

# Ameaças, complexos e paradoxos: as especificidades do regional na busca por segurança na América do Sul

*Threats, complexes and paradoxes: The specificities of the regional in the search for security in South America*

Manuela Trindade Viana\*

## Resumo

Este artigo critica a caracterização da dinâmica observada recentemente na América do Sul como uma corrida armamentista. Tal esforço analítico é empreendido a partir de três abordagens teóricas: balança de ameaças; complexos regionais de segurança; e paradoxos da segurança. Discutidos nessa ordem, esses quadros teóricos compõem uma trajetória em direção à ampliação do espaço para pensar as especificidades do regional. O artigo conclui que, se considerados à parte dos processos sociais e políticos que informam o discurso político, os dados sobre as armas pouco nos auxiliam a compreender a multiplicidade de narrativas, ações e reações observadas na América do Sul. Por fim, o artigo argumenta que a abordagem do paradoxo de segurança é mais apropriada para pensar a diversidade de narrativas empregadas pelas elites políticas sul-americanas para a aquisição de armamentos.

**Palavras-chave:** corrida armamentista; América do Sul; ameaças; complexos regionais de segurança; agência humana.

## Abstract

This article criticizes the characterization of the dynamics observed in South America as an arms race. This analytical effort is undertaken according to three theoretical approaches: balance of threat; regional security complex; and security paradox. Discussed in this order, these theoretical frameworks constitute a trajectory towards a wider space for regional specificities to be grasped. This piece argues that, if considered separately from social and political processes which inform the political discourse, data about arms is not very useful for us to understand the multiplicity of narratives, actions and reactions observed in South America. Finally, the paper argues that the security paradox is an appropriated approach if the analysis aims at understanding the diversity of narratives developed by political elites in South America for the acquisition of arms.

**Keywords:** arms race; South America; balance of threat; regional security complex; security paradox.

\* Doutoranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC-Rio).

## Uma corrida armamentista na América do Sul?

Quanto mais armas, mais segurança? A associação positiva entre armas e segurança foi questionada no que John Herz (1950) chamou de “dilema de segurança”, segundo o qual a busca por poder entre os Estados, em um quadro de anarquia internacional e incerteza acerca das motivações dos demais atores, pode conduzir a uma espiral de hostilidades mútuas. A corrida armamentista<sup>1</sup> é um componente característico: um país ou grupo de países busca melhorar suas capacidades militares (ofensivas ou defensivas); outro país ou grupo de países sente-se ameaçado por este aumento de poder militar e também passa a adquirir armamentos; e disso decorre uma espiral viciosa, em que cada parte tenta responder ao incremento de poder militar da outra com um ajuste adicional em sua própria capacidade militar. Nessa dinâmica, o resultado esperado por Herz é o confronto, ainda que nenhuma das partes tenha buscado uma ação ofensiva no “momento zero” da interação. Dito de outro modo: quanto mais armas, menos segurança – daí o “paradoxo da segurança” (BOOTH; WHEELER, 2008, p. 5).

Herz (1950) atribui um espaço (mínimo) à decisão política entre dar continuidade à espiral de hostilidade e arriscar atribuir um caráter defensivo à aquisição de armamentos de outros atores. É nesse estreito lapso que se concebe a possibilidade de uma saída possível ao dilema, uma vez que cabe à agência humana a caracterização das armas adquiridas pelo outro ator como ofensivas ou defensivas – embora esta distinção seja questionada por John Mearsheimer (1994-1995, p. 23), entre outros autores. Ainda, é sobre a decisão política que se concentra grande parte das análises sobre percepção de ameaças, a qual pode colocar fim à escalada militar ou mesmo evitar que esta tenha início – por exemplo, devido à eventual existência de um histórico de interações amistosas envolvendo as partes.

Essa discussão adquire especial relevância no contexto de especulação sobre a existência de uma corrida armamentista na América do Sul. Desde meados dos anos 2000, o aumento acentuado de aquisição de armamentos por parte de alguns países da região tem sido considerado como uma escalada militar. A partir de 2003, a América do Sul registrou um incremento nos gastos militares anuais, passando de US\$ 40,1 bilhões a US\$ 61,1 bilhões em 2011 – tendência na qual Brasil, Chile e Colômbia respondem pelos valores absolutos mais expressivos: aproximadamente US\$ 32 bilhões, US\$ 10 bilhões e US\$ 7 bilhões em 2011, respectivamente<sup>2</sup>.

No entanto, a caracterização dessa tendência como uma corrida armamentista apresenta alguns desafios analíticos. Em primeiro lugar, embora aponte para uma tendência de incremento nos gastos militares, a América do Sul ainda apresenta uma das mais baixas taxas de aquisição de armamentos do mundo<sup>3</sup> – característica da região desde o fim dos regimes militares. Mais do que isso, o cenário sul-americano reflete uma tendência mundial de aumento nos orçamentos militares, da qual os Estados Unidos e a Europa são os expoentes<sup>4</sup>. Dessa forma, uma análise

1 Para uma análise mais detalhada sobre os diversos entendimentos de “corrida armamentista”, ver: Battaglino, 2008.

2 Ver SIPRI Military Expenditure Database. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

3 Ver SIPRI Regional Coverage. Disponível em: <[http://www.sipri.org/databases/milex/regional\\_coverage](http://www.sipri.org/databases/milex/regional_coverage)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

4 No mesmo período, os gastos estadunidenses aumentaram de US\$ 474 bilhões para US\$ 690 bilhões – aumento de 45%. Os gastos mundiais, por sua vez, aumentaram em 33%, de US\$ 1214 bilhões para US\$ 1728 bilhões. Ver: SIPRI Military Expenditure Database. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

que afirme uma corrida armamentista na América do Sul deverá ser capaz de contextualizar esse processo no mundo, ou mesmo esclarecer as especificidades associadas ao caso sul-americano.

Em segundo lugar, cabe uma consideração metodológica. Os principais indicadores utilizados para mensurar a aquisição de armamentos por parte dos governos sul-americanos são: i) o percentual do produto interno bruto (PIB) dedicado ao orçamento de Defesa; ii) o valor absoluto de aquisição de armamentos (que pode ou não coincidir com o orçamento previsto para Defesa); e iii) a especificação dos principais importadores. Contudo, nenhum desses dados captura a ajuda militar concedida pelos Estados Unidos a alguns países da região, o que minimiza a participação de países como a Colômbia na dinâmica militar sul-americana. Calcula-se que, de 1997 a 2007, este país tenha recebido mais de US\$ 4,9 bilhões em ajuda militar dos Estados Unidos<sup>5</sup>. Mais do que isso, desconsiderar o peso deste ator no fornecimento de armamentos à região implica minimizar sua participação na dinâmica militar da América do Sul.

