), minério de ferro, cobre e petróleo (MEDEIROS; CINTRA, 2015; BARBOSA, 2011)⁴⁰. Os investimentos chineses na região vão principalmente para tais setores, apesar de uma parte também ter se destinado a setores indústrias como automotivo e

³⁹ Neste sentido, os números da primeira década do século XXI são bem representativos. O comércio da China com a América do Sul em 2000 era de pouco mais de 8 bilhões de dólares e cresceu mais de 22 vezes de 2000 a 2011. Assim, houve o aumento significativo da participação da China no comércio da região, que partiu de 2% em 2000 para mais de 11% em 2010, deslocando potências tradicionais, mas não superou a participação comercial dos EUA, superior a 14% (mas que declinou de mais de 26% em 2000) (FIORI, PADULA & VATER, 2013, p.98, tabela 21; dados da COMTRADE-UN).

⁴⁰ Os dados levantados por Barbosa (2011, p.282) sobre os principais produtos exportados para a China desde os mais importantes países sul-americanos são reveladores: o Brasil, maior parceiro comercial na região com 40% do comércio regional com a China, concentrou 72% de suas exportações, em ordem de importância, em minério de ferro, soja e petróleo; a Argentina, terceiro maior parceiro comercial na região (24% do comércio regional com a China), concentrou 84,7% de suas exportações em soja e petróleo; o Chile, segundo maior parceiro na região (16% do comércio regional com a China), concentrou suas exportações (mais de 76%) em cobre e celulose; a Colômbia concentrou 84% de suas exportações em ferro-níquel, cobre e petróleo; o Equador concentrou quase 95% de suas exportações em petróleo e cobre; o Peru concentrou quase 70% de suas exportações em cobre, farinha de peixe e minério de ferro; e o Uruguai concentrou mais de 60% de suas exportações em lã, peixes e crustáceos e couro. Os principais produtos importados da China por país da região: para o Brasil, máquinas, aparelhos e material elétrico; para a Argentina, têxteis, brinquedos, calçados, carros, motocicletas, produtos eletrônicos, trens e aeronaves; para o Chile, carros; e para a Venezuela, calçados, têxteis, locomotivas, carros e produtos eletrônicos.

telecomunicações (ROSALES; KWUAYAMA, 2012; ELLIS, 2011).⁴¹ Dentro desta estratégia, a China firmou acordos de livre comércio com Chile e Peru⁴², e um acordo para promoção e proteção de investimentos com a Colômbia.⁴³

A China tem feito grandes investimentos em agricultura nas terras férteis do Cone Sul, especialmente no Brasil e Argentina. Os governos resolveram impor restrições às compras de terras por parte de estrangeiros. Isto fez com que a estratégia dos conglomerados chineses mudasse para leasing de terras, processadoras locais e facilidades de armazenamento, além de contratos de empréstimos com produtores locais em troca do comprometimento de sua produção. Ao mesmo tempo, empresas construtoras chinesas, apoiada por financiamentos chineses favoráveis, tem ganhado crescente participação na região, participando de projetos como: hidroelétricas no Equador, Peru e Venezuela; plantas termoelétricas na Venezuela; rodovias e ferrovias na Argentina, Venezuela e Colômbia; portos e aeroportos na Colômbia e no Equador (ELLIS, 2011, p.47).

⁴¹ Podemos citar alguns exemplos importantes. No setor extrativo mineiro, a China realizou aquisições no Peru, onde Ellis (2011, p.47) destaca as cinco maiores: Hierro Peru (Shougang), Tormocho (Chinalco), Rio Blanco (Zijin), Galeno (Minmetals) e Pampa de Pongo (Nanjinzhao), em mais de US\$ 100 milhões cada, mas com o comprometimento de investir US\$ 7,4 bilhões para explorá-las nos próximos anos. No Chile, um dos maiores exportadores de cobre do mundo com reservas que equivalem a cerca de 17% das reservas globais do metal, a Codelco (Companhia Nacional de Cobre do Chile, a maior produtora do mundo) e a China Minmetals (maior comercializadora do metal da China) assinaram um acordo em 2005 pelo qual a Codelco se compromete a fornecer 4.650 toneladas métricas de cobre por mês durante 15 anos por US\$ 2 bilhões. Em 2006, a empresa chinesa injetou US\$ 550 milhões na Codelco, como forma de adiantamento ao abastecimento de cobre que lhe seria destinado. A China é o primeiro destino das exportações de Chile e Peru. A firma chinesa Tongling adquiriu ativos no Equador da empresa canadense Corriente por US\$ 652 milhões, mas se comprometeu a investir US\$ 3 bilhões para desenvolver a mina de cobre, assim como em infraestrutura portuária e ferroviária para escoar o minério (ELLIS, 2011).