Em terceiro lugar, para qualificar o aumento nos gastos militares observado em alguns países sul-americanos, é preciso identificar a declaração ou percepção de uma ameaça entre eles. Na ausência de confronto armado interestatal, depara-se com a necessidade de reunir documentos oficiais que coloquem claramente essa percepção, ou com a difícil tarefa de lidar com as motivações dos atores. Na primeira alternativa, somente o governo venezuelano apresenta de forma explícita uma preocupação com a ameaça de transbordamento do conflito armado colombiano e com uma “guerra assimétrica” com os Estados Unidos. Na segunda, parece plausível a posição defendida por Hans Morgenthau, de que “os motivos representam os mais ilusórios dados psicológicos, uma vez que podem ser distorcidos, frequentemente a ponto de não mais serem reconhecidos pelos interesses e emoções tanto do ator como do observador” (MORGENTHAU, 2003, p. 7). Assim, diante das dificuldades expostas, a abordagem aqui adotada tomará a tendência de incremento nos gastos militares observada na América do Sul como um esforço de modernização das Forças Armadas, favorecido por um contexto econômico e condicionado por processos da ordem global e regional que não se restringem à esfera militar (VILLA, 2008).

Em sintonia com os pontos levantados acima, este artigo buscará contextualizar a aquisição de armamentos observada no subcontinente na dinâmica internacional, com especial atenção ao papel dos Estados Unidos nas interações regionais e, de modo mais específico, nas representações de ameaça articuladas em torno desse Estado. Ainda, a caracterização do quadro sul-americano como uma corrida armamentista será questionada a partir dos casos de Chile, Venezuela, Brasil e Colômbia, com breves menções a Argentina, Equador e Peru.

A examinação dessas dinâmicas foi empreendida em função de três abordagens teóricas, selecionadas com base na abertura analítica que conferem à especificidade regional e histórica. A primeira é aquela elaborada por Walt (2005), que se dedica a analisar as condições para a preservação da primazia estadunidense no sistema internacional. O autor trabalha a ideia de percepção a partir da reformulação da balança de poder como “balança de ameaça”,

<sup>5</sup> Esse montante é sensivelmente superior aos US\$ 473 milhões dedicados à compra de armamentos pela Colômbia entre 2003 e 2007. Ainda assim, os Estados Unidos ocupam a primeira posição entre os exportadores de armamentos para esse país andino, respondendo por 55% do valor mencionado acima. Tomados em seu conjunto, esses dados são ilustrativos dos laços estreitos entre Estados Unidos e Colômbia em matéria de segurança. Ver: SIPRI. Disponível em: <[http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export\\_values.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php)>. Acesso em: 20 dez. 2012.

por considerar esta última mais adequada para pensar as tentativas de desestabilização do poder estadunidense no século XXI. A perspectiva de Walt foi introduzida com o intuito de investigar como o engajamento dos Estados Unidos com alguns países da América do Sul afeta as dinâmicas regionais como um todo em termos de aquisição de armamentos. Por sua vez, buscou-se em Buzan & Waever (2003) uma abordagem centrada no âmbito regional, com o objetivo de entender em que medida as fronteiras que separam os subcomplexos de segurança na América do Sul acompanham a dinâmica de aquisição de armamentos na região. A problematização que Booth & Wheeler (2008) fazem do paradoxo da segurança é inserida na tentativa de conferir à agência humana um espaço privilegiado na análise, de modo a conferir um grau maior de complexidade às dinâmicas observadas na América do Sul.

O artigo conclui que a agência humana, colocada em primeiro plano nos trabalhos de Booth & Wheeler (2008), constitui a chave analítica para pensar a coexistência de dois tipos de cenários principais na América do Sul: de um lado, a ausência de um conflito armado mesmo diante da aquisição de armamentos por parte de determinado Estado sul-americano; de outro, a existência de zonas de tensão, nas quais a aquisição de armamentos tem sido historicamente interpretada como uma disposição agressiva em direção a países vizinhos.

## Armas e ameaças à supremacia dos Estados Unidos na América do Sul

A América do Sul apresenta um baixo grau de intensidade/prioridade na política de segurança dos Estados Unidos (VILLA, 2010; VILAS, 2005; BONILLA, 2004), em especial se considerado o período posterior à Guerra Fria. O interesse estadunidense na região é pontual tanto em termos temáticos como geográficos. No início da década de 1980, a “ameaça do comunismo” cedeu espaço ao combate às drogas ilícitas na agenda dos Estados Unidos para a América do Sul. Por sua vez, essa problemática foi gradualmente fundida com as políticas de combate ao terrorismo (ROJAS, 2006).

Nessas passagens, a região andina ocupa o centro da agenda<sup>6</sup> – particularmente a Colômbia, onde os Estados Unidos reconhecem a ligação entre terrorismo e grupos extremistas, bem como atividades de tráfico de drogas, que ajudam a financiar as ações de tais grupos (THE WHITE HOUSE, 2002, p. 10), conforme colocado em sua Estratégia de Segurança Nacional de 2002. As políticas antinarcóticos e contrainsurgentes aplicadas pelo governo colombiano contaram com um aporte significativo dos Estados Unidos: de 2000 a 2010, o país andino recebeu mais de US\$ 5,66 bilhões em ajuda militar<sup>7</sup> – o que faz da Colômbia o terceiro maior beneficiário da ajuda militar dos Estados Unidos, atrás apenas de Israel e Egito (ISACSON *et al.*, 2013).

Ocorre que as políticas regionais antidrogas conduzidas pelos Estados Unidos têm se mostrado ineficientes em evitar a migração de cultivos ilícitos ou mesmo o deslocamento

6 Essa ênfase na região andina pode ser evidenciada em diversas políticas antidrogas levadas a cabo pelos Estados Unidos, dentre as quais se destaca a Iniciativa Andina Antidrogas (ACI, sigla em inglês). Aprovada em 2003 pelo Congresso dos Estados Unidos, a ACI visava a combater a produção de drogas ilícitas na região andina por meio de programas de erradicação e pulverização em larga escala, do treinamento de pessoal militar e da compra de armamentos. O orçamento de US\$ 882 milhões direcionava 46,2% dos recursos à Colômbia e repartia o restante entre Peru, Bolívia, Equador, Brasil, Panamá e Venezuela, nessa ordem.

7 Informação extraída da base de dados da plataforma Security Assistance Monitor. Disponível em: <[http://securityassistance.org/data/program/military/Colombia/2000/2014/is\\_all/Global](http://securityassistance.org/data/program/military/Colombia/2000/2014/is_all/Global)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

das guerrilhas em direção aos países limítrofes à Colômbia – notadamente, no Equador e na Venezuela –, além de não terem sido capazes de evitar o aumento no número de deslocados internos e refugiados (VIANA, 2012). No que diz respeito ao tema aqui discutido, o fluxo expressivo de equipamentos militares transferidos pelos Estados Unidos à Colômbia foi sublinhado pela Venezuela como um fator preocupante de desequilíbrio militar e possível desestabilização regional.

Nesse sentido, ao dar início a seu programa de modernização da Força Armada Nacional Bolivariana (FANB), Hugo Chávez apontou dois objetivos principais: i) a preocupação com uma invasão dos Estados Unidos através da fronteira colombo-venezuelana; e ii) a necessidade de reposição de equipamentos obsoletos (VILLA, 2008, p. 30). Note-se aqui uma clara associação entre a aquisição de armamentos e a identificação de uma ameaça – no caso, os Estados Unidos, via Colômbia.

Em um quadro mais amplo, é possível considerar a medida empreendida pela Venezuela como um balanceamento interno<sup>8</sup> com vistas a limitar em alguma medida a primazia dos Estados Unidos. Para Walt (2005, p. 122), mesmo “Estados menos poderosos”, como a Venezuela, podem buscar esse balanceamento, ainda que não tenha existido, no século XXI, uma tentativa bem-sucedida nessa direção. De todo modo, Walt somente admite essa possibilidade se esse balanceamento for entendido em termos de ameaça, e não de poder (WALT, 2005, p. 124). No contexto de supremacia dos Estados Unidos nas relações internacionais, a “lei da balança de poder” articulada por Waltz (1979, pp. 116-28) é uma anomalia: no século XXI, existem tentativas modestas de balanceamento de poder, encabeçadas por China, Rússia, França e Alemanha. Walt ressalta que, em contrapartida, nenhum desses Estados figura entre os principais adversários dos Estados Unidos, mas sim Cuba, Sérvia, Iraque, Afeganistão, Líbia, Irã e Coreia do Norte (WALT, 2005, p. 123). Nestes casos, esses Estados pouco poderosos recorrem a estratégias assimétricas de balanceamento interno, buscando direcionar o eventual confronto para uma estratégia na qual desfrutam de relativa vantagem competitiva.

O presidente Hugo Chávez reforça essa linha de interpretação em diversos sentidos. A recusa do governo venezuelano em cooperar com as políticas antiterroristas implementadas pelos Estados Unidos na América do Sul, somada às recorrentes acusações de que Chávez estaria abrigando lideranças das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC)<sup>9</sup>, levaram o Departamento de Estado dos Estados Unidos a impor um embargo de exportação de armas à Venezuela em agosto de 2006<sup>10</sup>. Tal medida, entretanto, não foi capaz de reduzir a aquisição de armamentos por parte do país andino, que passou a importar armamentos da Rússia. Assim, no período 2003-2007, a Rússia respondeu pelo fornecimento de 92% do armamento adquirido pela Venezuela<sup>11</sup>.

Esta dinâmica poderia ser interpretada sob uma lógica de mercado ou uma lógica de poder, mas parece mais adequado considerar que a primeira reforça e é reforçada pela segunda. Dito

8 Cabe diferenciar o balanceamento interno, entendido como a mobilização de recursos próprios de forma a permitir uma resistência ou contraposição ao Estado mais forte, do balanceamento externo, que envolve a combinação de capacidades com outros Estados.

9 Em 2001, o Departamento Administrativo de Segurança (DAS), órgão de inteligência da Colômbia, divulgou relatório em que se afirmava o apoio do governo venezuelano a grupos subversivos da Colômbia (Bromley; Perdomo, 2005, p. 16).

10 Ver: <<http://www.pmdt.state.gov/FR/2006/71FR47554.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

11 Ver: <<http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

de outro modo: apesar da primazia dos Estados Unidos na política internacional, existem focos (ou momentos) de resistência, aos quais, segundo Walt, o governo estadunidense deve estar atento. O destaque da Rússia no fornecimento de armas a um país hostil aos Estados Unidos é possível, em grande medida, porque existem essas brechas na primazia estadunidense – e talvez seja este o motivo pelo qual o autor evita o uso do termo “unipolaridade”. Walt coloca como desejável, porém “impraticável”, a possibilidade de uma hegemonia global, em que “os Estados Unidos determinam a agenda para a política mundial e utilizam seu poder para assegurar que suas preferências sejam seguidas. Especificamente, os Estados Unidos decidirão que forças e armas militares os outros Estados poderão utilizar” (WALT, 2005, p. 219) – note-se aí a restrição sobre o mercado que a existência de uma hegemonia global colocaria. Assim, Walt sugere que a ordem mundial contemporânea é caracterizada pela concentração de poder pelos Estados Unidos, mas este país admite e acomoda, ao mesmo tempo em que faz uso de, reivindicações por multilateralismo.

Nesse sentido, os anseios da Rússia por uma ordem multilateral são recorrentemente evocados por Walt para exemplificar seu ponto<sup>12</sup>. De modo análogo, ao anunciar o intercâmbio realizado com as Forças Armadas da Rússia, em novembro de 2008, o ex-ministro da Defesa venezuelano, Orlando Maniglia, assinalou que essa cooperação militar constitui um exemplo do mundo multipolar: “é a forma de ir ensaiando, testando e inovando em direção a outros caminhos diferentes do estadunidense”<sup>13</sup>.

Embora a própria Venezuela se coloque como uma expressão desse mundo multipolar, Walt somente considera essa hipótese sob a perspectiva de uma balança de ameaças à primazia do poder estadunidense. Mesmo nesses termos, tal esforço só é possível porque a Venezuela tem recorrido a estratégias assimétricas de balanceamento interno, notadamente a aquisição de armamentos convencionais voltados a uma (eventual) “guerra de guerrilha” (WALT, 2005, pp. 134-40). Com efeito, em setembro de 2007, o presidente Hugo Chávez declarou que os armamentos de visão noturna (rifles Dragunov) importados da Rússia serviriam a uma estratégia de “guerra de guerrilha”, na hipótese de invasão dos Estados Unidos (VILLA, 2008, p. 31). Outra estratégia assimétrica aplicada pelo governo venezuelano, sob a perspectiva dos Estados Unidos, diz respeito ao suposto apoio a grupos considerados terroristas pelo Departamento de Estado<sup>14</sup>.

Até agora, a aquisição de armamentos pelo governo da Venezuela parece configurar uma iniciativa de balanceamento de ameaça aos Estados Unidos, nos termos de Walt. Contudo, para caracterizar uma corrida armamentista, é necessário que seja observado um efeito de ação-reação: à iniciativa venezuelana, deveria seguir uma resposta estadunidense, seja de forma direta (intervenção ou outra medida de constrangimento) ou indireta (via Colômbia). Isso não ocorreu, todavia: à exceção do embargo à venda de armas e do isolamento do país andino na região e em órgãos multilaterais, os Estados Unidos não empreenderam uma ação incisiva à

12 Para citar um exemplo, o presidente russo Vladimir Putin afirmou, em fevereiro de 2003, que “[e]stou absolutamente confiante de que o mundo somente será previsível e estável se for multipolar” (*Apud* WALT, 2005, p. 111). Ver outras citações no capítulo 3 dessa referência.

13 Disponível em: <[http://www.minci.gob.ve/noticias/1/186459/cooperacion\\_militar\\_venezuela-rusia.html](http://www.minci.gob.ve/noticias/1/186459/cooperacion_militar_venezuela-rusia.html)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

14 As duas principais guerrilhas atuantes na Colômbia – as FARC e o Exército de Libertação Nacional (ELN) – constam na lista de Organizações Terroristas Estrangeiras (FTO, sigla em inglês) desde 1997. Ver: <<http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

ameaça colocada por Hugo Chávez. No que toca à Colômbia, a aquisição de armamentos por parte da Venezuela gerou apreensão quanto à destinação dessas armas, o que está diretamente relacionado à desconfiança nutrida pelas lideranças políticas colombianas no que diz respeito à relação do presidente Hugo Chávez e o alto comando das FARC.