⁴² O Acordo entre Chile e China foi assinado em 2005 e entrou em vigor em 2006. Este acordo teve uma negociação progressiva em 3 etapas, primeiro estabeleceu-se o livre comércio de bens. Em 2008, buscou-se realizar um acordo suplementar sobre o comércio de serviços. Por último, em vigência desde 2014, o Acordo de Suplementar de Investimentos. O conteúdo do Acordo está disponível em: < www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070228/pags/20070228100917.html. > O Acordo entre Peru e China foi firmado em 2009 e entrou em vigência em março de 2010. Este acordo aborda disposições sobre acesso a mercados, regras de origem, comércio de serviços, defesa comercial, medidas sanitárias e fitossanitárias, investimentos, procedimentos aduaneiros, entrada temporária de pessoas, direitos de propriedade intelectual, cooperação, transparência, disposições institucionais e solução de controvérsias. Disponível em: < www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=59. > Um banco de dados com resumo dos acordos multilaterais e bilaterais entre países do Pacífico estão disponíveis no sítio do Grupo de Pesquisa “Poder Global e Geopolítica do Capitalismo” em: < www.poderglobal.net/wp-content/uploads/2014/09/Banco_de_acordos-2.pdf >

⁴³ Firmado em julho 2012, seu conteúdo está disponível em: < www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=7280 >

Para sustentar o seu crescimento econômico e industrial, a China precisa de energia⁴⁴. Como parte da estratégia chinesa de segurança energética, suas Companhias Petroleiras Nacionais (NOCs, na sigla em inglês) tentam diversificar geograficamente suas fontes de fornecimento em várias regiões do globo através de investimentos e contratos de longo-prazo, diminuindo riscos de interrupção de abastecimento. Ellis (2011, p.46) destaca que três NOCs (CNPC, CNOOC e SINOPEC) têm mirado em empresas que possuem reservas provadas substanciais, mas que carecem de capitais para explorá-las. Desde 2008, vêm estabelecendo contratos bilaterais “oil-for-loan”, arranjos formais com o objetivo de obter e garantir acesso a recursos energéticos estratégicos para a China em troca de financiamento. Na América do Sul, os alvos foram Brasil, Equador, Bolívia e Venezuela.⁴⁵

Em 2008, Brasil e China firmaram um acordo no qual o último garantiu a compra de petróleo bruto antecipada através de um empréstimo de US\$ 10 bilhões para a exploração da camada pré-sal, proveniente de seu banco de desenvolvimento para a Petrobras. A contrapartida seria embarques de petróleo cru por dez anos via SINOPEC de 150 mil barris por dia no primeiro ano (2009) e de 200 mil barris por dia nos nove anos restantes. Vale resaltar que os EUA tentaram negociar um acordo semelhante, com as visitas do presidente Obama em 2011 e de Hillary Clinton à Petrobras em 2012. No entanto, o governo brasileiro e a Petrobras vêm dando preferência a acordos com a China (FIORI,

⁴⁴ Lembrando que o país já se tornou o segundo maior consumidor (12% do total global) e importador de petróleo do mundo, atrás dos EUA (20% do consumo global) (dados da British Petroleum de 2014).