De acordo com documento oficial voltado a informar os debates no Congresso estadunidense sobre a Venezuela, uma explicação plausível para esse quadro parte da dependência energética dos Estados Unidos em relação ao país andino, tendo em vista que este é o quarto maior fornecedor de petróleo aos Estados Unidos (SULLIVAN, 2008, p. 42). Este pode ser o caso mencionado por Walt (2005, p. 110), em que um Estado se opõe aos Estados Unidos em um conjunto de temas, mas mantém relações estáveis em outros (no caso, o comércio). Nesse sentido, preocupa os Estados Unidos o fato de a Venezuela ter aumentado suas exportações de petróleo à China<sup>15</sup> e ter instalado um escritório de representação da estatal petrolífera venezuelana (PDVSA) em Pequim, o que pode sinalizar a busca por um mercado alternativo de exportação em grande escala da *commodity*.

Ainda, parece plausível supor que os Estados Unidos tenham colocado a ameaça da Venezuela em compasso de espera em um momento em que a região do Oriente Médio parece oferecer desafios maiores à política externa estadunidense<sup>16</sup> (ISACSON *et al.*, 2013). Como sustenta Walt, “[m]esmo quando os Estados Unidos tiverem opções viáveis para contrapor ou punir uma oposição externa (...), as lideranças estadunidenses devem decidir se os benefícios da retaliação excedem os custos” (2005, p. 115).

Em grande medida, a especulação em torno de uma corrida armamentista na América do Sul tem se apoiado no chamado “fator Chávez” (VILLA, 2008, p. 40). No entanto, outros dois países chamam atenção nesse contexto: Chile e Brasil<sup>17</sup>. Os dois casos, entretanto, não podem ser explorados em suas potencialidades se tomarmos por referência o quadro analítico de Walt. Seu foco nas condições e desafios colocados à manutenção da supremacia dos Estados Unidos no mundo não conferem um espaço favorável para pensar as especificidades da dinâmica regional, que, no contexto da América do Sul, oferecem contrapontos relevantes para as interações em matéria de segurança e defesa.

Primeiramente, a atenção rarefeita que Walt direciona às normas e regras com as quais estão envolvidos países como o Chile as coloca como irrelevantes diante das aquisições de armamentos revelados por este país – o mesmo é válido para o Brasil. De um lado, Peru e Bolívia manifestaram apreensão com relação ao incremento no poder militar do Chile, principalmente se considerado o histórico de tensões fronteiriças envolvendo esses países<sup>18</sup>. No entanto, paralelamente a esse quadro, Bolívia e Chile assinaram, em 2008, um memorando

15 De 2004 a 2006, as exportações de petróleo venezuelano para a China aumentaram em dez vezes, passando de 12.300 a 150.000 barris (SHIFTER, 2007, p. 21).

16 A mudança na política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina também resultou na redução dos recursos estadunidenses destinados à Colômbia. Como analisam Tickner & Morales (2014), as relações estreitas de Washington com Bogotá permanecem, mas seu formato e distribuição de papéis e responsabilidades têm passado por um processo de transformação desde 2010.

17 Desde 2005, Chile e Brasil estão entre os maiores compradores de armas da região, importando o equivalente a US\$ 3,8 bilhões e US\$ 1,5 bilhões, respectivamente.

18 Embora apaziguado em 1883, o conflito pela redefinição de fronteiras entre os três países, conhecido como Guerra do Pacífico (1879-1883), envolveu tensões diplomáticas entre as partes até recentemente. Peru e Chile assinaram um acordo em 1999. Com a Bolívia, em contraste, o Chile só retomou as relações diplomáticas em 2008.

de entendimento em que se comprometiam a realizar um intercâmbio bilateral em matéria de defesa e operações de paz, bem como a desenvolver uma cooperação “de interesse mútuo” na indústria bélica e a manter canais oficiais de diálogo sobre o tema<sup>19</sup>.

Em segundo lugar, o fato de o Brasil ter incrementado significativamente seus gastos em armamentos não produziu uma reação ou mesmo uma apreensão por parte da Argentina. Isso pode ser explicado, em grande medida, pelo histórico de cooperação bilateral, em processo de amadurecimento desde meados da década de 1980. Como, para Walt, é o conflito – ou a ameaça deste – que está em jogo na continuidade da primazia dos Estados Unidos, as práticas de cooperação e estabilidade perdem sua relevância analítica relativa. Como decorrência disso, diante das especulações acerca de uma corrida armamentista na América do Sul, atores regionais significativos – como a Argentina – são relegados em termos analíticos. Talvez isso explique o fato de que este país não é sequer mencionado em um de seus livros mais recentes, *Taming American Power*<sup>20</sup>.

## Subcomplexos e desafios ao complexo de segurança sul-americano

O fim da Guerra Fria produziu expectativas de ausência de conflitos entre grandes potências e, nesse sentido, exigiu uma releitura da relação destas com o nível regional. A redução dos incentivos tanto dos Estados Unidos quanto das grandes potências para se envolverem em disputas em regiões distantes e não mais consideradas estratégicas abriu espaço para o desenvolvimento de dinâmicas regionais, cuja compreensão passa a constituir subsídio de fundamental importância para uma análise apropriada acerca da segurança internacional (BUZAN *et al.*, 1998; BUZAN; WAEVER, 2003; BUZAN; HANSEN, 2006). Assim, ao fundamentarem sua análise das dinâmicas de segurança em complexos regionais, Buzan & Waever (2003) argumentam que, no pós-Guerra Fria, é nas regiões que grande parte das interações de segurança ocorrem e, portanto, este constitui o nível apropriado para se pensar em segurança internacional. Assim, os complexos regionais de segurança desempenham um papel intermediário entre os níveis global e doméstico.

O complexo resulta da securitização de um conjunto de fenômenos que afetam igual ou semelhantemente determinado grupo de unidades, formando “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, de-descuritização ou ambos são tão interligados, que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente umas das outras unidades” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 44). Desse modo, mesmo diante de escassas iniciativas de cooperação na América do Sul, a existência de temas comuns à agenda de segurança – tais como Amazônia, energia, democracia, integração econômica, tráfico de armas e refugiados – reforça a ideia de um complexo sul-americano de segurança. Esse amálgama de interações pode ser, ainda, dividido em subcomplexos, entendidos como “padrões de interdependência em matéria de segurança que estão, no entanto, presos a um

19 Ver: <[http://www.minrel.gob.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20091230/pags/20091230083503.php](http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20091230/pags/20091230083503.php)>. Acesso em: 20 dez. 2015. Ver também: <[http://www.minrel.gob.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20081121/pags/20081121205124.php](http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20081121/pags/20081121205124.php)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

20 O Brasil é mencionado quatro vezes; Chile e Venezuela (na verdade, por meio de “Hugo Chávez”), duas vezes cada; e Equador, uma vez.



padrão mais amplo, que define o complexo regional de segurança como um todo” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 51). Na América do Sul, é possível identificar dois subcomplexos de segurança, em função do caráter predominante dos padrões de securitização.