⁴⁵ O autor aponta ações importantes das empresas chinesas na região seguindo tal padrão: “A aquisição de US\$ 3.1 bilhão [equivalente a 50% da empresa, pela CNOOC] da Bidas [empresa de petróleo e gás com base na Argentina], a compra de ativos de US\$ 2.4 bilhões da Occidental [pela SINOPEC, referente às operações na Argentina], e a compra de US\$ 7,1 bilhões da Anglo-American na Argentina se enquadram nesse padrão, assim como a compra de 2005 de ativos da EnCana’s no Equador por US\$ 1.42 bilhões, e os mais modestos investimentos na Omnimex e na Emerald’s Energy na Colômbia. No Brasil a compra de 40% das ações no campo de óleo de Peregrino pela Sinochem, e a injeção de US\$ 7.1 bilhões na Repsol pela Sinopec seguiu lógica similar (...)” (IDEM). Além disso, via CNPC, a China fez contratos para investimentos de US\$ 16.4 bilhões no bloco de Junin na Faixa Petrolífera do Orinoco na Venezuela.

PADULA; VATER, 2013). No mesmo sentido, a China também vem firmando acordos com a Venezuela (BARROS; PINTO, 2012, p. 103-106)⁴⁶.

A Venezuela (com 230 mil barris diários) é o oitavo exportador de petróleo para a China e o Brasil (com 134 mil barris diários) o décimo segundo. Embora esses países não tenham grande representatividade na importação de mais de 5 milhões de barris diários da China, esta vem ganhando crescente importância nos setores energéticos dos países da região. Como exportador de petróleo bruto, recentemente, o Equador tem se voltado para a Ásia, notadamente a China, como mercado e fonte de investimentos. Desde 2009, o Equador firmou três acordos de empréstimos com a China, explicitamente garantidos pelo abastecimento de petróleo, que estabelecem que partes dos montantes dos empréstimos devem ser investidos em projetos de infraestrutura envolvendo companhias chinesas e que os reembolsos dos empréstimos devem ser feitos por embarques de petróleo cru.⁴⁷

A Argentina, com problemas de acesso a recursos financeiros internacionais desde 2001 e com problemas de reservas de divisas frente a movimentos especulativos, buscou um amplo acordo com os chineses em julho de 2014. Os presidentes dos países firmaram um acordo de swap de US\$ 11 bilhões para reforçar as reservas do Banco Central argentino. Ainda, assinaram o Convenio Marco de Cooperação em matéria Econômica e de Investimentos e o Convênio Complementar de Cooperação em matéria de Infraestrutura, aprovados em caráter de “urgência” pelo Parlamento em Buenos Aires em dezembro de 2014. Esses outorgaram privilégios significativos às empresas e investimentos chineses em áreas estratégicas

⁴⁶ “O impressionante “Acordo sobre Cooperação para Financiamento em Longo Prazo” entre China e Venezuela foi assinado em Pequim no dia 10 de setembro de 2010, estabelecendo que o CDB garantisse ao Banco de Desenvolvimento Econômico e Social da Venezuela (BANDES) linha de crédito de US\$ 10 bilhões e RMB 70 bilhões [equivalente a US\$ 10,2 bilhões]. A duração é de até dez anos, e o pagamento será em venda de petróleo da PDVSA para a China National United Oil Corporation (CNUOC) – pelo menos 200 mil barris/dia em 2010, 250 mil barris/dia em 2011 e não menos que 200 mil barris/dia em 2012 até que as obrigações do acordo tenham sido incondicionalmente cumpridas. Os recursos devem ser usados em projetos de infraestrutura, desenvolvimento social, energia, desenvolvimento mineral e agrícola, dos quais 40% dos dólares e 100% dos renminbis (RMB) devem ser usados em projetos de cooperação conjuntos” (Idem, p.106).

⁴⁷ Fonte: EIA - Energy Information Administration, www.eia.doe.gov, Country Profiles - Ecuador.

de infraestrutura, indústrias, mineração e energia.⁴⁸ Também foi acordada a construção de uma estação espacial chinesa na província de Neuquén (Sul da Argentina), com uma área de 200 hectares, em uma área conhecida pela produção de gás e petróleo. A concessão é de 50 anos de duração e o governo argentino declarou que seu objetivo seria desenvolver observação lunar.