No primeiro, é possível identificar a mudança de um padrão de inimizade entre Brasil e Argentina, predominante até o início da década de 1980, a um padrão de amizade, consolidado em torno de um conjunto de regras e instituições (HURRELL, 1998, p. 532). A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) pode ser explicada sob dois argumentos principais: o temor com relação à marginalização em uma economia de globalização e regionalização; e a defesa da democracia (considerada vulnerável após as ditaduras militares argentina e brasileira) (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 325). A formação do bloco também ilustra anseios, por parte dos países do Cone Sul, em contrabalançar o pan-americanismo presente em propostas como a da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) (BANDEIRA, 2006, p. 277; BUZAN; WAEVER, 2003, p. 325).

A predominância de um caráter de estabilidade talvez seja o principal fator explicativo da ausência de apreensão por parte das lideranças políticas argentinas diante do aumento no volume de armamentos adquiridos pelo Brasil. Isso porque, apesar de sofrer alguns impactos ao longo de sua trajetória, o Mercosul apresenta uma relativa estabilidade. Assim, a probabilidade reduzida de guerras envolvendo os Estados da sub-região inspira análises de que o Cone Sul circunscreve um regime de segurança e avança em direção a uma comunidade de segurança, marcada pela de-securitização e pela crescente integração (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 338). No que diz respeito ao setor militar, a institucionalização de acordos de cooperação tem incluído intercâmbios permanentes de pessoal militar dos dois países (VILLA, 2008, p. 46).

As relações entre Chile e Argentina também adquirem relevância no contexto de aquisição de armamentos, principalmente devido à disparidade nas ênfases militares observada nos dois países. Aqui, cabe destacar que, desde a resolução das disputas territoriais envolvendo o Canal de Beagle, atualmente existe um quadro de cooperação militar bilateral.

Por outro lado, é preciso considerar que a crise econômica por que passou a Argentina em 2001 certamente exerceu um efeito constrangedor sobre eventuais anseios por modernizar suas Forças Armadas. Assim, a aquisição de armamentos é contemplada pelo governo argentino, porém sem um sentido de urgência – como ficou evidente no anúncio, feito em 2007, de que o governo encaminharia ao Congresso, assim que o quadro econômico se mostrasse mais favorável, um programa de modernização de suas Forças Armadas.

Essa medida é justificada pela defasagem do equipamento militar do país, o que prejudica duas iniciativas que têm mobilizado a Argentina. A primeira delas está associada à sua participação em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa linha de ação tem constituído base de acordos de cooperação intrarregional, a exemplo do programa conjunto que Argentina e Chile mantêm para o treinamento de novos batalhões em missões de paz. Nesse sentido, o governo argentino pode considerar a modernização das Forças Armadas como parte de um projeto de inserção global do país – impulsionado, claro, por sua inserção regional –, e não de uma estratégia ofensiva na América do Sul.

A segunda está associada às pressões exercidas pelos Estados Unidos com relação à segurança na Tríplice Fronteira. Essa pressão, que também repercute sobre o Brasil, marca os esforços do governo estadunidense em incorporar o Cone Sul na “guerra ao terror”, ao alegar

que a falta de atenção das autoridades policiais e aduaneiras do Brasil e da Argentina à região estava favorecendo a atuação de grupos (narco)terroristas envolvidos com lavagem de dinheiro e tráfico de drogas. Em decorrência dessas pressões, Argentina, Brasil e Paraguai assinaram, em 2002, um acordo de cooperação<sup>21</sup> especialmente voltado aos temas de narcotráfico, contrabando e terrorismo. Dessa forma, a modernização das Forças Armadas do Brasil e da Argentina pode servir ao fortalecimento de instituições domésticas com vistas a melhor vigiar as fronteiras desses países.

Diferentemente do Cone Sul, na região andina, predomina um subcomplexo regional de segurança de formação de conflito, isto é, regido por relações de inimizade, com forte probabilidade de confronto entre seus integrantes, e pautado em poucas – ou frágeis – regras. A instabilidade atribuída a essa região resulta da debilidade de seus Estados, a qual, por sua vez, contribui para o aumento da vulnerabilidade internacional desses países (VILLA, 2010, p. 37; BONILLA, 2001, p. 64). De finais da década de 1990 a meados dos anos 2000, o agravamento da crise colombiana certamente esteve no centro das divergências políticas entre os países andinos em matéria de segurança. A propagação dos efeitos do conflito armado colombiano para além das fronteiras domésticas teve – e ainda tem – efeitos diretos sobre as dinâmicas social, política e econômica dos países vizinhos (VILLA; OSTOS, 2005). A problemática dos refugiados adquiriu novo fôlego em 2015, após um ataque a militares venezuelanos na cidade de San Antonio de Táchira, em agosto desse ano. Atribuído a grupos paramilitares colombianos, o referido ataque foi utilizado como justificativa pelo governo de Nicolás Maduro para decretar o estado de exceção. Em outubro de 2015, os colombianos deportados pelas autoridades venezuelanas já somavam mais de 1.000.

O projeto de integração criado pelos países andinos em 1969, a Comunidade Andina de Nações (CAN), tampouco resistiu às divergências políticas entre suas partes. Os sucessivos desentendimentos levaram à alteração da percepção dos membros com relação aos benefícios econômicos proporcionados pelo bloco. Nesse sentido, Colômbia e Peru passaram a buscar nos tratados bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos e na Aliança do Pacífico<sup>22</sup> os meios para contornar a marginalidade econômica em um contexto de globalização. Isso violava o Artigo 78 do Acordo de Cartagena, tratado constitutivo da CAN, segundo o qual os acordos comerciais deveriam ser negociados em bloco. A retirada da Venezuela e sua posterior candidatura a membro do Mercosul foi o ponto culminante desse processo e acabou por escancarar a debilidade do projeto andino de integração.

Como vimos na seção anterior, os armamentos adquiridos pela Colômbia, bem como aqueles transferidos sob o Plano Colômbia, representaram uma polêmica na região andina, tendo em vista a desconfiança dos países limítrofes – como Equador e Venezuela – com relação à possibilidade de um desequilíbrio militar na região. A incursão das Forças Armadas colombianas em território equatoriano, em 2008, para a captura de Raúl Reyes, uma das lideranças das FARC, desencadeou uma tensão diplomática entre os dois países que exigiu

21 Além disso, Brasil e Argentina não manifestaram fortes ressalvas com relação ao deslocamento de tropas estadunidenses para a região. Segundo Villa (2020, p. 34), “[t]alvez o comportamento complacente de ambos os países em relação aos Estados Unidos seja, de fato, um reconhecimento da incapacidade de desenvolver iniciativas militares mais ativas para combater ameaças percebidas”.

22 A Aliança do Pacífico é formada por Chile, Colômbia, México e Peru.

a mediação da Organização dos Estados Americanos (OEA). De outro lado, são inúmeras as acusações trocadas entre o governo da Venezuela e da Colômbia: ora a infiltração colombiana nos serviços de inteligência da Venezuela; ora o apoio do governo venezuelano às FARC e ao ELN.

É possível identificar certa heterogeneidade nos padrões de securitização da América do Sul, o que justifica uma abordagem pautada em dois subcomplexos de segurança: o Cone Sul e a região andina. Em grande medida, esses padrões de interação identificados acima podem ser observados nas aquisições de armamentos dos países analisados até o momento. Com efeito, Argentina, Brasil e Chile têm sublinhado a necessidade de modernizar suas Forças Armadas, além de ambicionarem uma inserção internacional que inclui, entre outras frentes, a participação em missões de paz da ONU. Ademais, os três países assinaram, em 1998, a Declaração de Ushuaia (Argentina), na qual afirmam a região por eles compartilhada (a qual também inclui Bolívia, Paraguai e Uruguai) como uma “zona de paz”.