Ainda, em maio de 2015, China e Brasil firmaram 35 acordos bilaterais financeiros, comerciais e de cooperação, que somam US\$ 53 bilhões, chamado “Plano de Ação Conjunta 2015-2021 – Acordo sobre investimentos e capacidade produtiva”. No pacote, está incluído financiamento chinês no valor de US\$ 10 bilhões para projetos da Petrobras, através do Banco de Desenvolvimento da China e do China EximBank, lembrando que o primeiro já havia concedido um empréstimo de US\$3,5 bilhões à Petrobras no mês anterior. Os acordos envolvem as áreas de infraestrutura, energia, planejamento, mineração, comércio, entre outras. Entre os projetos, ganha destaque o anúncio de uma ferrovia transoceânica ligando o litoral atlântico brasileiro ao Pacífico, começando por um estudo de viabilidade a ser apresentado até 2016. A ferrovia sairia de Porto Açu no Rio de Janeiro, passando pela região centro-oeste do Brasil (grande produtora de soja), e chegaria ao litoral do Peru, não passando por Bolívia e Peru, que caracterizariam um trajeto mais curto.⁴⁹

⁴⁸ Os acordos envolvem: fundos para a construção de duas hidrelétricas na província de Santa Cruz; estabelecem como prioridades as áreas essenciais como transportes terrestres, infraestrutura portuária, telecomunicações, geração de energia, mineração, agricultura e desenvolvimento de parques industriais; vantagens inéditas para as empresas chinesas na importação de insumos sem tarifas alfandegárias; garantia de adjudicação para participação de empresas chinesas nas obras de infraestrutura, equivalente ao nível mais favorável concedido pela Argentina a outro país através de acordos bilaterais; ou permissão de um processo de adjudicação direta das obras de infraestrutura, sem necessidade de participação de empresas chinesas nas licitações, desde que sejam associadas ao financiamento chinês, e que a adjudicação se realize em condições vantajosas de preço e qualidade (Artigo 5 do Acordo Marco, chamado Cooperação em matéria de infraestrutura); criação de “facilidades trabalhistas e profissionais” para empresários e trabalhadores chineses que busquem oportunidades e lucro na Argentina (artigo 6); promoção de investimentos chineses na Argentina com o objetivo de aumentar a capacidade produtiva da indústria do país, mas somente nas indústrias que exportarem produtos para o mercado chinês (artigo 4). A assinatura de 20 convênios envolvendo investimentos chineses totalizou o valor de US\$ 7,5 bilhões, incluindo acordos para a compra de vagões de carga ferroviária chineses. Ver o Acordo Marco e o Acordo Complementar, respectivamente, em (acessados em 02/06/2015): < http://tmp.jgm.gov.ar/Paginas/InformeDiputado/Informe%2088/ANEXOS/RREE/656_inc_d/10704_CONVENIO_COMPLEMENTARIO_DE_COOPERACION_EN_MATERIA_DE_INFRAESTRUCTURA_18deJuliode2014.pdf >

⁴⁹ Conferir em: < www.brasil.gov.br/governo/2015/05/brasil-e-china-criam-fundo-de-us-50-bi-e-planejam-ferrovia-ate-o-peru. >

Embora a China venha perseguindo um projeto de aumento do seu poder militar-naval, pelo menos nas próximas duas décadas, deve restringir suas ações à afirmação no seu entorno estratégico imediato (envolvendo o Sudeste Asiático e os seus mares ao sul e ao leste). Na América do Sul, não mostra possuir um projeto de supremacia militar ou de difusão de agenda de segurança e as relações militares tem sido escassas e se restringido ao âmbito comercial pragmático (FIORI; PADULA; VATER, 2013, p. 20; ELLIS, 2011; REYES, 2010). Levando em conta a retórica estratégica chinesa de projeção global pacífica, sem confrontação direta com os EUA, ao menos no curto prazo as relações militares da China com a região parecem não representar uma ameaça. Tal afirmação pode ser reforçada pela complementaridade econômica global entre China e EUA, além da incapacidade chinesa de rivalizar com o poder naval estadunidense (FIORI; PADULA; VATER, 2013). A presença chinesa de natureza explicitamente militar na América do Sul inclui venda de armas, visitas e intercâmbios profissionais, e operações do Exército Popular de Libertação. Desde vendas e doações de bens pouco sofisticados, como uniformes e equipamentos não letais, a vendas de bens mais sofisticados, não estritamente militares (ônibus, caminhões e visores noturnos para a Bolívia) e militares: caças K-8 para Venezuela e Bolívia, radares JYL-1 para Venezuela e Equador, helicópteros H425 para Bolívia e Equador. A China realizou (em novembro de 2010) o seu primeiro exercício militar bilateral na região em Chorrillos no Peru, respondendo à simulação de um terremoto, que incluiu a doação de um hospital móvel de campanha (ELLIS, 2011).

No entanto, a crescente presença econômica chinesa na América do Sul tem um sentido e implicações geoestratégicas. Pelo lado chinês, os recursos buscados são fundamentais não só para os seus objetivos socioeconômicos (industrialização e urbanização), como também para o aumento do seu poder militar-naval e o abastecimento de bens estratégicos para o funcionamento de sua economia. Além disso, incluem o reconhecimento de Taiwan como parte da República Popular da China. Do ponto de vista sul-americano, tal projeção econômica e política acaba tendo implicações sobre o aproveitamento de recursos e as possibilidades de desenvolvimento socioeconômico, o desenho da oferta de infraestrutura, a integração político-territorial e o domínio político sobre território e recursos. Ainda, ao afetar as possibilidades de industrialização, atinge a capacidade de formação de poder militar próprio. Portanto, gera consequências que não são meramente econômicas, mas de ordem geoestratégica. Ainda, impacta diretamente nos interesses do Brasil e dos EUA sobre a região.

Enfim, em suas ações de política externa, o governo chinês, suas instituições financeiras, seu corpo diplomático e empresas estatais, atuam de forma coerente e consistente. Obviamente, o regime político chinês reforça a possibilidade de continuidade e coerência na política externa, perseguindo interesses estratégicos, sem preocupação com debates e pressões políticas de ordem interna, que podem ocorrer em sociedades democráticas. Privilegiando negociações bilaterais com os governos sul-americanos, a China vem sendo bem sucedida nos seus objetivos econômicos e estratégicos. Por outro lado, os governos sul-americanos teriam maior possibilidade de alcançar vantagens negociando em bloco e auferindo maior poder de barganha, o que não vem ocorrendo.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito interestatal global, a América do Sul enfrenta a projeção de poder de potências externas e seus interesses em acessar recursos e mesmo moldar as políticas da região. No âmbito regional, as fragmentações políticas interestatal e intraestatal, assim como a inserção histórica, política e econômica dos seus países, favorece a projeção de poder de potências externas. Os governos da região vêm mostrando diferentes interesses e visões sobre inserção externa e segurança, e consequentemente sobre a própria integração regional. O narcotráfico é um problema e deve figurar na agenda dos países da região. O desafio fundamental é como tratá-lo.

No âmbito de sua agenda hemisférica pós Guerra Fria, os EUA vêm trabalhando para que este seja o tema principal da agenda de segurança dos governos sul-americanos, que seriam os únicos responsáveis pela sua origem, deveriam militarizá-lo e adequar o papel e o tamanho das forças armadas para isso, mas atuar de forma colaborativa multilateral, ensejando a participação de atores externos (internacionalizando o conflito) em seus territórios e fronteiras. Esta agenda de segurança aparece associada a uma agenda de liberalização econômica ampla, que busca aprofundar o padrão produtivo-comercial dos países da região, especializado em atividades de baixo valor agregado e intensidade tecnológica, que dificulta o desenvolvimento de uma indústria de defesa.