Em contraste, a aquisição de armamentos por parte de Colômbia, Equador e Venezuela<sup>23</sup> tem sido empreendida com vistas a responder a ameaças percebidas, sejam estas estatais – no caso da Venezuela, os Estados Unidos; no caso do Equador, a Colômbia – ou não estatais – tais como narcotráfico, guerrilhas, terrorismo, lavagem de dinheiro etc. Ainda que não seja aplicável exclusivamente ao subcomplexo andino – conforme ilustrado pela Tríplice Fronteira –, o contexto de maior instabilidade em matéria de política e segurança na região andina faz com que as características mencionadas acima se tornem proeminentes na região andina.

Nos termos de Buzan & Waeber, a região andina constitui um subcomplexo de formação de conflito, ao passo que o Cone Sul circunscreve um regime ou comunidade de segurança. No entanto, a estes tipos, sobrepõe-se o complexo regional sul-americano, uma vez que apresenta uma agenda comum em matéria de segurança, composta por temas como Amazônia, energia, democracia, integração econômica, tráfico de armas e refugiados, como citado. Os autores colocam duas possibilidades: a expansão do regime ou da comunidade de segurança cujo núcleo se encontra nas interações de Brasil e Argentina; ou a acentuação das tendências centrífugas e, assim, a ruptura da América do Sul em dois complexos diferentes (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 338).

Subjacente a estes cenários, está a ideia de evolução na passagem de um tipo de complexo regional de segurança a outro. Na comunidade de segurança, os processos de securitização não somente apresentam maior intensidade, como são definidos coletivamente – e não de forma isolada pelas partes (por exemplo, um Estado que teme outro) (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 57). Portanto, a passagem de um estágio a outro implica um maior grau de coordenação.

Aqui, recorrerei a Wendt para complementar a análise, tendo em vista que os três tipos de complexo (formação de conflito, regime de segurança e comunidade de segurança) baseiam-se nas três culturas de anarquia articuladas pelo autor: hobbesiana, lockeana e kantiana. Segundo Wendt, “[n]ão há nada neste capítulo [intitulado “Three cultures of anarchy”] que sugira que deve haver uma evolução progressiva na cultura política do sistema internacional” (2010, p. 311). Para ele, o caráter da cultura hobbesiana cria incentivos para a formação da cultura lockeana, e assim por diante, mas “não há necessidade histórica, não há garantias, de que os incentivos para a mudança progressiva superarão a fraqueza humana e os incentivos compensatórios

<sup>23</sup> Embora Bolívia e Peru não tenham sido analisados neste artigo, eles poderiam ser incorporados nesse agrupamento. Para uma análise nessa direção, ver: Villa, 2008.

para manter o *status quo*” (2010, p. 311). Contudo, Wendt em seguida argumenta que, uma vez tendo avançado, é difícil acreditar que haverá um retrocesso no tipo de cultura de anarquia: “mesmo não existindo garantias de que o futuro do sistema internacional será melhor que no passado, ao menos existem motivos para pensar que ele não será pior” (2010, p. 312). De acordo com essa lógica, mesmo se considerarmos o Cone Sul um regime de segurança ao invés de uma comunidade de segurança, esse subcomplexo não “retrocederá” ao padrão de formação de conflito que caracteriza o subcomplexo andino. Em outras palavras, ou a região andina “evolui” em direção ao padrão de regime de segurança, ou não se pode, nos termos de Buzan & Waever, conceber outro futuro para o complexo regional de segurança da América do Sul exceto a sua ruptura em dois conjuntos distintos.

A narrativa dos subcomplexos escancara as diferenças gerais em termos de percepções e práticas de segurança, e tais distinções têm repercussão no discurso político de que se apropriam os tomadores de decisão para justificar a aquisição de armamentos. Sobretudo, tais discursos visam a apresentar *uma* leitura – dentre as possíveis – acerca de *uma* relação – dentre as imagináveis – entre armas e violência.

Contudo, a análise pautada nos (sub)complexos regionais de segurança não dá conta de casos como o do Chile. Em linhas gerais, este país é membro associado do Mercosul, mas não é um sócio pleno; suas instituições democráticas figuram entre as mais estáveis na América do Sul; possui metas e investimentos militares vultosos, mas não está em conflito aberto com nenhum dos países da região; apresenta um histórico de conflitos envolvendo definição de fronteiras com Peru e Bolívia; e tem se engajado na articulação e participação de medidas para a construção de confiança (CBMs, sigla em inglês) de escopo regional e global. A dificuldade de enquadrá-lo em padrões circunscritos aos subcomplexos de segurança aqui analisados, associada à relevância do país na região, faz com que seu caso seja tratado como paradoxal (VILLA, 2010, p. 37).

Mas talvez a multiplicação de exceções e a criação de (((sub-)sub-)sub)espaços a fim de manter um argumento revele mais um problema deste do que propriamente da política. Na busca por uma formulação que permita a manifestação de especificidades, serão destacados, a seguir, alguns aspectos oferecidos por Booth & Wheeler que podem contribuir nesse sentido.

## O lugar da agência humana e a especificidade do regional

A análise que Booth & Wheeler (2008) articulam sobre o dilema de segurança permite pensar “a especificidade da perspectiva latino-americana [sul-americana, para os fins deste artigo] do papel da violência e do local da ameaça nas relações internacionais” (HERZ, 2010, p. 96). São quatro os aspectos que interessam ao argumento aqui desenvolvido sobre a aquisição de armamentos em muitos dos países da América do Sul no período recente: o lugar analítico da agência humana na anarquia; a avaliação de ameaças; a construção de confiança; e a relação das perspectivas “fatalistas”, “idealistas” e “transcendentes”.

A visão tradicional nas Relações Internacionais deu ênfase à competição entre os Estados na política internacional, uma vez movidos pela convicção de que só poderiam depender

de si próprios para proteger sua existência da sempre presente possibilidade de um ataque empreendido por outros Estados. Nessa lógica, o dilema de segurança, cunhado por John Herz (1950), tornou-se elemento recorrente de abordagens teóricas que buscavam compreender as relações internacionais em conformidade com as premissas mencionadas acima. O dilema de segurança é constituído, segundo Booth & Wheeler, por dois níveis: o dilema de interpretação e o dilema de resposta (2008, p. 4). O primeiro está associado à necessidade de fazer escolhas, diante da incerteza acerca das motivações e intenções dos outros atores e das capacidades destes. No segundo nível, os tomadores de decisão devem decidir como reagir à interpretação adotada. A resolução do dilema de resposta define se, à reação dos tomadores de decisão, seguirá uma espiral de hostilidade mútua, inicialmente indesejada por ambas as partes – o que os autores chamam de “paradoxo da segurança” (BOOTH; WHEELER, 2008, p. 5).