Por outro lado, desde o governo Lula (2003), nos âmbitos nacional e da integração sul-americana, o Brasil vem colocando em primeiro plano as ameaças interestatais (externas) em um sistema interestatal competitivo e anárquico, o que é extremamente relevante em relação à independência

política e soberania territorial dos países, em especial sobre seus recursos naturais. Essa agenda de segurança aparece associada a uma agenda de desenvolvimento e industrialização conjunta para os países sul-americanos, incluindo uma base industrial de defesa. Sobre as drogas e atividades ilícitas relacionadas, o Brasil vem ressaltando-o como um problema mundial, originado inclusive pelos países consumidores, que cada país deve combater dentro das suas fronteiras ou cooperando com vizinhos, colocando-o como um tema social e de saúde (não unicamente criminal-militar). A colaboração internacional seria limitada pela soberania territorial de cada Estado. É neste sentido que o Brasil trabalhou pela criação e vem buscando moldar a agenda do CDS, e apoiou as construções e influenciou as concepções presentes no CSPMD e no Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. No debate sobre a construção e regionalização de uma agenda de segurança autônoma, a política externa brasileira e a Unasul vêm trabalhando em favor de uma agenda autônoma voltada para o tema da soberania sobre os recursos naturais frente à crescente competição e a ameaças interestatais, focando nas vulnerabilidades de origem externa, separando o tratamento do problema das drogas e relevando suas particularidades na região.

Ao mesmo tempo, a crescente penetração chinesa na América do Sul vem: desestimulando a integração regional; aprofundando o padrão produtivo histórico dos países da região e desestimulando o desenvolvimento de uma indústria de defesa; incentivando a construção de uma infraestrutura que desestimula a integração territorial, o aproveitamento e domínio político sobre recursos (inclusive energéticos) e territórios. Assim, embora a China não possua um projeto de supremacia militar ou de agenda de segurança para a região, suas ações têm implicações geoestratégicas. Atentando ainda para o fato de que os recursos da região são fundamentais para os projetos chineses econômicos e militares, de segurança territorial e afirmação no seu entorno imediato.

A agenda de segurança na América do Sul está em disputa. Seu balanço permite tanto interpretações otimistas quanto pessimistas, ou uma mescla destas. O principal desafio que se coloca para o estabelecimento de uma agenda regional a partir de uma identidade sul-americana no âmbito do CDS é que essa deve resultar da interação das agendas políticas dos países membros, do que eles percebem como ameaças. Ao mesmo tempo, os governos individualmente se mostram vulneráveis à influência da agenda

estadunidense, em suas ações bilaterais e multilaterais, ao passo que o avanço da China desestimula seu interesse pela integração sul-americana. Assim, a construção de uma agenda de segurança regional no CDS, de acordo com as ações do Brasil e com o que vem figurando nos seus documentos e da Unasul, segue enfrentando enormes desafios, principalmente diante da atuação dos EUA e da penetração chinesa. O Brasil e a Unasul foram bem sucedidos em colocar o tema em pauta. Mas tal disputa é processo que demanda um prazo mais longo para avaliar seus resultados concretos e por enquanto se encontra em estágio incipiente, portanto, sem demonstrar ações efetivas para além das reuniões, diálogos e instituições que foram concretizadas. Em termos históricos, isso já representa um enorme avanço. Mas as visões mais pessimistas partem da constatação de que atualmente há um processo de desintegração na região e sua divisão em duas agendas básicas, tanto na economia (visão neoliberal do regionalismo aberto versus a visão desenvolvimentista) quanto na segurança (agenda voltada para novas ameaças versus a agenda focada em ameaças externas à soberania sobre recursos).

O esforço brasileiro foi demonstrado por ações, documentos e discursos da política externa brasileira, buscando moldar a visão e as expectativas de atores e instituições, na criação dos três conselhos da Unasul citados, com destaque para o CDS. No entanto, as dificuldades ou mesmo a falta de capacidade do Brasil de estabelecer uma agenda autônoma para a região fica clara no CDS. Além dos desafios já citados, as assimetrias estruturais presentes na América do Sul, entre o Brasil e os demais países, cresceram nos anos 2000. A ausência de um líder regional capaz de promover o desenvolvimento dos demais países pode ser um fator crítico nas escolhas dos demais Estados de política econômica e de se alinhar com as ideias e interesses de potências externas. A projeção dessas potências externas se dá por meio de uma política externa coerente com seus objetivos estratégicos, mesmo que custos e obrigações econômicas tenham que ser assumidos pela sua consecução; enquanto a política externa brasileira não consegue ter a mesma coerência. Em países periféricos abundantes em recursos estratégicos e dependentes da exploração de tais recursos, a fragmentação política e a falta de coerência estratégica, que favorece uma política associada a interesses externos, parece ser uma característica comum. Se o Brasil não for capaz de promover uma agenda de integração, segurança e desenvolvimento para os países da região, a tendência à fragmentação de projetos de integração persistirá, abrindo espaço para a penetração de potências externas e suas agendas, que buscam acesso a recursos naturais.

Por fim, as crises econômicas e políticas, acompanhadas de mudanças de governos nos países da região, elevam ainda mais os desafios e disputas pela agenda regional em diferentes esferas. Mais uma vez a disputa pelo poder sobre a opinião pública e sobre instituições está acirrada dentro dos Estados e no âmbito regional. E as grandes potências sabem tirar proveito disso e seguem projetando seu poder e interesses, buscando consolidar a sua agenda para a região. Enquanto os países da região e, especialmente o Brasil, enfrenta problemas internos e externos para a sua projeção de poder e regionalizar a sua agenda de integração regional.

THE DISPUTE FOR REGIONAL SECURITY AGENDA AND THE SOUTH AMERICAN DEFENSE COUNCIL

ASBTRACT

This paper analyzes the dispute for influence on the regional security agenda in South America, more specifically within the Council of South American Defense (CDS) of UNASUR, highlighting the role of Brazil facing foreign powers interests, notably United States and China. The vision promoted by Brazil emphasizes sovereignty over natural resources and external threats. While the hemispheric agenda driven by the US, through the Organization of American States (OAS) and bilateral and multilateral initiatives, focuses on 'new threats' internal or diffuse (transnational), especially drug trafficking groups, an agenda that has found appeal among governments in the region. The projection of China in the region is discussed because of its strategic implications, although not reveal a military hegemonic project or security agenda. It's supported on realistic visions and Gramscian criticism in which the power over ideas and institutions, together with the material capacities of destruction and production, is a key element in power projection of states, based on concrete material conditions and interests. At

the same time, international institutions are a reflection of intersatate power relations.

Key-words: Security, regional integration, Brazil, Council of South American Defense.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, A. P. N. *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil* (CDS). Brasília: Funag, 2013.

ALSINA JR., J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Rev. Bras. Polit. Int.*, Brasília v. 46, n. 2, jul./dez. 2003.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

_____. Democracia, política externa e política de defesa: rumo à conformação de uma Grande Estratégia. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 55, p. 7-16, jul./dez. 2012.

BANDEIRA, L. A. M. *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2009.

BARBOSA, A. F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In LEÃO, Rodrigo P. F.; ACIOLY, Eduardo C. P. (Orgs.) *A China na nova configuração global: Impactos Políticos e Econômicos*. Brasília: Ipea, 2011.

BARROS, P. S.; PINTO, L. F. S. A presença dos países do BRICS na Venezuela. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 9, p. 101- 115, jan./mar. 2012.

BECKER, Bertha. A Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BRASIL. *Política Nacional de Defesa 2012. Estratégia Nacional de Defesa 2012*. Brasília, 2012. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>

_____. *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG, 2008.

_____. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008. Disponível em: <www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>

_____. Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>

_____. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996. Disponível em: <www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp> Acesso em: 21 mar. 2016.

BURNHAM, James. *The Struggle for the World*. New York: The John D Company, 1947.

BUZAN, B., HANSEN, L. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo, Ed. Unesp, 2012.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Ed. UnB, 1939.

CDS - *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Dezembro de 2008. Disponível em: <www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DEFENSA.pdf>

CDS - *Declaração de Santiago*. Março de 2009. Disponível em: <www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm>

CENTENO, Miguel A. *Blood and debt*. Pennsylvania: Penn State Press, 2002.