Note-se que esse quadro de hostilidade – cujo ápice pode ser o confronto – não constitui um resultado necessário. É justamente aí que reside a relevância da agência humana no dilema de segurança: na decisão política impulsionada por processos sociais e políticos, situados na contingência histórica – deslocando, assim, a ênfase sobre o caráter anárquico do sistema internacional para o domínio da política.

Dessa forma, as agências domésticas são elevadas ao primeiro plano para compreender as forças sociais que condicionam a avaliação de ameaças, bem como tornam difícil a formulação de uma percepção clara acerca destas. Booth & Wheeler identificam sete fatores que tornam esse processo mais complexo: i) a cultura organizacional das agências de inteligência; ii) a especificidade da cultura estratégica de cada país; iii) a concorrência entre as burocracias militares e seu peso relativo na política interna, bem como o efeito dessa dinâmica sobre as decisões relativas a armamentos; iv) o impacto de uma série de fatores da política doméstica sobre o porte e perfil das Forças Armadas; v) fraudes nos níveis estratégico e tático; vi) dificuldades de coleta de informação sobre programas militares de outros Estados; e vii) a politização da inteligência (2008, pp. 57-8).

Assim, os “fatos materiais de armas nunca falam por si” (BOOTH; WHEELER, 2008, p. 61): juntamente à aquisição de armamentos por parte de alguns países da região, a leitura do contexto sul-americano mais recente deve mobilizar, por exemplo, elementos domésticos, como o papel dos militares nas disputas políticas, de modo a situar o incremento de poder militar nos processos sociais e políticos particulares a esses países. Nos casos de Brasil e Chile, a democratização após os regimes ditatoriais tem ocorrido “à sombra dos generais” (MULLINS, 2006). Além desses países, a alta sensibilidade às demandas das Forças Armadas também revela a persistência de sua força política na arena política de Colômbia, Equador e Venezuela. Nesse sentido, a compra de armas “poderia revelar que se opera um mecanismo de *trade-off* e barganha entre civis e militares naqueles países” (VILLA, 2008, p. 38).

Um caso ilustrativo da complexidade dos processos sociais e políticos em que as decisões políticas estão situadas é a Argentina. A importância econômica e política deste país na região não se traduziu em um engajamento expressivo na dinâmica de aquisição de armamentos que caracterizou a América do Sul em inícios dos anos 2000: durante todo o período de 2001 a 2007, a Argentina manteve o segundo menor percentual do PIB dedicado a gastos militares (atrás

apenas do Paraguai): de 1,2% em 2001, essa parcela passou a 0,9% em 2005 e atingiu o piso de 0,8% em 2008. Comparativamente ao restante da região, isso indica a baixa prioridade dada a este setor na distribuição dos recursos materiais domésticos. Logicamente, o fato de que o país se recuperava da crise econômica de 2001 certamente contribuiu para a redução gradual do percentual do PIB destinado a gastos militares.

Os elementos apresentados até o momento parecem enfatizar os constrangimentos sobre a agência humana. Contudo, eles também oferecem oportunidades a ajustes por parte desta. Em Booth & Wheeler, isso fica evidente na ideia de “sensibilidade [dos tomadores de decisão] ao dilema de segurança”, isto é, “a intenção e a capacidade de um ator de perceber os motivos por trás da complexidade potencial das intenções militares dos outros, e de reagir a eles” (2008, p. 7). Aqui, cabem duas considerações. Primeiramente, a importância atribuída por Booth & Wheeler à agência humana nos dois níveis do dilema de segurança abre espaço para o erro humano, distanciando-se da “tendência tão humana de atribuir prudência e racionalidade em demorado aos outros atores em sua aquisição e uso de armamentos” (2008, p. 58). Em segundo lugar, a sensibilidade ao dilema de segurança, quando combinada à disposição para assumir algum risco, resulta em confiança e cooperação. Embora o medo seja uma sensação inevitável em situações de insegurança e a incerteza seja uma “condição existencial nas relações humanas” (2008, p. 1) – e, portanto, “não solucionável” –, a agência humana cria, ao assumir riscos, a oportunidade para que a insegurança no sistema internacional seja reduzida. Desse modo, as “[i]nstituições internacionais desempenham um papel crucial não só por administrarem o uso da violência ou por alterarem os cálculos de custo/benefício dos atores [como defendem os neoliberais na teoria de Relações Internacionais], mas também por alterarem sua identidade e cultura” (HERZ, 2010, p. 97).

Aqui, arrisca-se uma diferenciação entre essa abordagem de instituições e aquela de Buzan & Waever – segundo os quais, regimes e comunidades constituem dois tipos de complexos regionais de segurança. O principal aspecto distintivo diz respeito à lógica evolucionista subjacente aos três tipos de complexos regionais de segurança, como vimos na seção anterior. Booth & Wheeler também trabalham com três tipos ideais de lógicas – as quais, por sua vez, inspiram práticas de caráter: i) fatalista: a ideia de que a insegurança é uma condição inescapável na política internacional; ii) mitigador: a insegurança pode ser melhorada, mas não eliminada; iii) transcendente: a crença na possibilidade de uma sociedade humana em uma escala global, capaz de eliminar essa condição de insegurança (BOOTH; WHEELER, 2008, pp. 10-1). Ao delinear a análise em termos de “pessoas reais”, os autores admitem que um mesmo indivíduo pode dar voz a diferentes lógicas, em diferentes momentos e, às vezes, até ao mesmo tempo. Nesse sentido, os autores abrem espaço para a possibilidade de coexistência dessas três práticas em um mesmo indivíduo, país, região.

Mais do que isso, a abertura que Booth & Wheeler conferem à especificidade dos processos sociais e políticos observados nos Estados sul-americanos, bem como das normas e regras criadas na interação destes, permite pensar para além do aspecto material das armas. Na coexistência de práticas fundamentadas em lógicas distintas com relação à insegurança, estão em processo de gestação formas particulares de entendimento da violência.

## Conclusão

Como buscou-se defender neste artigo, a materialidade da arma não fala por si só (BOOTH; WHEELER, 2008, p. 61). Diante das especulações acerca da existência de uma corrida armamentista na América do Sul, não basta olhar para os dados: eles importam, mas não bastam. Os números indicam um aumento – não tão expressivo quanto se alegou nos meios midiáticos – na aquisição de armamentos por parte dos governos sul-americanos, mas isso não significa necessariamente que a região está mais segura ou mais insegura; tampouco que a América do Sul está mais ameaçada ou mais ameaçadora. Se considerada à parte dos processos sociais e políticos que informam o discurso político, o qual apresenta *uma* leitura particular da decisão de adquirir armamentos, bem como uma mobilização *específica* da materialidade destes, os dados sobre as armas pouco nos auxiliam a compreender a multiplicidade de narrativas, ações e reações observadas na América do Sul.

No esforço de melhor compreender essa dinâmica sul-americana, os referenciais teóricos utilizados neste trabalho compõem uma trajetória em direção à ampliação do espaço para pensar as especificidades do regional. Desse modo, qualquer leitura da recente dinâmica de modernização das Forças Armadas na América do Sul precisa levar em consideração em que medida o cenário social dentro do qual os Estados atuam – e as formas de agenciamento dele oriundo – permite apontar para uma genuína corrida armamentista ou para um conjunto de relações políticas complexas.