COMUNICADO de Brasília. *I Reunião de Presidentes da América do Sul*. Brasília, 2000. Disponível em: <www.iirsa.org>

COSTA, D. *Fundamentos para o estudo da estratégia nacional*. São Paulo: Paz & Terra, 2009.

COX, R. Realism, positivism, and historicism. In: COX, R.; SINCLAIR, T. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996a, p. 49-59.

COX, R. Social forces, states, and world orders. In: COX, R.; SINCLAIR, T. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996b, p.85-123.

COUTO, Leandro F. *Desenvolvimento, integração e assimetrias...* Brasília: FJM, 2013.

ELLIS, Robert E. China comes calling. *AFP Exchange*, v. 31, n.7, p.42-47, 2011.

FIORI, J. L.; PADULA, R.; VATER, M. A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o controle da Bacia do Atlântico Sul. In CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro...* Brasília: CGEE, 2013. V. 3.

FIORI, José Luís. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.

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

HAMILTON, A. The Utility of the Union in Respect to Commercial Relations and a Navy. *Federalist Papers*, n. 11. Nov. 24th, 1787. Disponível em: <www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm> Acesso em: 21 mar. 2016.

KLARE, Michael. *Rising Powers, Shrinking Planet*. Oxford: Oneworld, 2008.

LE BILLON, Philippe. *The Geopolitics of Resource Wars*. New York: Routledge, 2005.

LIRA, Paulo V. S. *A agenda de segurança brasileira: o dilema entre a ameaça interna e externa*. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2013.

LIST, F. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1841.

MEDEIROS, C. A.; CINTRA, M. R. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 28-42, jan./mar. 2015.

MAHAN, A.T. *The influence of sea power upon history 1660-1783*. New York: Dover, 1890.

MILWARD, Alan. *The European Rescue of the Nation-State*. Los Angeles: University of California Press, 2000.

OEA (OAS). *Declaração de Santiago*, 1995. Disponível em: <www.state.gov/p/wha/rls/71542.htm>

_____. *Declaração de Manaus*, 2000. Disponível em: <www.state.gov/p/wha/rls/71004.htm>

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa no governo FHC*. São Paulo: Manole, 2005.

PADULA, Raphael. Desafios para uma agenda de segurança na América do Sul: a disputa de poder global, o Brasil e o Conselho de Defesa da UNASUL. In. ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 4. *Anais ...* Belo Horizonte, 2013a.

PADULA, Raphael. A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. *Revista do IMEA-UNILA*, v. 1, n. 2, p.30-47, 2013b.

POWELL, Colin. *The Military Strategy of the United States – 1991-1992*. Us Government Printing Office, August 1991.

REYES, Milton. El rol del Estado: agenda y desafíos entre China y América del Sur. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 37-65, 2010.

ROSALES, O.; KWUAYAMA, M. *China and Latin America and the Caribbean*. Santiago, ECLAC, 2012.

SPYKMAN, N. *Estados Unidos frente al mundo*. México: Fondo de Cultura, 1942.

UNCTAD. *Trade and Development Report*. New York: United Nations, 2007.

US CONGRESS. *President's Annual Message*. Senate, December, 1823. Disponível em: <<https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llac&fileName=041/llac041.db&recNum=4>>

US - Department of Defense. *Hemisphere Defense Policy Statement*. October, 2012.

US - President of the United States. *National Security Strategy of the United State*. The White House, August 1991. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf>>

US - President of the United States. *A National Security Strategy of Engagement & Enlargement, 1994*. White House, 1994. Disponível em: <<http://history.defense.gov/resources/nss1994.pdf>>

US - President of the United States. *A National Security Strategy of Engagement & Enlargement, 1996*. White House, 1996. Disponível em: <www.fas.org/spp/military/docops/national/196stra.htm>

WILLIAMS, Paul D. *Security Studies*. New York: Roytledge, 2008.

Recebido em: 09/11/2016

Aceito em: 09/02/2016