Ao concentrar-se nas condições para a manutenção da primazia dos Estados Unidos no sistema internacional, Walt ofusca as dinâmicas da política mundial que não estabelecem este país como seu principal interlocutor. Assim, sua análise permite entender as medidas empreendidas pelo governo de Hugo Chávez como uma tentativa de ameaça com vistas a ameaçar essa primazia – ainda que, como foi visto, isso não tenha desencadeado uma espiral de ação-reação característica de uma corrida armamentista nos termos clássicos. Contudo, os elementos analíticos mobilizados por Walt não são capazes de compreender a dinâmica de aquisição de armamentos observada na região como um todo.

Buzan & Waeber buscam preencher essa lacuna explicativa, na medida em que se debruçam sobre o regional como o espaço de intermediação do doméstico e do internacional. No entanto, a tipologia dos (sub)complexos regionais de segurança pressupõe uma lógica evolutiva, que assume a passagem de um estágio para outro, ou seja, não admite a coexistência de padrões dissonantes dentro de um mesmo complexo.

O paradoxo da segurança ilustra como uma interação pautada na incerteza, no medo e na percepção de que, se o outro puder gerar mal, ele o fará, pode levar a uma espiral de hostilidade cujo resultado final – o confronto – era indesejado por ambas as partes no momento inicial. Booth & Wheeler sustentam que o dilema de segurança pode não culminar em um resultado negativo: os autores enxergam na agência humana – da qual dependem a interpretação e a reação – a chave explicativa para a construção de confiança. No entanto, é preciso uma sinergia entre sensibilidade e risco, na medida em que a incerteza é uma condição inexorável das relações humanas.

Os insumos oferecidos por Booth & Wheeler parecem mais apropriados para pensar a diversidade de narrativas empregadas pelas elites políticas sul-americanas para a aquisição de armamentos. Os elementos mobilizados por esses autores admitem a coexistência de, por exemplo, disputas latentes por definição de fronteiras, problemas de segurança internos e transnacionais e práticas favoráveis à elaboração e cristalização de CBMs na América do Sul. Mais do que isso, a análise de Booth & Wheeler permite destacar a coexistência de condutas fundamentadas em lógicas distintas com relação à insegurança dentro de um mesmo ator – neste caso, o Estado sul-americano. É nesse quadro diversificado que estão em processo de gestação formas particulares de entendimento da violência.

## Referências

- BATTAGLINO, Jorge. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur? In: *Nueva Sociedad*, No. 215, mai-jun. 2008, p. 23-34.
- BONILLA, Adrián. 2004. Percepciones de la amenaza de seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico. In: GÓMEZ, José María (org.). *América Latina y el (des)orden global neoliberal*. Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_. 2001. Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica: la crisis andina en perspectiva regional. *Nueva Sociedad*, n. 173. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, p. 50-64.
- BOOTH, Ken; Wheeler, Nicholas. 2008. *The security dilemma: fear, cooperation and trust in world politics*. Nova York: Palgrave.
- BROMLEY, Mark; PERDOMO, Catalina. 2005. CBMs in Latin America and the Effect of Arms Acquisitions by Venezuela. *Working Paper 41/2005*. Real Instituto Elcano de Relaciones Internacionales y Estratégicas. Disponível em: [[http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/other\\_publ/other\\_sipri\\_publ/bromley](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/other_publ/other_sipri_publ/bromley)]. Acesso em: 20 dez. 2015.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. 1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. 2009. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. 2003. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University.
- HERZ, John. 1950. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, v. 2, n. 2, p. 157-80.
- HERZ, Monica. 2010. Construindo confiança na América Latina. In: CEPIK, Marco (ed.). *Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo: Hucitec, p. 96-121.
- HURRELL, Andrew. 1998. Security in Latin America. *International Affairs*, v. 74, n. 3, p. 529-46.
- ISACSON, Adam; POE, Abigail; HAUGAARD, Lisa; WITHERS, George. 2013. *Time to Listen: Trends in US Security Assistance to Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: WOLA. Disponível em: [<http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/Time%20to%20Listen/Time%20to%20Listen.pdf>]. Acesso em: 20 dez. 2015.



MEARSHEIMER, John J. 1994-1995. The False Promise of International Institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49.

MORGENTHAU, Hans J. 2003. *A política entre as nações*. Brasília: UnB.

MULLINS, Martin. 2006. *In the Shadow of the Generals: foreign policy making in Argentina, Brazil and Chile*. Hampshire: Ashgate.

ROJAS, Diana Marcela. 2006. Estados Unidos y la guerra en Colombia. In: SANÍN, Francisco Gutiérrez; WILLS, María Emma; GÓMEZ, Gonzalo Sánchez (coords.), *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma, p. 37-69.

SHIFTER, Michael. 2007. *Hugo Chávez: a test for US Policy*. Washington DC: Inter-American Dialogue, mar. 2007. Disponível em: [[http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/Hugo%20Ch%C3%A1vez%20-%20A%20Test%20for%20U.S.%20Policy%20\(pdf\).pdf](http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/Hugo%20Ch%C3%A1vez%20-%20A%20Test%20for%20U.S.%20Policy%20(pdf).pdf)]. Acesso em: 20 dez. 2015.

SULLIVAN, Mark P. 2008. *Venezuela: political conditions and US Policy*. Washington DC: Congressional Research Service, Foreign Affairs, Defense and Trade Division, 01 ago. 2008. Disponível em: [<http://fpc.state.gov/documents/organization/109526.pdf>]. Acesso em: 20 dez. 2015.

TICKNER, Arlene B.; MORALES C., Mateo. 2014. Narrating Success: Colombian Security Expertise and Foreign Policy. In: BAGLEY, Bruce M.; ROSEN, Jonathan D. (eds.) *Colombia's Political Economy at the Outset of the 21<sup>st</sup> Century: From Uribe to Santos and Beyond*. Washington, D.C.: Lexington, p. 241-262.

VIANA, Manuela Trindade. 2015 (no prelo). *A dimensão internacional do conflito armado colombiano: a internacionalização dos processos de paz segundo as agendas hemisférica e global*. São Paulo: Hucitec.

VILAS, Carlos M. 2005. Is there any room for Latin America in US foreign policy? *Journal of Developing Societies*, v. 21, n. 3-4, p. 389-402.

VILLA, Rafael Duarte. 2010. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. In: CEPIK, Marco (ed.). *Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo, Hucitec, p. 23-59.

\_\_\_\_\_. 2008. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. *Estudos e Cenários OPSA*. Rio de Janeiro: IUPERJ, dez. 2008. Disponível em: [[http://www.opsa.com.br/images/pdf/estudos/8\\_estudosecenarios\\_2008-12%20-%20Estudos\\_Villa.pdf](http://www.opsa.com.br/images/pdf/estudos/8_estudosecenarios_2008-12%20-%20Estudos_Villa.pdf)]. Acesso em: 20 dez. 2015.

WALT, Stephen M. 2005. *Taming American Power: the global response to US primacy*. Nova York: W. W. Norton.

WENDT, Alexander. 2010. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University.

*The White House*. 2002. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, DC: The White House, Set. 2002. Disponível em: [<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>]. Acesso em: 20 dez. 2015.